

EVOLUCION POLITICA DE LA DOCTRINA SOCIAL MEXICANA.

Por Juan Manuel TERÁN MATA.

Profesor de la Facultad de
Derecho de la UNAM.

SUMARIO. 1. La seguridad social como base para el desarrollo. 2. La Transformación ideológica del siglo XX. 3. El conflicto de los intereses públicos y privados. 4. La ampliación de los fines de la seguridad social.

1. La seguridad social como medio para el desarrollo

Se puede afirmar que las generaciones de la Independencia y la Reforma siguen vigentes en nuestra historia. En su tiempo formaron nuestras instituciones y la conciencia liberal de México —a través de leyes propias— frente a la dominación del imperio colonial de España y de otras potencias europeas. Además de la integración externa e interna de nuestra nacionalidad, sentaron bases sólidas para la emancipación jurídica del país, frente a la imposición autocrática del poder político de otros pueblos.

Su vigencia se renovó con la Revolución al reafirmar esas tendencias a partir de 1910 y 1917; y además, proyectó valores decisivos de previsión y de seguridad social, a pesar de los grandes intereses creados por los grupos económicos más poderosos, no obstan la supervivencia de las estructuras legadas por la dictadura del general Díaz.

Estas tendencias ya contenían trayectorias muy avanzadas a favor de las clases más necesitadas y desposeídas. Por lo tanto, se empezó a considerar el Estado de Derecho, a diferencia de los países de tradición colonialista, como representante de la colectividad y no sólo como poder político u órgano de mando; se le concibió como instrumento transformador y creador, verdadero planificador del desarrollo, regulador y distribuidor de beneficios sociales, económicos y culturales más justos.

Con anterioridad, las medidas de seguridad social habían sido utilizadas como un recurso político en Alemania, en Inglaterra y en otros

países europeos. Estas medidas tenían por objeto, prevenir las inquietudes revolucionarias explosivas, de principios del presente siglo, y las notorias inconformidades de los trabajadores, envueltos en conflictos económicos internos y externos, que acarrearón las dos grandes conflagraciones mundiales.

Es notorio que estas medidas, no obstante el alto grado de desarrollo de esos pueblos, fueron insuficientes, porque en Europa se han actualizado las demandas populares contemporáneas, de bienes, salarios y servicios y demás satisfactores económicos y espirituales; y, sobre todo, la reclamación de nuevas trayectorias políticas, con las más diversas manifestaciones. El derrumbe sucesivo de la dominación colonial en América, Asia y Africa, ha puesto en crisis periódicas, difíciles de superar a los pueblos de tradición imperialista.

En consecuencia, en los países ahora llamados desarrollados y en otros de altos niveles económicos, la seguridad social fue planeada como un recurso defensivo de las instituciones políticas tradicionalmente consolidadas, más no como un medio de promoción creadora del desarrollo del hombre y de la sociedad; es decir, de un orden jurídico y económico progresista, en beneficio de la comunidad.

La creación de la O.I.T. en 1919, coincide con el revolucionarismo del siglo actual, y evoluciona conforme a los sucesivos requerimientos de nuestro tiempo. En un principio, las previsiones sociales tuvieron como propósito tutelar a los trabajadores frente a los patrones y empresarios; sólo más tarde fueron asumidas las tendencias más amplias, que habrían de inspirar la seguridad social, con objetivos más generosos, que el de la sola protección de la clase trabajadora dentro de la lucha de clases, lo cual ha venido propiciando un destino histórico más alentador.

Como consecuencia de la transformación de estos objetivos, debemos modificar la concepción clásica de los derechos del hombre, valuados en torno de la dignidad de la persona individual, y establecer una doctrina de los derechos humanos más actual, afirmándolos con carácter irrenunciable; es decir, como verdaderos deberes.

Desde este punto de vista, los derechos humanos con sentido social, objetivo e irrenunciable, se convierten en factores dinámicos y activos, para poder alcanzar a la postre la auténtica individualidad del ser humano, la que no pudo ser lograda por la clásica afirmación europea o americana de las cartas declarativas de los derechos del hombre y del ciudadano. En forma correlativa, la producción económica no debe ser un derecho subjetivo de lucro, sin un verdadero deber objetivo, con la obligación de crear bienes para la satisfacción y servicios de la colectividad, de la cual forman parte tanto los obreros y los campesinos, como los mismos empresarios y sectores a los que ellos pertenecen.

La filosofía de la tutela de las clases obrera y campesina, en términos absolutos, ya no es suficiente. Ahora se reclama la ampliación de las

medidas de seguridad social, como instrumentos más idóneos y ágiles para satisfacer los requerimientos de nuestro tiempo; esto es, no sólo como medios de previsión, sino con futuras proyecciones, a favor de los individuos, pero sobre todo del sustrato familiar y juvenil de las nuevas generaciones, verdadera base de la sociedad.

2. *La transformación ideológica del siglo XX.*

Como consecuencia de estos cambios sociales, no son suficientes ni bastantes para satisfacer las demandas de justicia social, las prestaciones y aumentos de salarios. Son necesarias además, las prestaciones en servicios, con la consecuente socialización de los medios adecuados para proporcionarlos y para recibirlos. Más acá de la libre empresa, y de la lucha obrero-patronal, debe equilibrarse el alza de precios, con la prestación de beneficios y servicios, como factores creativos que compensen con creces la insuficiencia del salario. Es decir, debe pasarse de la institución de la compra-venta del salario como precio del trabajo, considerado como mercancía, a la concepción de éste como una prestación social recíproca y como un factor más del deber de proporcionar bienes y servicios de toda índole, en beneficio común.

La expansión de organismos descentralizados o paraestatales, entre los cuales se encuentran los institutos de seguridad social y numerosas agencias como instrumentos del desarrollo, son uno de tantos medios que se adaptan más a los nuevos requerimientos de la administración y a la distribución de beneficios y de servicios de seguridad social, por no estar sujetos a la forma de actuación rígida de otras dependencias directas del Estado con su sistema de división de poderes, legislativo, ejecutivo y judicial.

En la primera exposición de motivos de la Ley del Seguro Social en México, de 19 de enero de 1943, se afirma que la seguridad social se motiva, entre otros presupuestos socio-económicos, en las crisis derivadas del desarrollo industrial progresivo de las sociedades, y, por lo tanto, en la idea del hombre como sujeto de trabajo-mercancía y destinatario de un salario-precio, como presupuesto de la relación empresarial clásica.

Como antecedentes ilustrativos de este nuevo planteamiento, conviene recordar que en una concepción mítico-religiosa y sacerdotal del hombre y de la sociedad, los vínculos del individuo y de la colectividad están sujetos a una subordinación teocéntrica y teocrática. En una concepción militar del poder de gobierno, también predominan puntos de vista autocráticos y aristocráticos, con la consecuencia lógica de que las prestaciones y los posibles beneficios sociales, si así puede decirse, son donados por gracia, socorro, limosna o caridad y no como auténticos deberes en calidad de derechos irrenunciables y objetivos.

Es a partir de una apreciación científica y técnica del mundo, de la naturaleza y del hombre, sobre todo con fundamento físico-matemático cuando se producen conceptos decisivos para el siglo XX, al margen de las tradiciones míticas y religiosas; por regla general, sin atacarlas o destruirlas.

Por lo demás, esto ha ocurrido en repetidas ocasiones en la historia de las ideas. Por ejemplo, en sus orígenes, la consideración filosófica de los pensadores jónicos del mundo griego presocrático, en el siglo VI a. de C., Tales de Mileto, Anaxímenes y los demás que les siguieron, se basó en una apreciación física, y sobre todo racional del universo, al margen de las concepciones cosmogónicas y míticas de la religión politeísta sobre la creación del cosmos. Con posterioridad, muchos siglos después, el padre de la filosofía occidental moderna, Descartes, en el siglo XVIII también se apoya en una explicación racional del hombre y del mundo, pero sin desconocer el legado religioso de la teología cristiana de su tiempo. Es por esto, que la recreación de las ciencias modernas, se realiza a partir de la existencia y desarrollo de la filosofía, sin negar o atacar necesariamente las creencias de la religión.

A su vez la ciencia y la técnica, a partir del siglo XIX, permiten una exploración y utilización más eficaz de los factores de la producción económica y de su organización jurídica y política, sin negar necesariamente las tradiciones religiosas; y es una consecuencia muy importante, que gracias a tales concepciones científicas y técnicas, en la actualidad, la administración es cada vez más adecuada y eficaz, para regir los sistemas de vida contemporáneos, en la planeación y desarrollo de la sociedad.

Por otra parte, el desenvolvimiento de las tendencias socialistas; con los más diversos criterios y valoraciones, a partir del siglo XIX, quebrantan o minan las tradiciones aldeanas del señorío feudal. En nuestro continente, el descubrimiento de América, así como la exploración de África, Asia y otras regiones, propiciaron el colonialismo, a base de instituciones, en gran parte de estructura esclavista; pero ellas se han deteriorado, entre otros motivos por el impacto de esas nuevas tendencias, científicas, técnicas y sociales, del pensamiento moderno contemporáneo.

Los imperios coloniales, cuyo prototipo han sido países como España, Inglaterra, Francia, Bélgica y otros, transfieren y aplican las formas del pensamiento filosófico y de contenido económico y cultural, practicando unos sistemas jurídicos y políticos en su organización interior, y otros en los países dominados. En estas formas de explotación, no es posible propiciar medidas de previsión o de seguridad social. Tampoco las formas sociológicas primitivas del clan, la tribu, la horda y otras, pueden realizar tales funciones, por su falta de estructura e integración suficiente.

lo que se denominó nuevos descubrimientos en esas formas de conocimiento, así como el desarrollo de las técnicas para el control de los fenómenos naturales y especialmente la apertura de la era atómica, han motivado nuevos sistemas, para defenderse de las potencias desatadas, ya no de carácter mágico o mítico-religioso, sino de carácter mecánico y "trasterreno" en el orden cósmico, más allá de nuestro propio planeta; y a su vez, han planteado la necesidad de buscar nuevas concepciones filosóficas del universo. Además, en el transcurso del siglo pasado al presente, se ha sentido la necesidad de crear cauces nuevos y eficaces, frente a la tecnocracia, que avasalla la conducta del hombre y las manifestaciones de su personalidad auténtica dentro de la sociedad.

3. El conflicto de intereses públicos y privados.

La confrontación jurídica y política, entre los sistemas tradicionales y los contemporáneos, ha sido planteada, por una parte en la tradición romana, en el campo del Derecho civil, con las técnicas del Derecho privado, que hoy es cada vez más limitado, por que presupone un punto de vista también limitado, sobre la justicia subjetiva en el significado de "dar a cada uno lo suyo", o "lo suyo a cada quien", conforme a sus derechos particulares. Esta concepción implica, la afirmación de los derechos subjetivos individuales, privados, los que deben ser tutelados o protegidos por los preceptos del Derecho objetivo. Esta función del Derecho, muy arraigada, llega a constituir un verdadero "tabú".

Dentro de este sistema, la normación del Estado y sus instituciones, debe tutelar y proteger básicamente este tipo de derechos. Así, las mismas técnicas del Derecho público son influenciadas por este criterio; al grado, que el Estado o las naciones adoptan también criterios y sistemas subjetivos, tácitos y expresos, como si cada estado en sus relaciones internacionales fuera una gran persona particular e individual, con sus consecuentes egoísmos.

Por otra parte, la afirmación política del poder de mando, por Derecho divino, para gobernar a los estados, sirvió ideológicamente para la dominación autocrática de los pueblos, en la Edad Media, en las monarquías absolutas en España y en la conquista y colonización de América. Con posterioridad, la influencia moderna del racionalismo, tanto como del empirismo, a través del Derecho natural, inspiró el régimen de los derechos individuales del hombre y del ciudadano, así como la concepción aún actual, de carácter liberal democrático, con la afirmación del hombre en "estado de naturaleza" y de las libertades subjetivas innatas, como base de la igualdad y fraternidad entre los hombres. Estas filosofías no se basaron en los presupuestos del Derecho divino, sino en la afirmación de relaciones contractuales, emanadas de la volun-

tad de cada individuo, para integrar una voluntad general. Precisamente estas concepciones filosóficas, tanto en el orden civil y político, como en el orden internacional han motivado gran parte de los conflictos ideológicos de nuestro tiempo.

En concordancia con esa situación, sobreviven los intereses creados por la tradición feudal y autocrática, con sus formas especiales de dominación espiritual y temporal; pero también sobreviven los intereses creados por el humanismo individualista y liberal; precisamente en este conflicto se ubican las tendencias sociales que confrontan lo mismo una tradición que la otra.

Estas formas ideológicas dominantes, han tenido que venirse superado, desde el punto de vista jurídico, con las tendencias del Derecho público y social contemporáneo, de acuerdo con los requerimientos de nuestro tiempo. En el orden económico, por los planes, tendencias y programas para el desarrollo de los pueblos; y en el orden político, con las luchas sociales y cambios en la organización nacional interna del poder, así como en el ámbito internacional. Es así como en México, especialmente a través de la legislación del seguro social, se opera la transformación de los derechos civiles y políticos, en derechos humanos de contenido socio-económico y con fines de seguridad colectiva.

4. Ampliación de los fines de la seguridad social.

En este orden de requerimientos, uno de los sustratos de la seguridad social, es la apreciación de que, el más valioso de los bienes es la vida y la salud, no sólo de la población actual, sino de la familia y de las generaciones futuras, de la niñez y la juventud, como valores primordiales de la existencia humana: bases en toda auténtica cultura al servicio del hombre y sin cuya satisfacción todo progreso es utópico.

En la exposición de motivos de la Ley del Seguro Social en México, de enero de 1943, se hace referencia a la democracia industrial y al paso del positivismo evolucionista, producto del auge moderno de las ciencias de la naturaleza, a las tendencias socialistas contemporáneas; también se afirma como consecuencia lógica el maquinismo con todas sus complejas repercusiones. Con ello, también se observa la evolución institucional de los derechos subjetivos, a los deberes inexcusables e irrenunciables de orden social. El seguro social se convierte, frente al seguro privado, en uno de los instrumentos de transformación necesarios para toda la colectividad, y no sólo en un factor de protección económica-individual. Estas consideraciones ponen de manifiesto, uno de los más profundos conflictos de nuestro tiempo, acaso el principal: el dilema individuo-sociedad. Así resulta que el factor básico, el elemento social, no es el individuo como tal, sino las formas gregarias de carácter comunal, entre las cuales la más importante es el grupo familiar.

En consecuencia, otro sustrato esencial de la seguridad social, es la afirmación política del Estado de Derecho, ya no sólo con carácter intervencionista, tutelar y paternalista, sino como un Estado de servicio. Esto es, las tendencias que lo obligan a representar los intereses de la colectividad y no sólo como órgano de poder político.

Siguiendo el antecedente que se comenta, la exposición de motivos de las reformas de la citada ley, de 3 de febrero de 1949, subraya que el bienestar material, propicia el desarrollo espiritual; estos propósitos no sólo son referidos al trabajador individual, sino lo que es más importante, a la familia. Tal apreciación corresponde a las tendencias contemporáneas de la seguridad social.

En la exposición de motivos de la propia Ley de 31 de diciembre de 1959, siguiendo los impulsos progresistas a que se ha hecho referencia, el trabajador está considerado como valor social. Se reconoce que con anterioridad, los ideales de la conservación y mejoramientos de la raza y de la distribución equitativa de la riqueza, venían siendo postulados por el Constituyente de 1917, a través de la salubridad, la asistencia, la previsión social y el seguro social, como instrumento idóneo para esos propósitos, por lo cual debió seguirse adelante con estas medidas.

En los países desarrollados, los conflictos se resuelven de acuerdo con sus amplios recursos, con la intervención paternalista del Estado, con la tutela de los trabajadores, en las relaciones obrero-patronales, a través de las legislaciones del trabajo, o bien, con el propósito de conservar la estabilidad política tradicional; pero en los países del tercer mundo, en vías de desarrollo, es indispensable intervenir y promover, planear y servir, no sólo para proteger o tutelar, sino para impulsar y realizar los fines de la colectividad. También esto explica y justifica, que en los países menos desarrollados, los organismos que prestan los servicios de seguridad social, son a su vez organismos o institutos en proceso de desarrollo, como ocurre con los nuestros.

Asimismo, por tales motivos, la capacidad de trabajo debe ser considerada en beneficio de la colectividad, no como simple mercancía, sino como un bien de la nación y sujeta al régimen, muchas veces reiterado y que ha sido mantenido por los artículos 27 y 123 de nuestra Constitución. Con ello, se invoca y se afirma, en forma muy expresa, la tesis de la justicia social en nuestra evolución política, que fundamenta la expansión de los medios de previsión y seguridad de nuevos núcleos de población.

Este criterio se ha postulado, por ejemplo, a través de la incorporación de los trabajadores de la caña de azúcar y de otros sectores, al seguro social. También por este camino se afirma la doctrina de una paz social justa, como instrumento de integración económica, a través de las medidas protectoras de que se habla. En el año de 1963, la exposición de motivos de la ley de incorporación respectiva, destaca la transición del

sistema de los seguros sociales en forma estricta, a la seguridad social moderna de carácter mucho más amplio y que notoriamente extiende el actual régimen de gobierno.

Los aspectos fundamentales de la nueva Ley del Seguro Social de 1973, que entró en vigor el 10. de abril del mismo año, en el título primero de disposiciones generales, establece que el seguro social es el instrumento básico de la seguridad social, como un servicio público nacional a cargo del Instituto Mexicano del propio ramo.

Esta nueva ley comprende, además del seguro obligatorio, la institución de un novedoso sistema de incorporación voluntaria a dicho régimen obligatorio.

El título segundo agrega una nueva rama de seguro, el de guarderías para hijos de trabajadoras aseguradas, el cual tiene por objeto proporcionar dichos servicios a los niños desde los 43 días de nacidos, hasta la edad de 4 años, cumpliendo así el artículo 171 de la Ley Federal del Trabajo.

Se establece que son sujetos del régimen obligatorio, además de los ya conocidos asalariados dentro de una relación de trabajo, los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administraciones obreras o empresas y los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, social local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola.

También establece el artículo 13 de la Ley, que son sujetos del régimen obligatorio, los trabajadores en industrias familiares y los independientes, tales como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados; asimismo, los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales o en razón de fideicomiso y los que para la explotación para un cualquier tipo de recursos estén sujetos a contratos de asociación, producción, financiamiento y otro género similar a los anteriores; también incorpora a los pequeños propietarios con más de 20 hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierra, aun cuando no estén organizados crediticiamente; finalmente también se refiere a los patrones, personas físicas y trabajadores asegurados a su servicio, cuando no estén ya asegurados en los términos de la propia Ley.

Todo lo anterior en forma por demás flexible queda condicionado y se delega en el Ejecutivo Federal las facultades para determinar las modalidades y fechas de implantación del Seguro Social en favor de todos los sujetos mencionados, a propuesta del Instituto del ramo.

Es muy importante observar, que mientras no se expidan los decretos de referencia, los sujetos del seguro comprendidos en el citado artículo 13, podrán ser incorporados voluntariamente al régimen obligatorio, dentro de los períodos de inscripción que el propio Instituto fije, y conforme a los reglamentos respectivos.

Es notorio que la nueva Ley a que se hace referencia implica una generosísima extensión del concepto tradicional del Seguro Social, como el instrumento más adecuado para cumplir las nuevas funciones que la sociedad demanda, en nombre de la justicia social, y como resultado de la evolución política de la doctrina mexicana sobre este particular.

En suma:

1. La seguridad social en México, no sólo ha sido un derecho individual y colectivo, sino un medio básico para el desarrollo del país.
2. Esta situación ha sido favorecida, por la transformación ideológico-social del siglo XX, apoyada en la influencia de la ciencia y de la técnica en escala mundial.
3. En esta trayectoria, se trata de superar el dramático conflicto de intereses entre el individuo y la sociedad.
4. La legislación del Seguro Social en México, ha postulado finalidades cada vez más generosas, en beneficio de la colectividad.