



Barrancos de escaleras. Óleo sobre tela, 183 x 214 cm, 2010



Tendencias de la seguridad social mexicana

◆ Gloria Moreno Álvarez

A pesar de la diversidad de los sistemas de seguridad social, en sus orígenes confluyen algunos elementos comunes que nos permitirán entender el proceso histórico, político, económico y social de los actuales esquemas de seguridad social. Para caracterizar el sistema de seguridad social en México tenemos que remitirnos a los orígenes de la seguridad social; pero también hay que considerar los procesos de transformación económica mundial y de reforma del Estado. Estos dos elementos están presentes en la orientación y tendencias del actual sistema de seguridad social mexicano.

En el presente artículo se considera la existencia de un estrecho vínculo entre la seguridad social y el desarrollo económico, porque la seguridad social dota de mecanismos que previenen de cualquier contingencia o accidente inesperado (como la pérdida de empleo, enfermedad, accidente o muerte, vejez, entre otros) que pudiera causar daños irreparables en las economías familiares. La estructura del presente artículo es la siguiente: en primer lugar, nos remitimos a los orígenes de esta disciplina; enseguida, definiremos qué es y lo que la integra, así como las características de la seguridad social mexicana y los retos que afronta

actualmente; y, finalmente, concluimos con unas breves reflexiones sobre las tendencias globales en la materia.

Orígenes de la seguridad social

Los sistemas de seguridad social en el mundo han tenido una evolución particular, paralela al desarrollo del capitalismo y la organización de los movimientos obreros. Se pueden distinguir dos esquemas que dieron origen a diversos sistemas, que a su vez se han desarrollado en múltiples direcciones. Estos modelos son los legados por el canciller alemán Bismarck¹ y el inglés William Be-

¹ Otto von Bismarck concibió el concepto original del seguro social (1885), introdujo el sistema de seguridad social en forma de un programa de reformas sociales (seguro de enfermedad, seguro de vejez e indemnización de los trabajadores) como una estrategia de control y contra las tendencias socialistas: "Intentaba atraerse a los trabajadores con la legislación social más avanzada del momento", en Wolfgang J. Mommsen, *La época del imperialismo: Europa (1885-1918), Historia Universal. Siglo XXI*, vol. 28, Siglo XXI España, Madrid, 1981, p. 84.

◆ Profesora e investigadora, Facultad de Estudios Superiores de Cuautla (FESC), UAEM



veridge,² los cuales surgieron durante la primera fase de desarrollo del capitalismo: el liberalismo económico, y desde entonces intentaron combatir la pobreza y la falta de salud en la población, así como redistribuir la riqueza.

A pesar de sus credenciales conservadoras, Bismarck sería tachado de “socialista” por introducir esos programas, igual que le pasó al presidente Roosevelt setenta años más tarde. Los sistemas de seguros sociales se desarrollaron en varias regiones del mundo e incluso el reconocimiento de la importancia de la justicia social para el logro de la paz y algunas consideraciones sobre seguridad económica de los trabajadores, quedaron en el preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1919).³ Después de la primera guerra mundial, los sistemas de seguros sociales se incorporaron en la legislación nacional de los países y la protección social se incluyó en los programas de las organizaciones internacionales, como la Conferencia Internacional de Uniones Nacionales de Mutualidades y Cajas de Seguro de Enfermedad, que inició actividades en Bruselas en octubre de 1927 y posteriormente se convirtió en la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).⁴

La “gran depresión” de 1929 tuvo efectos devastadores en casi todos los países; la renta nacional, los ingresos fiscales, los beneficios y los precios cayeron, y aumentó notablemente el desempleo. Ante esta crisis de sobreproducción, consustancial al capitalismo, el keynesianismo constituyó una respuesta teórica, frente a la caída de la demanda agregada. Los países comenzaron a recuperarse progresivamente a mediados de los años treinta, pero sus efectos negativos en muchos países duraron hasta el comienzo de la segunda guerra mundial. Este episodio fortaleció el vínculo entre la seguridad social y el desarrollo económico, particularmente en Estados Unidos, donde el *new deal* del presidente Roosevelt fue un ejemplo del uso de la política social con objetivos económicos, principalmente para paliar los problemas del desempleo. En 1935 este aprobó la Ley de la Seguridad Social, la cual acuñaba un nuevo término en el que se combinaba “seguridad económica” con “seguro social”.

Por otra parte, el Plan Beveridge de 1942 en Inglaterra sustentó el Estado social, bajo cuya influencia se adoptó una concepción mucho más amplia de la seguridad social, proclamando las siguientes bases: 1) unificación de los seguros sociales, dándoles carácter de institucionales y

² Incorporó un segundo componente de la seguridad social en Inglaterra en 1942, con programas de beneficencia pública para proteger a los indigentes con prestaciones asistenciales sanitarias. El mérito de Beveridge consistió en integrar esas dos potencialidades en lo que ahora conocemos como seguridad social. Véase Gabriela Mendizábal Bermúdez, Gloria Moreno Álvarez y Sergio Ordóñez Gutiérrez, “Nueva fase de desarrollo capitalista, estado y seguridad social: elementos para la caracterización de México”, en Gabriela Mendizábal Bermúdez (coord.), *Apuntes multidisciplinarios de seguridad social*, UAEM (Ediciones Mínimas, Ciencias Sociales 1), Cuernavaca, 2005, p. 32.

³ “Considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, [y] que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales”, en “Orígenes e historia”, OIT, <http://bit.ly/10S3FVD>, consultado en mayo de 2014.

⁴ “De Bismarck a Beveridge: seguridad social para todos”, OIT, <http://bit.ly/1yVamBp>, consultado en mayo de 2014.

financiamiento mediante una cotización única para todas las contingencias aseguradas; 2) protección frente a todos los riesgos (cobertura integral);⁵ 3) universalidad de cobertura (cobertura universal), y 4) financiamiento tripartito, como el del seguro social, aunque el Estado solventaría la carga de ciertas prestaciones no administrables por los seguros sociales. Estas bases se convertirían en legislación en un gran número de países, incluido México.

El concepto de seguridad social

Según la OIT, esta es “la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, vejez, invalidez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”⁶

Entender este concepto entraña una cierta dificultad. Según Ruiz Moreno: “Para tratar de describirla y poder entenderla, dado que su definición es casi imposible, coloquialmente la seguridad social es una especie de ‘red protectora’ en el ‘circulo’ de la vida, se trata pues de un sistema protector

social que, necesitado por los seres humanos —somos y estamos inseguros desde la cuna hasta la tumba—, fue creado por la sociedad, a través de diversos mecanismos legislativos y/o administrativos nacionales, y luego, con el avance científico, mediante normas supranacionales, como es el caso concreto de la Unión Europea”⁷

Para este autor, la seguridad social es un derecho básico, no un don o dádiva del Estado, por lo que al insertarse en la ciencia jurídica se crea el derecho a la seguridad social, el cual es el conjunto de normas jurídicas que regulan el servicio público de la seguridad social, mismas que deben ser observadas por el Estado, patronos y sujetos obligados, al igual que los sujetos asegurados y sus derechohabientes, junto con el propio público asegurador, dada su obligatoriedad manifiesta al ser derecho positivo vigente.⁸

Componentes de la seguridad social y desarrollo económico

Los componentes de la seguridad social son todas las prestaciones en efectivo o en especie que garantizan protección contra las situaciones inesperadas: acceso a instituciones de salud en caso de enfermedad, discapacidad, maternidad, accidentes de trabajo, entre otros; seguros en caso de desempleo, vejez o muerte, y apoyo familiar, en par-

⁵ Beveridge reclamaba impunidad contra cinco males: indigencia, enfermedades, ignorancia, suciedad y desocupación en masa. Véase Gabriela Mendizábal Bermúdez *et al.*, “Nueva fase...”, *op. cit.*, p. 32.

⁶ *Seguridad social. Guía de educación obrera*, OIT, Ginebra, 1995, p. 6.

⁷ Ángel Ruiz Moreno, “La deslaborización del derecho de la seguridad social y su autonomía con respecto del derecho laboral”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 7, julio-diciembre de 2008, p. 213, en Biblioteca Jurídica Virtual, <http://bit.ly/1zui8p0>, consultado en octubre de 2012.

⁸ Ángel Ruiz Moreno, *Nuevo derecho de la seguridad social*, Porrúa, México DF, 2011.



ricular para los hijos y adultos a cargo, en caso de pobreza generalizada y exclusión social.⁹

En los orígenes del Estado del bienestar confluyen dos procesos: 1) la polémica en el ámbito de la economía acerca de cómo contrarrestar las crisis cíclicas de sobreproducción consustanciales al capitalismo, las cuales alcanzaron su punto máximo en la llamada “gran depresión” de los años treinta y ante la cual el keynesianismo formula una respuesta teórica; 2) los procesos de contestación obrera y social del capitalismo, frente a lo que las características del Estado del bienestar (intervención en la economía, estímulo del crecimiento económico e institucionalización de la protección social en el sistema de seguridad social)¹⁰ representan la institucionalización de un proceso de revolución pasiva que incorpora las demandas de las clases y grupos sociales subalternos en la nueva dinámica estatal y económica.

El Estado “social” o “del bienestar” es la forma de Estado que corresponde a la fase de desarrollo capitalista fordista-keynesiana y que asume un papel importante al momento de garantizar la cobertura de las necesidades sociales básicas de los ciudadanos, lo que les evita sortear las contingencias o situaciones de riesgo que los llevarían a la pobreza; o bien, les proporciona formación como mecanismo de inserción en el mercado de trabajo, asistencia sanitaria en caso de enfermedad, y seguros de desempleo, pensiones, entre otros, en casos de pérdida de empleo o al retirarse de la vida

laboral por vejez. Esto es como consecuencia del activo papel que asume el Estado en la economía y de su objetivo de estimular el crecimiento económico por medio del incremento de la demanda agregada, la distribución del producto social y la institucionalización de la protección social.

En este sentido, el Estado del bienestar social ayuda a los ciudadanos a alcanzar o mantener un determinado nivel de bienestar por medio de dos vías distintas: primera, el empleo y las prestaciones que se derivan del contrato laboral, y segunda, la que se deriva de no tener empleo pero contar con ciertos niveles mínimos derivados de la seguridad social (seguros de desempleo, instituciones de salud, educación, prestaciones en especie, entre otros). A pesar de que esta última opción no es la óptima, los ciudadanos pueden sobrevivir a los riesgos, por lo que también a los componentes de esa vía se les conoce coloquialmente como “amortiguadores” de las crisis.

Pasadas las crisis, las economías que funcionen eficientemente y sean capaces de crear puestos de trabajo para toda su población activa necesitarán menos de las acciones de política social y requerirán menos gastos de seguridad social: “simultáneamente estará en mejores condiciones de financiar aquellas otras parcelas de la misma, como sanidad o pensiones, dirigidas a cubrir necesidades sociales universales. Estando también en mejores condiciones para adecuar los resultados alcanzados por el mercado, en lo que a distribu-

⁹ *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª Reunión, 2011, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011, p. 9, <http://bit.ly/10qRoXz>, consultado en octubre de 2014.

¹⁰ Véase Gabriela Mendizábal Bermúdez *et al.*, “Nueva fase...”, *op. cit.*, p. 22.

ción de la renta se refiere, a los criterios de justicia social asumidos por la colectividad".¹¹

Retos y tendencias de la seguridad social

Siguiendo el planteamiento anterior, se presentan tres retos mundiales de la seguridad social:

Primero, la reforma del Estado del bienestar que se inició durante los gobiernos de Thatcher en Gran Bretaña y de Reagan en Estados Unidos a principios de los años ochenta, se concretó menguando el papel del Estado en la economía y liberándolo de su responsabilidad con el pleno empleo. Se abandona también la lucha contra el desempleo.

Segundo, el repliegue del Estado en la provisión de servicios universales y la reducción del gasto social. Hay una mayor participación de la iniciativa privada en la provisión de servicios públicos: educación, servicios sanitarios, reducción de las prestaciones por desempleo, congelación de pensiones, entre otros.

Tercero, el repliegue del Estado en su compromiso de mantener sobre mínimos los niveles de vida de los pobres y los grupos vulnerables.

En México no ha existido propiamente un Estado "social" o "de bienestar"; pero se desarrollaron algunos rasgos de esa forma de Estado, lo que incluyó un sistema fragmentado de seguridad social, que excluye lineamientos de pleno

empleo y seguro de desempleo. Actualmente, la reforma del Estado mexicano es un proceso inacabado que se está desarrollando en dos grandes ámbitos: primero, redefinición del intervencionismo económico del Estado (privatizaciones y procesos de desregulación y nueva regulación), así como apertura de las industrias petroquímica y eléctrica y reorientación del gasto público en beneficio de la energía y la infraestructura de comunicaciones y transportes, y segundo, cambios en el Estado como institución que condensa un nuevo compromiso hegemónico entre las clases y grupos sociales, de lo cual surge una nueva forma de institucionalización de la contestación social y una nueva forma de protección social, que se traduce en un aumento del gasto social, en el que se persigue el fin del asistencialismo y se busca una corresponsabilidad y participación activa de las clases en la solución de sus problemas sociales.¹² Las tendencias de la seguridad social en nuestro país apuntan en la dirección siguiente:

Primero, el seguro social, a través del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), solo otorgará prestaciones a los trabajadores y sus beneficiarios. Se ha privatizado la gestión de los fondos de pensiones y los servicios mixtos de salud.

Segundo, los grupos de poder más fuertes dentro del Estado mexicano han consolidado los

¹¹ Rafael Muñoz de Bustillo Llorente y Rafael Bonete Perales, "Política social", en *Introducción a la Unión Europea. Un análisis desde la economía*, Alianza, Madrid, 1997, p. 176.

¹² Los últimos cinco presidentes de México han puesto como prioridad acabar con la pobreza, y tres han sido los programas sociales establecidos desde 1988 para lograrlo: el Programa Nacional de Solidaridad, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) y el Programa Oportunidades. Véase John Scott Andretta, "Desarrollo y pobreza en México", conferencia dictada dentro del ciclo Pobreza, Desarrollo y Asistencia Social, 29 de abril de 2010, en Centro de Estudios para la Transición a la Democracia AC, <http://bit.ly/1pi3Vlu>, consultado en mayo de 2014.



seguros sociales con cobertura nacional, pero solo para los asegurados. El sistema de seguridad social se ha fragmentado con la extensión de los servicios sanitarios para grupos excluidos en otras modalidades de seguridad social.

Tercero, la incidencia de la demografía. La esperanza de vida de los mexicanos es más larga de lo previsto (79 años para los hombres y 83 años para las mujeres), mientras que la esperanza de vida sana es de 69 años, lo que significarán de diez a quince años de una vida sin salud aceptable para quienes lleguen a estas edades. También tenemos una disminución de la tasa de natalidad o menos hijos para hacerse cargo de los padres ancianos, y aumento de los costos de tratamientos por enfermedades crónico-degenerativas y de los costos por las prestaciones sanitarias especiales, requeridas por los adultos mayores, entre otros.

Cuarto, el retroceso del Estado en su compromiso de mantener sobre mínimos los niveles de vida de los pobres y los grupos vulnerables. A pesar de la proliferación de programas de combate

de la pobreza, más del 50% de la población mexicana sufre alguno de los rangos de pobreza (alimentaria, capacidades o patrimonio).¹³

Finalmente, concluimos que la seguridad social y los programas de combate a la pobreza no se dan en el vacío, como ya se ha advertido, sino que tienen fuertes vinculaciones con el funcionamiento de la economía del país, en algunos casos positivas, por ejemplo, cuando el sistema productivo es capaz de crear suficientes empleos para la población activa y generar los suficientes recursos para financiar las transferencias sociales; pero en otros casos, cuando ocurre lo contrario, las vinculaciones son negativas: no hay empleo, no hay crecimiento económico y la pobreza crece. En ambas situaciones, el gobierno tiene que percatarse de que no tiene sentido proceder como si lo que ocurriera en la esfera de las intervenciones en política social no tuviera ningún efecto sobre el funcionamiento de la esfera productiva. Necesitamos más seguridad social para tener más desarrollo económico.

¹³ Julio Boltvinik y Araceli Damián, "Derechos humanos y la medición de la pobreza en México", en *Pobreza urbana: perspectivas globales, nacionales y locales. Memoria del Foro Internacional sobre la Pobreza Urbana*, Gobierno del Estado de México/Cemapem/Porrúa, Toluca/México DF, 2003, pp. 167-200.