

LA CRISIS DE LOS SISTEMAS CONTEMPORÁNEOS DE SEGURIDAD SOCIAL

José DÁVALOS*

SUMARIO: I. *Generalidades*. II. *Perspectiva histórica de la seguridad social*. III. *Características de la seguridad social*. IV. *Aspectos de la legislación mexicana en materia de seguridad social*. V. *La crisis en los sistemas de seguridad social*. VI. *Algunas reflexiones*. VII. *Conclusiones*.

I. GENERALIDADES

“Los derechos humanos se plasman porque el hombre sintiendo su esencia de ser libre luchó por ella y ganó. Porque el hombre quiere vivir, y vivir, como tanto se ha afirmado, y ya hemos dicho, no quiere decir vivir una existencia biológica, sino vivir humanamente, con dignidad, con un mínimo de derechos asegurados frente al Estado y a la economía.”¹

Previsión social, seguridad social. ¿Cuál es su esencia? ¿Cuál es su función? ¿Cuáles son sus perspectivas?

Gramaticalmente previsión quiere decir acción y efecto de prever, o sea de ver con anticipación, de conocer, conjeturar por algunas señales o indicios, lo que ha de suceder. Y en una acepción más concretamente relacionada con el asunto que nos interesa, equivale a acción de disponer lo conveniente para atender a contingencias o necesidades previsibles. Seguida esa palabra del adjetivo social, que se refiere a lo perteneciente o relativo a la sociedad, ya tenemos que las contingencias o necesidades que han de ser previstas, son aquellas que contemplan intereses sociales y no meramente particulares.²

Para Almansa Pastor la previsión social, desde una perspectiva solidaria, “constituye un conjunto de medidas o instrumentos protectores.

* Profesor de derecho del trabajo en la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 4a. ed., México, UNAM, 1980, p. 140.

² Ossorio y Florit, Manuel, “Previsión social”, en *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, t. XXIII, Driskill, 1980, p. 109.

de necesidades sociales que el Estado pone a disposición de, o impone a, los individuos para atender las necesidades sociales de éstos, con la finalidad de cumplir la función estatal de liberar a los individuos de las necesidades sociales".³

Por su parte, Ernesto Krotoschin afirma que la previsión social "es el conjunto de las iniciativas espontáneas o estatales dirigidas a aminorar la inseguridad y el malestar de los económicamente débiles fuera del trabajo. . .".⁴

A decir del maestro brasileño Mozart Víctor Russomano, la previsión social "consiste en la captación de medios y en la adopción de métodos para enfrentar ciertos riesgos (invalidez, vejez, accidentes, etc.) que amenazan la seguridad de la vida humana y que son inevitables, por su propia naturaleza, en toda sociedad, por bien organizada que ella sea".⁵

Los conceptos anteriores y algunos más que pudiéramos apuntar, resultan propensos a ser desbordados en virtud de la vertiginosa evolución que en los últimos años ha experimentado la previsión social, en tránsito hacia la seguridad social.

La previsión social, en la que debe verse el antepasado de la seguridad social, inició, al lado del derecho laboral, la aportación jurídica de la Edad Contemporánea a la estructuración de un sistema político en el que la economía deje de ser la servidora de las ambiciones imperialistas de los hombres y de los pueblos, y se convierta en la esclava devota del trabajo humano.⁶

La previsión social supone un ilimitado número de posibilidades de que sucedan acontecimientos inciertos que generen necesidad; asimismo, supone una selección y aplicación de los medios requeridos para afrontar las consecuencias de tales eventos.

Los sistemas de previsión social, entendidos como las formas a través de las cuales, mediante la utilización de recursos presentes, se garantiza un interés futuro, doctrinalmente se clasifican en: sistema individual (ahorro), sistemas colectivos (mutualidad y seguro privado) y sistema social doble (contratación colectiva y previsión social en sentido estricto).

³ Almansa Pastor, José Manuel, *Derecho de la seguridad social*, Madrid, v. I, Editorial Tecnos, 1977, p. 43.

⁴ Krotoschin, Ernesto, citado por Juan Etala, *Derecho de la seguridad social. Lecciones y ensayos*. Buenos Aires, núm. 33, 1960, p. 49.

⁵ Russomano, Mozart Víctor, *Curso de previdencia social*, 2a. ed., Río de Janeiro, Editora Forense, 1983, pp. 52 y 53.

⁶ Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, 3a. ed., México, t. II, Editorial Porrúa, 1984, p. 9.

El ahorro "es el más simple de los procedimientos utilizados para la cobertura de los riesgos y consiste en la renuncia a un consumo actual con vistas a una necesidad futura".⁷

El ahorro, como sistema individual de previsión social, resulta un recurso extremadamente limitado, pues sólo es eficaz entre aquellos miembros de la sociedad cuyos ingresos son de tal magnitud que les permiten obtener remanentes, una vez satisfechas sus necesidades de alimentación, vestido, habitación, educación y sano esparcimiento.

El sistema individual y los sistemas colectivos tienen el atributo común de su voluntariedad; así, el ahorrador puede iniciar, suspender o finalizar su actividad libremente y el asegurado retirarse cuando lo desee. Sin embargo, se distinguen en el hecho de que, si bien, ambos sistemas persiguen como finalidad satisfacer una necesidad futura, en el ahorro se trata de un asunto estrictamente individual, en tanto que en los sistemas colectivos, la cuestión que se pretende resolver la comparten los miembros de un grupo más o menos numeroso, y el punto de unión es la mutualidad o la institución aseguradora.

El sistema de previsión de tipo social es una decisión política y jurídica fundamental, adoptada por los pueblos en sus constituciones o leyes ordinarias a efecto de abolir el estado de necesidad futura de los hombres. Desde su aparición constituye derecho imperativo, de tal suerte que se trata de una institución cuya vigencia no depende de la voluntad de los beneficiados, sino de lo que señalan los contratos colectivos, que al efecto son derecho imperativo, o la Constitución y las leyes.

En tanto que el derecho del trabajo aspira a proporcionar al hombre lo suficiente para llevar en el presente una existencia decorosa en compañía de su familia, la previsión social busca proyectar ese bienestar hacia el futuro.

La previsión social adquiere un tono de relevancia muy especial si tomamos en cuenta que se identifica plenamente con el principio humanístico de quien entrega a la economía todo cuanto la naturaleza le ha dado (su fuerza de trabajo), tiene en reciprocidad el derecho de recibir todo cuanto la naturaleza le exige para poder vivir como persona humana, lo mismo en el presente que en el futuro.

El vínculo indisoluble derecho del trabajo-previsión social, se torna más sólido si se considera que los derechos de la previsión social son una consecuencia de una vida dedicada al trabajo.

Resulta frecuente confundir los términos de previsión social y seguridad social, por lo que es conveniente establecer la diferencia.

⁷ Durand, Paul, citado por Mario de la Cueva, *op. cit.*, p. 14.

Quizá sea el de la seguridad social uno de los conceptos que más se resisten a su juridización. En el lenguaje común se sabe lo que es seguridad y se sabe lo que es social. Sin embargo, no hay acuerdo para expresar un contenido jurídico con la unión de ambos vocablos. Y es que las dificultades de conceptualización derivan de la propia equivocidad terminológica del propio contenido jurídico, mutable por la evolución de las circunstancias y de los sistemas de organización social, y, sobre todo, por la diferente perspectiva, política y jurídica, desde la que se observa la seguridad social.⁸

Pese a la limitante anterior, Almansa Pastor define la seguridad social “como el instrumento estatal específico protector de necesidades sociales, individuales y colectivas, a cuya protección preventiva, reparadora y recuperadora, tienen derecho los individuos, en la extensión, límites y condiciones que las normas dispongan, según permite su organización financiera”.⁹

Manuel Alonso Olea afirma que la seguridad social es “el conjunto integrado de medidas de ordenación estatal para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables”.¹⁰

Por nuestra parte, entendemos a la seguridad social como un conjunto de normas jurídicas mediante las cuales se garantiza al hombre su bienestar material y espiritual, presente y futuro, que le permita su desarrollo físico e intelectual, en un marco de libertad y dignidad.

La transición entre previsión social y seguridad social se da al ampliar el ámbito personal de cobertura frente a los riesgos; donde los económicamente débiles y los que no lo son, se ven beneficiados.

La asistencia social no es más que el instrumento protector de que se vale la sociedad para remediar y proteger contra la indigencia, mas con la evidente particularidad de que en su acepción original, se proyecta a subvencionar los estados de privación o necesidad en que consiste la indigencia y no va a remediar los motivos que la provocan. Es, pues, una medida que busca paliar los efectos del estado a que conduce la indigencia.

En la asistencia social el beneficiado recibe el servicio sin ninguna intervención suya en lo que se refiere a la acumulación de los recursos; la previsión social, por su parte, es de carácter retributiva. La seguridad

⁸ Almansa Pastor, José Manuel, *op. cit.*, p. 71.

⁹ *Idem*, p. 81.

¹⁰ Alonso Olea, Manuel, *Instituciones de seguridad social*, 5a. ed., Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1974, p. 29.

social aparece como un ideal todavía no conseguido por ningún país.¹¹

El grado de transición entre la previsión social y la seguridad social varía de país a país.

El maestro Russomano sostiene:

En nuestro país, el régimen en vigor es, sin duda, de Previsión Social. Por ello usamos, casi siempre, en la legislación, en la doctrina, en las lecciones universitarias, en las sentencias de los tribunales, la expresión Previsión Social.

Mas el derecho positivo brasileño, sensible a la marcha de los acontecimientos históricos, en varios momentos, también ha procurado investirse en el sentido del régimen más amplio, más generoso y más justo de la seguridad social.¹²

En el caso de México, nos encontramos en un régimen de seguridad social incipiente, el cual ha visto coartado su avance por lo desfavorable de las condiciones económicas actuales.

II. PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El hombre, ente supremo de todo cuanto existe en el universo, es, irónicamente, un ser extremadamente vulnerable a sufrir toda clase de contingencias durante el transcurso de su existencia.

Desde siempre los seres humanos han padecido los trastornos ocasionados por la vejez, la enfermedad, la orfandad, la viudez, la invalidez, la falta de trabajo, etcétera, los cuales dan lugar a estados de necesidad que en su conjunto constituyen lo que se denomina "inseguridad social".

Pretender descubrir el origen y la evolución de las distintas formas de seguridad social que se han dado a lo largo de la historia, resulta por demás complicado si consideramos que el fundamento común de todas ellas es la propia naturaleza humana que no puede ser insensible al dolor de sus semejantes.

En los comienzos de la humanidad era el compañero quien velaba por el bienestar de la mujer, los padres por los hijos, los jóvenes por los ancianos y el sano por el enfermo; en esta etapa, a decir del maestro Mozart Victor Russomano, no podemos hablar de un antecedente de la seguridad social, sino que se trata de una forma de autoprotección.¹³

¹¹ Mesquita Barros, Cassio de, *Previsión social*, Sao Paulo, Brasil, Saraiva, 1981, pp. 14 y 17.

¹² Russomano, Mozart Victor, *op. cit.*, p. 57.

¹³ *Idem.*, p. 3.

Hay quienes afirman que en el antiguo oriente surgieron las primeras organizaciones de seguridad social, lo cual resulta difícil de comprobar. Sin embargo, es bastante probable que las asociaciones con finalidades religiosas, económicas y profesionales, que existían en ese tiempo, simultáneamente hubieran previsto el auxilio de sus miembros.

Las agrupaciones profesionales de los indúes, de los hebreos y de los arios, tuvieron finalidades asistenciales en defensa de los intereses de sus integrantes.

En Egipto se otorgaba atención médica de parte de los gobernantes a militares, viajeros y pobres, aun cuando no se sabe con precisión si al efecto se otorgaba algún tipo de aportación.

En Grecia se crearon las hetérias, que eran colegios profesionales con finalidades mutualistas. La Ley de Solón declaró válidas las convenciones celebradas entre los integrantes de las hetérias cuando no pugnaban con lo dispuesto en los ordenamientos atenienses.

Cuentan las crónicas que el derecho romano conoció dos formas jurídicas para ayudar a los necesitados, la fundación y la *collegia artificum vel opificum*. Las fundaciones alimenticias que socorrían a los pobres, enfermos, prisioneros, huérfanos, viudas y ancianos fueron primero de naturaleza pública, y ya en pleno auge del cristianismo de carácter privado; por su parte, los *collegia* romano eran agrupaciones de pequeños productores y artesanos libres que, independientemente de sus funciones de carácter gremial, tenían como misión la de mantener un sistema de ayuda recíproca entre los integrantes de la agrupación.

En el cristianismo de la antigüedad y del medioevo la ayuda a los pobres es una acción real pero delegada a la Iglesia, la cual la ejerce en base a la idea cristiana de amor al prójimo, constituyendo la beneficencia-caridad, llevada a cabo por medio de la dedicación de parte de los diezmos y primicias, el "peculium pauperum" y del reparto a los menesterosos del producto de la limosna recolectada. . .¹⁴

Durante la edad media predominó la ayuda a los necesitados basada en el socorro que brindaban las organizaciones religiosas primero, y las órdenes semimonásticas después; en ocasiones este tipo de ayuda se desligaba de la iglesia para entrar en vinculación directa con los centros de trabajo.

Durante la edad media las corporaciones, cofradías, hermandades,

¹⁴ Bernaldo de Quirós, Juan, *Antecedentes de la seguridad social*, México, UNAM, 1969, p. 550.

gildas, gremios, etcétera, adquieren un gran desarrollo; eran agrupaciones de ayuda mutua en la desgracia de los trabajadores, comerciantes o artesanos.

Las cofradías prestaban, entre otras asistencias: auxilio al enfermo, ayuda para el entierro y ritos del funeral, auxilio a la viuda, dote a la huérfana para que se casara o entrara a la vida religiosa, rescate de cautivos, tal como sucedió con Miguel de Cervantes Saavedra, hecho prisionero en la batalla de Lepanto y redimido por la Hermandad de los Trinitarios.

Es hasta la revolución francesa, en 1789, cuando la asistencia social se presenta como una acción estatal. En la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se proclamaba: "Se creará y organizará un establecimiento general de socorros públicos para educar a los niños abandonados, aliviar a los pobres enfermos y proporcionar trabajo a los inválidos que no hubieran podido procurárselo."

Una de las consecuencias más palpables del individualismo que sobrevino a raíz del nacimiento de la propiedad privada, es, sin lugar a dudas, el aislamiento del hombre de sus semejantes, es decir, el apartamiento de la vida solidaria y el ascenso de la competencia en todos los aspectos de las relaciones humanas.

En este marco ideológico y material, se hizo perfectamente comprensible excluir, de entre los deberes humanos, el de ayudar a los demás, lo que se acentuó aún más cuando la burguesía justificó la explotación del trabajo humano. En este contexto era difícil concebir a la mutualidad y a la asistencia social como un derecho de los hombres; si no existía un obligado, mucho menos existía un acreedor.

En virtud del individualismo y liberalismo de la Ley Le Chapelier, el derecho del trabajo y de la previsión social era un imposible, condición que se generalizó a todos los estados europeos; y si bien contenía el ofrecimiento de ciertas medidas de previsión social, nunca se cumplieron, con la sola excepción de las normas protectoras de la infancia.¹⁵

El 15 de febrero de 1819, en el célebre Discurso de la Angostura, el libertador Simón Bolívar utilizó por vez primera el término de seguridad social al afirmar: "El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social, y mayor suma de estabilidad política."

¹⁵ Cueva, Mario de la, *op. cit.*, p. 11.

La idea de la seguridad social, anunciada por Bolívar se asomó al balcón de la historia en los seguros sociales alemanes, pero es en nuestro siglo donde acuñó todos sus perfiles y se presentó como la idea que quiere asegurar, esto es, hacer real, una vida decorosa para los hombres, en el presente y en el futuro, y como escribió Emmanuel Kant, una paz perpetua para los pueblos de la tierra y con los que encontremos en el universo; una idea con una dimensión triple: el hombre, los pueblos y la humanidad.¹⁶

La infraestructura legislativa alemana en materia de seguridad social evolucionó impresionantemente durante los últimos años del siglo pasado y primeros del actual; entre los principales ordenamientos destacaron: Ley del Seguro Obligatorio de Enfermedad (13 de junio de 1883); Ley del Seguro Obligatorio de Accidentes de Trabajo (6 de julio de 1884); Ley del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (22 de junio de 1889); Ley del Seguro Obligatorio de Supervivencia (22 de junio de 1891); Ley del Seguro Obligatorio de Desempleo y Seguro de Muerte (22 de junio de 1911), y es en 1911 cuando todos estos seguros se agrupan en el Código Federal de Seguros Sociales.

La auténtica rampa de lanzamiento de la idea-fuerza que constituye la seguridad social, se presenta en los años subsecuentes a la rescisión del año de 1929.

A partir de 1930, la economía norteamericana sufrió una grave crisis que conmovió a la opinión pública y obligó al presidente Roosevelt a iniciar la política del New deal y a enviar al Congreso Federal un proyecto de ley sobre la seguridad social (Social security act), que se aprobó en agosto de 1935; así renació la fórmula de Bolívar y se anunció la doctrina del Welfare state, cuyo principio básico fue la lucha contra la miseria y la consecuente promoción del bienestar de los hombres. En su mensaje al pueblo norteamericano, ofreció el presidente "promover los medios adecuados para combatir las perturbaciones de la vida humana, especialmente el desempleo y la vejez, a fin de afirmar la seguridad social".¹⁷

En 1942 William Beveridge presentó al gobierno inglés un plan de reestructuración y ampliación de los seguros sociales, lo que constituye el arranque de la seguridad social moderna.

¹⁶ Cueva, Mario de la, *La seguridad social y la gente del campo*, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Cuadernos del Trabajo, Serie Seguridad Social, núm. 2, p. 8.

¹⁷ *Idem*, p. 10.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, señala en el artículo 22:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

III. CARACTERÍSTICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La primera característica es que el sistema de seguridad social que se implante, sólo puede hacerse efectivo a través de un órgano público o social. Esto tiene una doble importancia: por un lado, sólo así es posible concretizar al responsable del cumplimiento del sistema de seguridad, que en principio es la sociedad, y, por otro lado, tratándose de un órgano público o social (este último formado por tres sectores: obrero, patronal y estatal), se logra mayor efectividad en el cumplimiento de las funciones a él encomendadas. Por ello se ha dicho que la seguridad social "exige que sea administrada por órganos desinteresados, esto es, imparciales, y que, al contrario de lo que ocurre en el sistema de los seguros privados, no tengan por objetivo la obtención de lucro".¹⁸

La segunda de las características de la seguridad social es el tipo de financiamiento que se utiliza; éste se integra mediante la aportación tripartita de los sectores obrero, patronal y estatal.

La tercera característica de la seguridad social es la obligatoriedad de las normas que constituyen el sistema. Esta imperatividad se requiere para que exista la certeza de que será un sistema financiable.

La cuarta característica de la seguridad social estriba en que el fondo que se crea es de naturaleza social; por tanto, no es factible disponer de él si no es para subsanar los daños sufridos por los trabajadores durante la prestación de los servicios o con motivo de ellos. Como consecuencia de esto, ni los patrones, ni el Estado, ni los mismos trabajadores pueden reivindicar lo aportado ni aun cuando no hubieren utilizado ninguno de los seguros; lo que ha entrado al fondo es propiedad de la sociedad, y, en tal virtud, sólo ella puede disponer de esos recursos.

¹⁸ Russomano, Mozart Victor, *op. cit.*, p. 53.

La previsión social, como antecedente inmediato de la seguridad social, va unida, desde su nacimiento, al derecho del trabajo, es decir, se trata de un derecho de la clase trabajadora y limitado a ella.

Por eso se ha dicho que, siendo la previsión social un derecho de clase y, en consecuencia, habiendo roto las concepciones individualistas de la responsabilidad, se dejó asentada la grandiosidad de la disciplina; pero que, sin embargo, "esta condición fue al mismo tiempo su limitación, porque su propósito no fue la erradicación de la miseria, sino el problema concreto del futuro del proletariado, sin duda una bella aplicación de la justicia social, pero de todas suertes, una solución parcial".¹⁹

De cualquier forma, la previsión social vino a representar un cambio radical en las ideas; ya no se trataba de un acto de beneficencia que reconfortara la pecaminosa alma de los donantes, ni tampoco se trataba de una lucha aislada de algunos grupos de trabajadores por sobrevivir en los casos de desgracia, como sucedía con las asociaciones mutualistas; tampoco se estaba en presencia de normas jurídicas individualistas que nunca trataron lo relativo a la vida futura de los trabajadores, tal como fue el caso de la responsabilidad objetiva. En lo que se constituyó la previsión social fue en un derecho de los trabajadores, considerados como miembros de una clase social. Esto es lo más trascendente de la previsión social.

Sin embargo, cuando se pasa de la previsión social a la seguridad social, lo que significa irrumpir en un estadio superior, se diluye el atributo consistente en constituir un derecho de la clase trabajadora.

La seguridad social ya no queda circunscrita al ámbito de los trabajadores asalariados, ya que, precisamente, una de las circunstancias que revelan que se está en presencia de la seguridad social, es la expansión del régimen a todas las personas sin importar la clase social a la que pertenezcan. Es decir, el beneficiario de la seguridad social no es el trabajador solamente, sino el hombre en el más amplio sentido del término.

IV. ASPECTOS DE LA LEGISLACIÓN MEXICANA EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

La Constitución mexicana expedida en Querétaro en 1917 fue la primera en elevar al más alto nivel jurídico los derechos de la clase trabajadora.

¹⁹ Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, 3a. ed., México, Porrúa, 1984, t. II, p. 21.

Una vez vencidos los obstáculos que sistemáticamente fueron oponiendo las fuerzas retardatarias del progreso durante los trabajos legislativos, los diputados constituyentes decidieron crear un apartado dentro de la Constitución en el que se incluyeran los sagrados derechos de los trabajadores.

La Declaración de los Derechos Sociales quedó plasmada en el artículo 123 constitucional; su contenido lo constituyen los derechos fundamentales de los trabajadores y sus garantías en materia de seguridad social. De ahí que el título sexto constitucional lleve por rubro "Del trabajo y de la previsión social".

Las disposiciones más importantes del texto original del artículo 123 constitucional relativas a aspectos de previsión social estaban contenidas en las fracciones XIV y XXIX:

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

XXIX. Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.

Publicada la Ley Federal del Trabajo en el año de 1931, se abstuvo, sin embargo, de reglamentar adecuadamente el establecimiento de las cajas de la seguridad social, y en cuanto al sistema de previsión de riesgos profesionales y de determinación de la responsabilidad, consiguiente, hizo suya la teoría civilista del riesgo creado, pero siempre fundada la responsabilidad exclusivamente en la capacidad económica de cada patrón. De esa manera, los riesgos de trabajo constituían motivo de inquietud y de desasosiego, ya que era muy frecuente que la insolvencia patronal, real o ficticia, hiciera inútil el sistema de normas que integraban el capítulo de riesgos en la ley.²⁰

²⁰ Buen Lozano, Néstor de, "El Seguro Social y la seguridad social en la nueva ley", *Boletín de Información Jurídica*, México, núm. 12, IMSS, marzo-abril, 1975, pp. 9 y 10.

De manera paralela a la federalización de la legislación del trabajo se modificó el texto de la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, por decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 6 de septiembre de 1929, para centralizar el sistema de seguridad social. La reforma citada determinó que era de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, la cual comprendería los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos.

Posteriormente, por decreto publicado en el *Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1974, se volvió a reformar la fracción XXIX a que hemos hecho referencia, para quedar en sus términos actuales:

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes de servicio de guarderías y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

En México los beneficios de la seguridad social se hacen llegar a los beneficiarios a través de distintos organismos.

A nivel federal existen el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que cubre la seguridad social de los trabajadores en general; el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que se aplica a los servidores públicos federales, así como a los de aquellos organismos públicos que por ley o por decreto del Ejecutivo federal sean incorporados a su régimen, y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), que funciona en el medio castrense.

A nivel local, encontramos que los trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y de los municipios y de más organismos de esos niveles territoriales, reciben los beneficios de la seguridad social, ya sea de algún organismo creado expreso por el Congreso local, o bien de alguna otra institución con quien se celebre convenio de subrogación pudiendo ser, y esto es lo más frecuente, el IMSS o el ISSSTE.

En los renglones siguientes analizaremos el instrumento más importante en la prestación de la seguridad social, es decir, el IMSS. Y es que al 31 de diciembre de 1985, la población total amparada por el Seguro Social ascendió a 31,573,634 derechohabientes.²¹

²¹ Cifra mencionada por el licenciado Ricardo García Sainz, director general del

El 31 de diciembre de 1942 fue promulgada la Ley del Seguro Social y publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 19 de enero de 1943.

Cuando la Ley del Seguro Social era apenas un proyecto, se solicitó la opinión de la OIT, la que en respuesta de 4 de agosto de 1942 lo calificó de "instrumento de realización de primer orden". Asimismo, se sometió a la consideración de la Primera Conferencia Social Interamericana, celebrada en Santiago de Chile en 1942, en donde se dijo: "La iniciativa constituye un código de seguridad científicamente elaborado con todas las perspectivas de viabilidad en su realización, al par que representa una firme garantía técnica para establecer en México el Seguro Social."²²

Una de las limitaciones de la Ley del Seguro Social de 1943 radicaba en el hecho de que sus beneficios únicamente se extendían a quienes eran sujetos de una relación de trabajo, dejando fuera a los llamados trabajadores no asalariados y a los grupos más necesitados; es decir, se excluía de la protección a quienes más requerían de ella, lo cual era un contrasentido.

El 12 de marzo de 1973 fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación la nueva Ley del Seguro Social, la cual buscó romper el vínculo indisoluble entre el régimen de la previsión social y el supuesto de estar sujeto a una relación de trabajo, para lo cual instrumentó, entre otros mecanismos, la continuación voluntaria en el régimen obligatorio, la incorporación voluntaria en el régimen obligatorio de trabajadores no asalariados y el establecimiento de los servicios sociales.

Las soluciones de la nueva ley permiten afirmar que se está produciendo el tránsito del Seguro Social a la seguridad social. Esto que podría parecer sólo un juego hábil de palabras, en realidad tiene una importancia decisiva, y produce consecuencias de tal naturaleza que su análisis cuidadoso permitirá afirmar la definitiva independencia de la ciencia jurídica del Seguro Social, respecto del derecho del trabajo. Inclusive, en una curiosa inversión de jerarquías, es posible que se produzca en la sistemática jurídica el fenómeno de que el derecho del trabajo, sea considerado, a partir de ahora, como formando parte de la seguridad social, ya que ésta atiende a todo aquello que pueda expresar, de una manera eficaz, el cumplimiento de la justicia social integral.²³

IMSS, al rendir su informe de labores de 1985 y presentar el programa de trabajo para 1986, el miércoles 22 de enero de 1986.

²² Cueva, Mario de la, *op. cit.*, p. 70.

²³ Buen Lozano, Néstor de, *op. cit.*, p. 13.

El Seguro Social cubre las contingencias y proporciona los servicios que se indican en cada régimen, mediante el otorgamiento de prestaciones en especie y en dinero. Dichas prestaciones son inembargables, salvo en el caso de la obligación de dar alimentos, en donde la autoridad judicial puede embargar las pensiones y subsidios hasta en un 50% de su monto.

De acuerdo al tipo de seguro de que se trate, la Ley del Seguro Social va señalando los tiempos de espera, es decir, el número de cotizaciones que se requieren haber cubierto para poder obtener las prestaciones correspondientes, en especie y en dinero.

El Seguro Social comprende dos tipos de regímenes: el obligatorio y el voluntario. Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio: las personas que se hallan vinculadas por una relación de trabajo, los miembros de las cooperativas de producción y de administración obreras o mixtas, y los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidas en la Ley de Crédito Agrícola.

Paralelamente, la Ley del Seguro Social señala otros grupos que considera como afiliables al régimen obligatorio; pero, únicamente lo serán cuando el Ejecutivo federal, a propuesta del IMSS, determine, mediante decreto, las modalidades y fecha de incorporación a dicho régimen. Se trata, entre otros, de los trabajadores en industrias familiares, de los profesionistas, de los comerciantes en pequeño, de los artesanos, de los demás trabajadores no asalariados, de los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, de los trabajadores domésticos, etcétera.

En tanto se expidan los decretos a que se hace mención, estos grupos podrán solicitar su incorporación voluntaria al régimen obligatorio.

El régimen obligatorio comprende los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, y guarderías para hijos de asegurados.

Las aportaciones en especie y en dinero que otorga la Ley del Seguro Social a sus derechohabientes en los seguros pertenecientes al régimen obligatorio, son las que aparecen en la siguiente relación.²⁴

²⁴ Relación elaborada por Raúl de Gante Hurtado y Carlos Hernández Ceja como parte del trabajo denominado "Características operativas de la Nueva Ley del Seguro Social, alcances y contenido", publicado en el *Boletín de Información Jurídica* del IMSS. Las variaciones recientes de los salarios en nada afectan la estructura del trabajo.

I. AL ASEGURADO

Arts. de la ley vigente

A. EN EL SEGURO DE RIESGOS DEL TRABAJO:

1. Asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica; servicios de hospitalización; aparatos de prótesis y ortopedia; y rehabilitación. 63
2. En caso de incapacidad temporal, 100% del salario mientras dure la inhabilitación, sin que pueda exceder del máximo del grupo en el que estuviese inscrito. 65-I
3. Pensión mensual al ser declarada la incapacidad permanente total. 65-II
4. Pensión mensual, en caso de incapacidad permanente parcial, calculada conforme a la tabla de valuación de incapacidad contenida en la Ley Federal del Trabajo y tomando como base el monto de la pensión que le correspondería por incapacidad permanente total. 65-III
5. Indemnización global, a opción del asegurado, equivalente a cinco anualidades de la pensión que le hubiere correspondido cuando ésta resulte inferior a \$200.00 mensuales. 65-III
6. Dos meses de salario promedio del grupo de cotización, para gastos de funerales, si el riesgo produce la muerte del asegurado. La cantidad no podrá ser inferior a \$1 500.00, ni excederá de \$12 000.00. 71-I

B. EN EL SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD:

7. Asistencia médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria hasta por 52 semanas, para el mismo padecimiento. 90
8. Prórroga del tratamiento médico hasta por 52 semanas más, si el asegurado continúa enfermo. 100
9. Asistencia obstétrica necesaria a la asegurada, durante el embarazo, el alumbramiento y el puerperio. 102-I
10. Ayuda en especie por seis meses para lactancia; y 102-II

11. Canastilla al nacer el hijo de la asegurada. 102-III
12. Subsidio en dinero a partir del cuarto día de la incapacidad y hasta por el término de 52 semanas. 104
13. Prórroga del subsidio hasta por 26 semanas más, si el asegurado continuara incapacitado. 104
14. Subsidio en dinero durante 42 días anteriores al parto y 42 días posteriores al mismo. 109
15. En caso de muerte del asegurado, un mes de salario promedio del grupo de cotización para gastos de funeral; la cantidad no podrá ser menor de \$1 000.00, ni excederá la cantidad de \$6 000.00 112
16. Conservación del derecho a recibir las prestaciones del Seguro de Enfermedades y Maternidad, durante 8 semanas posteriores a la baja, siempre que se tenga cubierto un mínimo de 8 cotizaciones semanales inmediatamente antes de la privación de trabajo remunerado. 118
17. Conservación del derecho a prestaciones médicas, en caso de estado de huelga, durante el tiempo que dure éste. 118

C. EN LOS SEGUROS DE INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y MUERTE:

18. Pensión por invalidez, siempre que tenga reconocido un mínimo de ciento cincuenta cotizaciones semanales y sea declarado inválido. 131
19. Pensión por vejez cuando haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de 500 cotizaciones semanales. 138
20. Pensión por cesantía en edad avanzada, cuando el asegurado tenga reconocidas un mínimo de 500 cotizaciones semanales, haya cumplido 60 años de edad y quede privado de trabajos remunerados. 145-I-II y III
21. Ayuda para gastos de matrimonio, si a la fecha de la celebración el asegurado tiene un mínimo de 150 semanas reconocidas. Esta prestación es equivalente al 25% de la anua-

- lidad de la pensión por invalidez, sin que exceda de \$6 000.00. 161 y 162
22. Cuantía mínima de \$600.00 mensuales en las pensiones por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada. 168
23. Conservación del derecho a pensiones por invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, por un periodo igual a la cuarta parte del tiempo cubierto por sus cotizaciones semanales.
Este tiempo de conservación de derechos no será menor de 12 meses. 182
24. Reconocimiento del tiempo cubierto por sus cotizaciones anteriores, al asegurado que haya dejado de estar sujeto al régimen del Seguro Social y reingrese a éste en la forma siguiente:
- a) Si la interrupción es por periodos menores de 3 años, se le reconocerá todas sus cotizaciones.
 - b) Si la interrupción es por periodos mayores de 3 años pero menores de 6, el reconocimiento procede cuando se cobran 20 semanas a partir del reingreso.
 - c) Si la interrupción es por periodos mayores de 6 años, el reconocimiento procede cuando se cubran 52 semanas, a partir del reingreso. 183-I-II y III

D. EN EL SEGURO DE GUARDERÍAS PARA HIJOS DE ASEGURADAS:

25. Servicio de guardería infantil que incluye el aseo, la alimentación, cuidado de la salud, la educación y la recreación de los hijos de las trabajadoras aseguradas, desde la edad de 43 días hasta que cumplan cuatro años. 186 y 189
26. Conservación del derecho a los servicios de guardería, durante las cuatro semanas posteriores a la fecha de la baja de la mujer trabajadora. 193

E. CONTINUACIÓN VOLUNTARIA EN EL RÉGIMEN OBLIGATORIO:

27. Continuación voluntaria en los seguros de Enfermedades y maternidad y de Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, conjuntamente o bien en cualquiera de ambos a su elección, siempre que tengan cubiertas 52 cotizaciones semanales en el Régimen Obligatorio, al ser dado de baja y se ejerza el derecho mediante solicitud por escrito dentro de un plazo de 12 meses a partir de la fecha de la baja.

La inscripción podrá solicitarse en el grupo de cotización a que pertenecía en el momento de la baja o en el grupo inmediato inferior o superior.

194

II. A LA ESPOSA O CONCUBINA DEL ASEGURADO

A. EN EL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO:

28. Pensión por viudez equivalente al 40% que le hubiere correspondido al asegurado por incapacidad total permanente. Misma prestación al viudo totalmente incapacitado, que hubiere dependido económicamente de la asegurada.

71-II y 72

B. EN EL SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD:

29. Asistencia médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria. 101
30. Asistencia obstétrica necesaria durante el embarazo o, el alumbramiento y el puerperio. 103
31. Ayuda en especie por seis meses para lactancia. 103
32. Conservación del derecho a recibir las prestaciones de este Seguro, si el asegurado cumple los requisitos señalados en el Artículo 118. 118

C. EN LOS SEGUROS DE INVALIDEZ,
VEJEZ, CESANTÍA EN EDAD
AVANZADA Y MUERTE:

33. Pensión por viudez a la esposa o a la concubina del asegurado que al fallecer tuviere reconocido un mínimo de ciento cincuenta cotizaciones, equivalente al 50% de la pensión por I. V. o C. 153

III. A LOS HIJOS DEL ASEGURADO

A. EN EL SEGURO DE RIESGOS
DE TRABAJO:

34. Pensión por orfandad para cada uno de los hijos menores de 16 años, o mayores que esta edad y hasta los 25 cuando éstos últimos realicen estudios en planteles del sistema educativo nacional. A los huérfanos que se encuentren totalmente incapacitados se les extinguirá la pensión cuando recuperen su capacidad para el trabajo. La pensión será equivalente al 20% para los huérfanos de padre o madre y de 30% para los huérfanos de padre y madre tomando como base la pensión por incapacidad permanente total. 71-III-IV y V

B. EN EL SEGURO DE ENFERMEDADES
Y MATERNIDAD:

35. Asistencia médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, para los hijos menores de 16 años o mayores hasta los 21 cuando éstos últimos realicen estudios en planteles del sistema educativo nacional. 101
36. Conservación del derecho a recibir las prestaciones de este Seguro, si el asegurado cumple con los requisitos señalados en el Artículo 118. 118

C. EN LOS SEGUROS DE INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y MUERTE:

37. Pensión de orfandad para cada uno de los hijos menores de 16 años, siempre que el padre o la madre al fallecer hubieran tenido reconocidas en el Instituto un mínimo de 150 semanas. 156
38. Cuando el huérfano lo sea de padre o madre la pensión equivaldría al 20% de la pensión por I. V. o C. Si el huérfano es de padre y madre se le otorgará en las mismas condiciones una pensión igual al 30%. 157

IV. A LOS ASCENDIENTES DEL ASEGURADO

A. EN EL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO:

39. Pensión a cada uno de los ascendientes que dependían económicamente del trabajador fallecido, equivalente al 20% de la pensión que hubiere correspondido al asegurado, en el caso de una incapacidad permanente total, siempre que no existan viudas, huérfanos o concubina con derecho a la pensión. 73

B. EN EL SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD:

40. Asistencia médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, a los padres si viven en el hogar del asegurado y dependen económicamente de éste. 101
41. Conservación vitalicia del derecho a las prestaciones en especie, cuando el asegurado ha fallecido. 101
42. Conservación del derecho a recibir las prestaciones de este Seguro, si el asegurado cumple con los requisitos señalados en el Artículo 118. 118

C. EN LOS SEGUROS DE INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y MUERTE:

43. Pensión a cada uno de los ascendientes que dependían económicamente del asegurado fallecido, equivalente al 20% de la pensión por I. V. o C., siempre que no existan viuda, huérfanos ni concubina con derecho. 159

V. AL PENSIONADO

A. EN EL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO:

44. Prórroga para los huérfanos pensionados mayores de 16 años, hasta la edad de 25 años, cuando se encuentren estudiando en planteles del sistema educativo nacional. En igual forma se puede prorrogar la pensión para los huérfanos incapacitados, hasta en tanto no recuperen su capacidad para el trabajo. 71-IV y V
45. Al término de la pensión de orfandad, se otorgará al huérfano un pago adicional de 3 mensualidades de la pensión que disfrutaba. 71-V
46. Pago de una suma global equivalente a 3 anualidades de la pensión otorgada, a la viuda o concubina que contraiga matrimonio. 73
47. Pensión a los beneficiarios del asegurado fallecido por causa distinta al riesgo de trabajo, que disfrutaba de una pensión de incapacidad permanente total, sin que hubiera cotizado 150 semanas, y sin que hubiera gozado por más de 5 años la pensión de incapacidad. 151
48. Revisión de las pensiones otorgadas en este Seguro, con excepción de las de incapacidad permanente parcial con menos del 50% de incapacidad, cada 5 años, a partir de la fecha de su otorgamiento para incrementarlas en un 5 ó 10% de su cuantía. 75 y 76

B. EN EL SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD:

49. Asistencia médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, para las pensiones otorgadas en el seguro de riesgos de trabajo o en los de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, con excepción de las de incapacidad permanente parcial con menos del 50% de incapacidad. 101
50. Ayuda para gastos de funeral, equivalente a un mes de pensión, sin que esta prestación sea menor de \$1 000.00, ni mayor de \$6 000.00. 112

C. EN EL SEGURO DE INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y MUERTE:

51. Pago del importe de 2 anualidades de la pensión al pensionado que comprobare que su residencia en el extranjero será de carácter permanente. Esta disposición es aplicable también, tratándose de pensiones por riesgo de trabajo. 126
52. Pensión a los beneficiarios del asegurado fallecido por causa distinta a un riesgo de trabajo y que se encontrare disfrutando de una pensión por incapacidad permanente de un riesgo igual; si el asegurado hubiera acreditado el pago al Instituto de un mínimo de 150 cotizaciones semanarias. 151
53. Pago de una suma global equivalente a 3 anualidades de la pensión otorgada, a la viuda o concubina que contraiga matrimonio. 155
54. Prórroga para los huérfanos pensionados mayores de 16 años, hasta la edad de 25, cuando se encuentren estudiando en planteles del sistema educativo nacional. Igualmente se prorrogará la pensión al huérfano mayor de 16 años que no pueda mantenerse por su propio trabajo, debido a incapacidad física o psíquica, hasta en tanto no desaparezca la incapacidad que padece. 156

55. Al término de la pensión de orfandad, se otorgará al huérfano un pago adicional de 3 mensualidades de la pensión que disfrutaba. 158
56. Ayuda asistencial al pensionado por I. V. o C., equivalente al 15% de la cuantía de la pensión que le corresponda si no tuviere ni esposa o concubina, ni hijos, ni ascendientes que dependan económicamente de él. 164-IV
57. Ayuda asistencial al pensionado por I. V. o C., equivalente al 10% de la cuantía de la pensión que le corresponda, si sólo tuviera un ascendiente con derecho al disfrute de asignación familiar. 164-V
58. Ayuda asistencial al pensionado por invalidez, vejez, y cesantía en edad avanzada, con excepción de los casos comprendidos en las fracciones IV y V del artículo 164, así como a la viuda pensionada, cuando su estado físico requiera ineludiblemente que la asista una persona, de manera permanente o continua.
La ayuda asistencial consistirá en el aumento hasta el 20% de la pensión que esté disfrutando el pensionado. 166
59. Revisión de las pensiones otorgadas en este Seguro, cada 5 años, a partir de la fecha de su otorgamiento, para incrementarlas en un 5 ó 10% de su cuantía. 172
60. Reconocimiento de las cotizaciones generadas durante el reingreso del pensionado al régimen del Seguro Social Obligatorio, para incrementar la pensión, cuando deja nuevamente de pertenecer al régimen. 183-IV

VI. A LA ESPOSA O CONCUBINA DEL PENSIONADO

A. EN EL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO:

No se otorgan prestaciones en este seguro a la esposa o concubina del pensionado.

B. EN EL SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD:

- 61. Asistencia médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria. 101
- 62. En caso de maternidad, se otorgará a la esposa o concubina del pensionado durante el embarazo, el alumbramiento y el puerperio, la asistencia obstétrica y ayuda en especie por 6 meses para lactancia. 103

C. EN LOS SEGUROS DE INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y MUERTE:

- 63. Asignación familiar equivalente al 15% de la cuantía de la pensión por I. V. o C. 161-I

VII. PARA LOS HIJOS DEL PENSIONADO

A. EN EL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO:

En el Seguro de Riesgos de Trabajo a los hijos de los pensionados no se les otorgan prestaciones.

B. EN EL SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD:

- 64. Asistencia médico quirúrgica farmacéutica y hospitalaria hasta los 16 años, o mayores de esta edad, siempre que se encuentren disfrutando de asignaciones familiares. 101

C. EN LOS SEGUROS DE INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y MUERTE:

- 65. Asignación familiar para cada uno de los hijos menores de 16 años del pensionado, equivalente al 10% de la cuantía de la pensión. 164-II
- 66. Prórroga de las asignaciones familiares concedidas a los hijos del pensionado hasta los

25 años si realizan estudios en planteles del sistema educativo nacional o, en su caso, hasta en tanto no desaparezca la inhabilitación. 164-V

VIII. PARA LOS ASCENDIENTES DEL PENSIONADO

A. EN EL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO:

No se le otorgan prestaciones en este Seguro.

B. EN EL SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD:

67. Asistencia médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, a los padres si viven en el hogar del pensionado y dependen económicamente de éste. 101

C. EN LOS SEGUROS DE INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTIA EN EDAD AVANZADA Y MUERTE:

68. Asignación familiar para los padres del pensionado, si dependieran económicamente de él, equivalente al 10% de la pensión por I. V. o C., sólo a falta de esposa o concubina e hijos con derecho. 164-III

Cuando un asegurado ha sido dado de baja del régimen obligatorio y tiene un mínimo de 52 cotizaciones acreditadas en dicho régimen, dentro de los doce meses siguientes a la fecha de la baja, podrá solicitar la continuación en el mismo de manera voluntaria.

La continuación voluntaria en el régimen obligatorio sólo podrá darse en los seguros de enfermedades y maternidad o de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, y para ese efecto el asegurado cubrirá íntegramente las cuotas obrero-patronales.

La permanencia en este sistema, al igual que el ingreso, depende exclusivamente de la voluntad del interesado; éste podrá darse de baja mediante declaración expresa firmada, o bien, dejando de pagar las cuotas durante 3 bimestres consecutivos.

Con respecto al sistema de incorporación voluntaria al régimen obligatorio, "los beneficiarios serán aquellos sujetos de aseguramiento a los que aún no se hubiese extendido el régimen obligatorio, pero su inscripción estará condicionada a que se abran determinados periodos para tal efecto, señalados por el propio instituto".²⁵

Esta forma de apertura a sectores aún no comprendidos por el régimen obligatorio del seguro social, está condicionada, ya que el IMSS podrá negarse a efectuar el aseguramiento voluntario cuando éste pueda comprometer la eficacia de los servicios que el instituto proporciona en el régimen obligatorio.

El régimen voluntario del seguro social comprende los seguros facultativos y los seguros adicionales.

Los seguros facultativos se pueden contratar, individual o colectivamente, para obtener las prestaciones en especie correspondientes al seguro de enfermedades y maternidad, en favor de los familiares del asegurado que no queden protegidos por la ley, o bien, en favor de las personas que no estén comprendidas en el régimen obligatorio ni estén encuadradas en los supuestos de incorporación voluntaria a dicho régimen.

Asimismo, se podrán contratar con el IMSS seguros adicionales para cumplir con las obligaciones pactadas en el contrato colectivo o contrato-ley, cuando se trate de prestaciones superiores a las establecidas en el régimen obligatorio del Seguro Social.

Finalmente, la Ley del Seguro Social establece servicios sociales de beneficio colectivo que comprenden prestaciones sociales y servicios de solidaridad social.

Las prestaciones sociales tratan de fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes, y contribuir de manera general a la elevación del nivel de vida.

Los servicios de solidaridad comprenden la asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria.

V. LAS CRISIS EN LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

La previsión social es un punto incipiente dentro del recorrido que se debe cubrir para llegar a la seguridad social. Se trata de un instrumento eficaz, pero limitado, en el afán de abolir todo tipo de necesidades sociales. La seguridad social, como ya dijimos, continúa siendo una aspiración de los pueblos.

²⁵ Buen Lozano, Néstor de, *op. cit.*, p. 14.

La crisis económica contemporánea, que extiende su sombra sobre todas las naciones del orbe, sin distinción alguna, afecta a todos los órdenes de la vida cotidiana; el aspecto de la seguridad social no había de ser la excepción.

En los países en vías de desarrollo, es frecuente el desnivel en el estado de bienestar, la concentración del poder económico, la desatención de necesidades sociales; conllevando lo anterior a que vastos segmentos de la población queden al margen de los beneficios mínimos de otras sociedades.²⁶

La grave escasez de recursos financieros a que se ha visto sometido el país, obliga a establecer prioridades. Así, en materia de seguridad social, en vez de aproximarnos al concepto de seguro integral que cubra lo que doctrinalmente se conoce como riesgo único, el momento actual impone destinar los recursos disponibles a satisfacer las contingencias más apremiantes, en detrimento de otras que se consideran menos importantes. Por ejemplo, hace algún tiempo el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social acordó suspender provisionalmente la contratación individual del seguro facultativo, viéndose obligada la institución a modificar su política de ampliación de la seguridad social.

La supresión del seguro voluntario fue principalmente con la finalidad de estudiar alternativas que lo hicieran realmente funcional, ya que estaba resultando un sistema poco rentable. Afortunadamente se han reabierto los periodos de inscripción a este régimen.²⁷

Cuando se establecieron los seguros voluntarios se creó una infraestructura que requirió de considerable inversión; por otra parte, al seguro voluntario le fue impuesto un precio de adquisición de 21,200 pesos anuales. En el sistema de seguros facultativos establecido en enero de 1983, según la Oficina Coordinadora de Extensión del Régimen del IMSS, se habían registrado hasta el segundo semestre de 1985, únicamente 4 454 individuos a nivel nacional, lo que revela la incosteabilidad de esta figura.²⁸

Por otra parte, la necesidad de aprovechar de la mejor manera posible los recursos que capta el IMSS, ha dado lugar a la reforma en

²⁶ Cetina Vargas, Oswaldo, *Derecho integral de seguridad social*, Bogotá, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 1986, p. 306.

²⁷ Acuerdo 948/86 de Consejo Técnico del IMSS dictado en la sesión celebrada el día 26 de febrero de 1986.

²⁸ Peralta, Mario, "Excluyó el IMSS de su sistema, al seguro voluntario", *El Universal*, México, sábado 8 de febrero de 1986, pp. 1 y 6.

el sentido de modificar el régimen financiero de los seguros de enfermedades y maternidad, y de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, a efecto de variar el monto de las aportaciones de las partes.

Las aportaciones de los trabajadores permanecerán sin cambio alguno; el porcentaje que aportan los patrones aumentará de 5.625% a 6.3% en el seguro de enfermedades y maternidad y de 3.75% a 4.2% en el seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, y en idéntica proporción disminuirá la aportación del Estado.

En los considerandos de la iniciativa de reformas se justificó el ajuste al régimen financiero:

Consolidado el Seguro Social, resulta aconsejable revisar su esquema financiero en un gran esfuerzo de reordenamiento de las prioridades nacionales, a fin de que sean los sectores directamente beneficiados por el sistema, los que soporten en mayor medida la erogación de los recursos indispensables para que el Instituto Mexicano del Seguro Social pueda sufragar los servicios que proporciona.

El director general del IMSS, al comparecer ante los integrantes de la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, para explicar los alcances de las reformas, afirmó que: "con esas reformas el Estado ahorrará 31 mil millones de pesos, que permitirán destinar mayores recursos a la atención de servicios, de salud, seguridad y solidaridad social a indigentes, marginados sociales, ancianos desamparados, y otros grupos sociales no protegidos actualmente."²⁹

Otro de los síntomas que pone de manifiesto las graves limitaciones de los sistemas contemporáneos de seguridad social, es el relativo a las exiguas pensiones que reciben los jubilados.

A principios de enero de 1986 el IMSS incrementó en 50% el monto de las pensiones de 750 000 pensionados; mediante éste incremento las pensiones pasaron de 14,000 a 21,000 pesos mensuales.³⁰

En la actualidad rigen en el país tres salarios mínimos generales distintos, siendo éstos de 61,800, 68,700 y 74,400 pesos mensuales, los cuales son reiteradamente criticados por no cumplir el mandato constitucional que señala que: "los salarios mínimos generales deberán ser

²⁹ Santos, Efraín, "No alterarán los servicios en el IMSS las reformas a la Ley del Seguro Social", *El Día*, México, jueves 17 de abril de 1986, p. 2.

³⁰ "Se inconforman jubilados con el 50% de aumento", *La Jornada*, México, viernes 24 de enero de 1986, p. 5.

suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos" (artículo 123 constitucional, apartado "A", fracción VI, segundo párrafo).

Si los salarios mínimos vigentes, como resultado de la pérdida del poder adquisitivo, resultan insuficientes para obtener los satisfactores más elementales, es fácil entender la situación por la que atraviesan los jubilados cuyo único ingreso es una pensión jubilatoria de menos de la mitad del salario mínimo.

La situación es aún más grave para las viudas, las esposas de trabajadores jubilados muertos que sólo perciben la mitad de la pensión. Se trata de unas 400 mil mujeres condenadas a tratar de sobrevivir con 10 mil 500 pesos.³¹

En este rubro es mejor la situación de los servidores públicos federales:

Cerca de 100,000 jubilados de cuota mínima afiliados a la FSTSE, obtuvieron un aumento mensual de 12,000 pesos con carácter retroactivo al 1º de enero, con lo cual este sector de trabajadores alcanza el salario mínimo vigente... El líder nacional de la FSTSE precisó que con este aumento, la cuota mínima para jubilados y pensionados se establece en 49,500 pesos mensuales...³²

Si todas las prestaciones en dinero que se otorgan a través de las instituciones de seguridad social se calculan porcentualmente tomando como base el salario de los asegurados o pensionados, estas prestaciones en dinero resultan tan depauperadas como lo están los salarios en la actualidad.

Limitantes y obstáculos como los anteriores nos llevan a concluir que los sistemas contemporáneos de seguridad social se hayan en crisis, sobre todo si se considera que sólo son una etapa rumbo a la seguridad social plena.

VI. ALGUNAS REFLEXIONES

La idea de seguridad social no ha sido nueva, como no ha sido nue-

³¹ *Ibidem.*

³² Sánchez Márquez, Enrique, "Aumento a jubilados; alcanzan ya el salario mínimo vigente", *El Universal*, México, martes 25 de febrero de 1986, p. 19.

va ni han sido nuevos los métodos empleados para combatir la inseguridad. El problema de la inseguridad tiene sus raíces desde la misma existencia del hombre, el hombre primitivo no podía soñar en el futuro, la seguridad, para él, era desde luego la solidez de su caverna. Y era esta solidez lo que le daba el sentimiento de poder escapar temporalmente del rigor de los elementos, de la ferocidad de los animales y de la crueldad de los hombres. En todas las épocas de la humanidad ha existido esa sensación de inseguridad, las amenazas que asechan hoy al hombre civilizado son sin embargo más insidiosas, menos visibles.

En la actualidad la mayor inseguridad es la inseguridad económica, aquella que busca proteger los medios que garanticen la subsistencia del individuo como de las personas a su cargo. El hombre moderno se encuentra más solo que nunca y siente mayor incertidumbre que la de sus antepasados, el problema económico parece ser cada vez el mayor problema de actualidad.³³

A nuestro entender, la crisis por la que atraviesan los sistemas contemporáneos de seguridad social, no es consecuencia de una crisis jurídica, la norma no falta ni es precaria, es, en todo caso, producto de la crisis económica.

Los países de Iberoamérica, en mayor o menor grado, están resintiéndose en sus economías nacionales los efectos del desorden financiero mundial. No cabe duda que somos una región pobre, pues en lo económico bien poco cuentan nuestros elevados valores nacionales.

Algunas crisis se superan con tan sólo prescindir de lo superfluo y apeándose a los sistemas de control que al efecto se establezcan; pero cuando las crisis revisten una gravedad mayor, lo anterior resulta insuficiente, quedando como único camino viable limitar o suprimir algunos satisfactores.

Surge aquí el problema político: ¿Cuál Estado se atreverá a reducir o suprimir prestaciones laborales o de seguridad social previamente conquistadas?

Los regímenes contemporáneos de seguridad social, al ver frenada su marcha hacia la seguridad social plena, por razones de índole económica, sólo pueden aspirar a no perder conquistas. Mas la terca realidad nos indica que muchas de esas conquistas son sólo hermosas estrellas imposibles de alcanzar.

Ante la crisis hay que actuar con mesura; es por esto que debemos

³³ Cetina Vargas, Oswaldo, *op. cit.*, p. 50.

pensar en un régimen de seguridad social modesto, acorde con la realidad que vivimos; no pretendamos copiar esquemas que han sido eficaces en los países industrializados.

Consideramos que la forma de conciliar la irrenunciabilidad a los logros alcanzados en materia de seguridad social y la necesidad de sustraer del mundo ficticio de los derechos plasmados y no aplicados, es protegiendo aquellas contingencias que se consideren más importantes, como pudieran ser los riesgos del trabajo y las enfermedades en general, y dejar en suspenso, sin renunciar a ella, la protección de otro tipo de contingencias, hasta en tanto sea verdaderamente viable su aplicación.

Los derechos que se habrán de dejar en suspenso, serían el sueño, la aspiración, el anhelo; una crisis no es nada en el contexto de la historia, y es seguro que vendrán tiempos en que ese sueño, esa aspiración, ese anhelo, se transformarán en sólidas realidades.

No cabe duda que hay tiempos de avanzar y tiempos de conservar; lo grave, en todo caso, sería retroceder.

Una de las contingencias que hoy día sería ilusorio pretender proteger en México, es el desempleo.

El riesgo de desempleo, por ser de origen económico, no es fácil de predecir, por ser un fenómeno ajeno a la integridad física del trabajador, es de naturaleza más compleja en su valoración, y qué decir cuando se trata de recesiones nacionales que obedezcan a cambios tecnológicos o estructurales, que repercutan en los diferentes sectores de la producción, por buenas que sean las medidas de previsión asumidas para evitar sus consecuencias.³⁴

El seguro de desempleo sería de difícil instauración en México por ser muy alto el número de personas a quienes se tendría que proteger.

De 79 millones de habitantes con los que cuenta México, 29 millones de mexicanos están en edad de trabajar productivamente; de esta cifra sólo 18 millones (un 62%) tienen empleo, 7 millones se encuentran subempleados y 4 millones en situación de desempleo abierto.

Complementariamente, sería muy difícil la integración del fondo de emergencia que se destinaría a cubrir esta contingencia. En el seguro de desempleo, los trabajadores deben aportar en un acto de solidaridad; se les pide que sacrifiquen una parte de su salario para ayudar a integrar los subsidios que se otorgarán a los trabajadores que sufran desempleo.

³⁴ *Idem*, p. 581.

Los ingresos tan bajos que perciben los trabajadores los pondrían ante la disyuntiva de aportar para el seguro de desempleo y así mostrar su solidaridad de clase, o no hacerlo y tratar de asegurar los satisfactores indispensables para él y su familia.

Uno de los problemas que enfrenta la seguridad social moderna —y este fenómeno se presenta en la mayoría de los países—, es la existencia de varios regímenes que hacen que los servicios se presten en forma dispersa y descordinada.

En México la seguridad social pública queda a cargo del IMSS, el ISSSTE y el ISSFAM a nivel federal, así como de algunos organismos creados para cubrir la seguridad social de los trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y municipios a nivel local.

Paralelamente a la dispersión del servicio de las instituciones, se presenta la diversidad legislativa y financiera del sistema, lo que origina desigualdad e injusticia.

Un sistema de seguridad social carente de cohesión genera duplicidad de funciones, con el consiguiente desperdicio de recursos. Es como lo que ocurre frecuentemente en nuestras universidades, que por falta de coordinación, dos o más instituciones destinan sus recursos a trabajos de investigación idénticos.

En estricto apego al principio de unidad de la seguridad social, debe unificarse el sistema mexicano de seguridad social estructurado en base a la política social que se haya adoptado.

Sobre este particular se ha avanzado en el renglón político; mas esa voluntad política debe trasladarse al mundo de lo real, de la vida diaria.

La unidad debe ser no sólo en los organismos gestores, sino en las políticas financieras, en las prestaciones otorgadas, en las disposiciones legislativas y en las actividades de planeación.³⁵

VII. CONCLUSIONES

Esta es oportunidad de hablar de una de las instituciones que el pueblo de cada nación se ha dado: la seguridad social, de espíritu universal, de profunda esencia humana, con sentido de armonía y de equilibrio, con mística de justicia social.

Una de las disciplinas jurídicas más fecundas es el derecho de la seguridad social que busca poner al alcance de todos los grupos sociales, fundamentalmente de los desfavorecidos, un factor de protección.

³⁵ *Idem*, p. 90.

En estas reflexiones sobre la seguridad social, se aplican las ideas del maestro Jorge Carpizo, cuando se refiere al derecho social:

... ya no sólo persigue proteger al trabajador y al campesino en cuanto forman parte de grupos generalmente explotados, sino que extiende a proteger a toda aquella persona que labora y otorga a la sociedad una labor útil; se quiere proteger a la persona contra los azares de la existencia: enfermedades, accidentes, pérdidas del trabajo, y que al llegar a la vejez tenga asegurado el nivel de vida a que está acostumbrada.³⁶

Lo anterior quiere decir que la ley pudo, con cautela y con talento, abordar el desafío que impone el sentimiento de solidaridad humana. En ningún país el legislador buscó crear un ser mimado de la fortuna. Se empeñó en garantizar los derechos derivados del esfuerzo propio, que benefician a todo aquel que trabaja y a sus derechohabientes.

Los pueblos iberoamericanos tratan sus leyes de previsión social y de seguridad social de manera libre y atrevida. Esto da como resultado que unos apenas conozcan sus formas primitivas y otros disfruten de mejores estadios de protección.

Entre nosotros, el constante desequilibrio social es reflejo del desequilibrio de las naciones. La inestabilidad parece la forma más permanente de vida actual. El ambiente económico es asfixiante; no podemos negar que esto repercute directamente en los sistemas de protección social.

En algunos países es casi un milagro mantener vivos los servicios esenciales de la seguridad social, toda vez que en la vida cotidiana las instituciones enfrentan auténticas restricciones económicas que ponen en peligro su supervivencia.

1. Podemos decir que la previsión social nace de la entraña misma del derecho del trabajo y se desarrolla paralelamente a él. En tanto que el derecho del trabajo aspira a proporcionar al hombre lo suficiente para llevar en el presente una existencia decorosa en compañía de su familia, la previsión social busca proyectar ese bienestar hacia el futuro.

2. En México, el régimen de previsión social comprende únicamente a los trabajadores asalariados. La seguridad social constituye un estadio superior al de la previsión social. La transición entre previsión social y seguridad social se refleja, a decir del maestro Russo-

³⁶ Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*. México, UNAM, 1980, p. 266.

mano, en el mayor número de riesgos cubiertos, en la mejoría de los beneficios otorgados, en la extensión de esas prestaciones a la generalidad del pueblo y en la tendencia a transferir al Estado la responsabilidad global del costo de los programas.³⁷

3. México cuenta hoy día con un incipiente régimen de seguridad social, cuyo avance rumbo a la seguridad social plena, como máxima aspiración, ha sido frenada bruscamente por la difícil situación económica por la que atraviesa el país. La seguridad social se asemeja a un árbol frondoso en plena juventud, de cuyo tronco brotarán muchas ramas nuevas.

4. Entendemos por seguridad social al conjunto de normas jurídicas mediante las cuales se garantiza al hombre su bienestar material y espiritual, presente y futuro, que le permite su desarrollo físico e intelectual, en un marco de libertad y dignidad. La seguridad social constituye el camino más certero y eficaz para transformar día con día la democracia formal en democracia real. Por medio de la seguridad social se logrará que ningún hombre sea tan poderoso para oprimir a otro o tan débil que se vea obligado a dejarse oprimir.

5. Los orígenes de la seguridad social se pierden en el tobogán de la historia. Las formas de seguridad social, desde la más elemental hasta la más compleja, han estado presentes desde siempre; esto se explica si consideramos que el fundamento común de todas ellas es la propia naturaleza humana, en virtud de la cual el hombre no puede ser insensible al dolor de sus semejantes.

6. Las características de los sistemas de seguridad social son: sólo pueden hacerse efectivos a través de un órgano público o social; se financian tripartitamente con aportaciones de trabajadores, patrones y Estado; sus normas son obligatorias, esta imperatividad es necesaria para garantizar que sea un sistema rentable; el fondo que se crea es de naturaleza social, por tanto, ni los patrones, ni el Estado, ni los trabajadores, pueden disponer de las cantidades aportadas; los trabajadores no pueden disponer de los recursos acumulados ni aun en el caso de que no hayan utilizado ninguno de los seguros.

7. La seguridad social, a nivel federal, está a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que protege a los trabajadores en general; del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que se aplica a los servidores públicos federales y a los servidores de aquellos organismos públicos que

³⁷ Russomano, Mozart Victor, *op. cit.*, p. 13.

por ley o por decreto del Ejecutivo sean incorporados a su régimen, y del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), que funciona en el medio castrense. Los servicios médicos de estas tres instituciones están coordinados por la Secretaría de Salud, como rectora en esta materia.

A nivel local, los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales y municipales y demás organismos públicos de dichos niveles gubernamentales, reciben los beneficios de la seguridad social del organismo creado *ex profeso* por el Congreso estatal, o bien de alguna otra institución con la que se celebre convenio de subrogación de obligaciones.

8. El más importante instrumento para la prestación de la seguridad social es el IMSS. Para diciembre de 1985 la población total protegida por dicha institución fue de 31,573,634 derechohabientes.

9. El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene dos regímenes: el obligatorio y el voluntario. El régimen obligatorio comprende los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, y guarderías para hijos de asegurados. El régimen voluntario lo integran los seguros facultativos y los seguros adicionales. La Ley del Seguro Social también establece servicios que comprenden prestaciones sociales (fomento de la salud, prevención de enfermedades y elevación del nivel de vida), y servicios de solidaridad (asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria).

10. La grave escasez de recursos financieros a que se ha visto sometido el país obliga a establecer prioridades. En materia de seguridad social, en vez de aproximarnos a la seguridad social integral que cubra lo que doctrinalmente se conoce como riesgo único, el momento actual impone destinar los recursos disponibles a satisfacer las contingencias más apremiantes en detrimento de otras que se catalogan como menos urgentes.

La necesidad de optimizar los recursos que capta el IMSS dio lugar a la suspensión de los beneficios del régimen voluntario del seguro social, argumentando la incosteabilidad del mismo. Afortunadamente se han reabierto las inscripciones a este régimen dentro de las limitaciones económicas del IMSS. Vivimos tiempos de hacer más y mejor con menos.

Otro ejemplo evidente de los ajustes a que obliga la contracción económica, lo constituye el hecho de que el 2 de mayo de 1986 se modificó el régimen financiero de los seguros de enfermedades y mater-

nidad, así como los de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, a efecto de variar el monto de las aportaciones de las partes.

Las cuotas de los trabajadores permanecerán sin cambio alguno; el porcentaje que aportan los patrones aumentará de 5.6% a 6.3% en el seguro de enfermedades y maternidad, y de 3.7% a 4.2% en el seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; en idéntica proporción disminuirá la aportación del Estado. Esto es, la aportación del Estado que era del 20% de la que correspondía a los patrones, se reducirá al 7.14%; la cantidad que deje de aportar el Estado, la cubrirán los patrones.

11. Otra manifestación de las graves limitaciones de los sistemas contemporáneos de seguridad social son las bajas pensiones que reciben los jubilados. Tomando en consideración el aumento del 50% concedido en enero de 1986 a los pensionados del IMSS, reciben 21,000 pesos mensuales; esto significa un ingreso significativamente menor que el salario mínimo vigente. Las viudas de los pensionados apenas reciben la mitad de aquella cantidad, es decir 10,500 pesos mensuales.

12. Las prestaciones en dinero que se otorgan a través de las instituciones de seguridad social se calculan porcentualmente tomando como base el salario de los asegurados o pensionados; por tanto, estas prestaciones en dinero resultan tan depauperadas como lo están los salarios en la actualidad.

13. Los sistemas contemporáneos de seguridad social están en crisis, pero no como consecuencia de una crisis jurídica; la norma no falta ni es precaria; en todo caso, las limitaciones y retrocesos de los sistemas de la seguridad social son repercusiones de la crisis económica. También se trata de un problema político: ¿En nuestra realidad iberoamericana qué Estado se atrevería a suprimir prestaciones laborales o de seguridad social conquistadas, para hacer frente a la crisis?

14. La seguridad social moderna frente a la situación económica actual ha de plantearse en términos modestos, es decir, debe aspirar a no perder conquistas; pero, por otro lado, está la terca realidad que nos indica que muchas de esas conquistas sólo están en el papel, son estrellas que por el momento es imposible alcanzar.

La forma de conciliar la irrenunciabilidad de las conquistas alcanzadas en materia de seguridad social y la necesidad de sustraernos del mundo ficticio de los derechos plasmados y no aplicados, es protegiendo las contingencias más importantes, como pudieran ser los riesgos de trabajo y las enfermedades en general, y dejar en suspenso, sin renunciar a ella, la protección de otro tipo de eventualidades hasta

en tanto sea factible su aplicación. Hay tiempo de avanzar y tiempos de conservar; lo grave, en todo caso, sería cancelar los proyectos de seguridad social.

15. Es difícil establecer en México el seguro de desempleo; sería muy alto el número de personas a quienes se tendría que proteger. De 29 millones de mexicanos en edad de trabajar, hay 7 millones de subempleados y 4 millones de desempleados. Es decir, el peso de 79 millones de habitantes, recae en las espaldas de sólo 18 millones de hombres y mujeres que tienen empleo. Por otro lado, está la difícil integración del fondo de emergencia que se destinaría a cubrir esta contingencia; el trabajador que mostrara su solidaridad de clase con aportaciones al fondo pondría en peligro la subsistencia de su familia y la suya propia.

16. En México, el régimen de seguridad social está disgregado (IMSS, ISSSTE, ISSFAM, etcétera). Se duplican funciones, se multiplica y se obstaculiza el propio aparato burocrático, hay derroche de recursos y se trata con discriminación a los beneficiarios. Es laudable el esfuerzo por coordinar este sector. Sin embargo, los resultados todavía no se hacen sentir; de ahí que sea inaplazable la unificación del sistema mexicano de seguridad social. La protección a todo el pueblo debe aproximarnos a la realización de la justicia social, fundamento de la paz.

En esta reseña sumaria de la seguridad social actual puede advertirse que preservar este bien constituye un reto, un alto compromiso nacional. En esta hora grave, hemos de abandonar el fatalismo paralizante, la falta de esmero, la manía imprevisora, la esperanza del fruto fácil y fugaz.

La conciencia advierte: no lacerar la dignidad del hombre, ampliar el horizonte, proclamar una vez más los vínculos irrenunciables del trabajo con la patria.

Estos signos pasan inadvertidos para los hombres de imaginación adormecida, para quienes todo pasa y todo puede pesar sobre los hombros de los trabajadores.

Los gobernantes y los patrones han de tener presente el esfuerzo de los trabajadores; éstos cimentan la personalidad del ciudadano que va a crear las condiciones para superar las circunstancias económicas que nos agobian. Hay que preservar los valores del trabajo y de la seguridad social, aun en medio de la crisis.

Vivimos tiempos difíciles, pero mantenemos y podemos incrementar la capacidad de hacer; sabemos qué queremos, a dónde queremos ir

y por dónde debemos ir. Tiempos de crisis son tiempos de mutaciones, de cambios y por supuesto momentos de decisión. Es importante que los problemas de coyuntura no nos hagan olvidar las soluciones de estructura; en la estructura radica la clave de nuestro devenir. Es importante que lo circunstancial no nos haga perder de vista lo sustancial y permanente. Una mejor edad no está atrás de nosotros, está adelante.³⁸

³⁸ Reyes Heróles, Jesús, *Educación para construir una sociedad mejor*, México, v. II, Secretaría de Educación Pública, 1985, pp. 14 y 46.