

PANORAMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA

Por el Dr. Hugo Italo MORALES*

Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.

1. *Introducción conceptual*

En todas las épocas de la humanidad, se ha luchado por la seguridad en sus diversos aspectos, pero sobre todas las cosas, el hombre ha buscado aquella que le representa el cuidado y protección de su salud, vida y condiciones decorosas de subsistencia. Esta lucha en contra de la inseguridad, constituye la prueba inefable del progreso de los pueblos.

Las sociedades que otorgan a sus nacionales altas condiciones de vida, son aquellas cuya preocupación se finca en el otorgamiento de amplios satisfactores que le garantizan una subsistencia digna congruente con su condición de persona humana.

Estos conceptos generales resultan más claros cuando se aplican a los trabajadores, cuyo sistema de producción requiere garantizarle no tan sólo su salario y condiciones laborales, sino además capacitación, adiestramiento, médico, medicinas, pensiones, jubilación, recreación, etc., además estas prestaciones en su mayor parte deben hacerse extensivas a la familia, cuyos dependientes económicos requieren también de condiciones dignas.

En ese tenor a través de la seguridad social, se combaten los riesgos laborales y sociales que son víctimas los trabajadores y sus familiares.

Con los nuevos sistemas de producción, aplicados a partir de la revolución industrial, cambiaron los métodos de trabajo, multiplicándose los riesgos en el centro de labores, como una consecuencia de la utilización de maquinaria.

Existen sin embargo, confusiones sobre el tema derivadas de imprecisiones terminológicas. Y otras disciplinas tales como: la previsión social, beneficencia pública, y asistencia social, se mezclan con esta materia; luego entonces, es indispensable ubicar a cada una de ellas dentro de su entorno, para encontrarnos en posibilidad de desarrollar el tema.

* Profesor de Derecho de Trabajo y Director del Seminario de Derecho del Trabajo y Seguridad Social con motivo del L Aniversario de la Revista de la Facultad de Derecho de México.

Previsión social. Tiene por objeto proteger exclusivamente al trabajador de todos los riesgos que sufre en el desarrollo de sus funciones, proporcionándole todos los medios previos para evitarlos y otorgarle ayuda médica y económica cuando es víctima del infortunio.

Con posterioridad a su nacimiento amplía sus objetivos, mejorando además las condiciones de vida del obrero proporcionándole satisfactores complementarios (capacitación, vivienda, higiene y salubridad en el trabajo, jubilaciones, etc.), que cumple los principios rectores que le dieron vida.

Beneficiencia pública. Servicios gratuitos otorgados por el Estado y en ocasiones, con la colaboración de particulares para brindar ayuda a la población marginada, en ciertos aspectos de sus necesidades, tales como: comida, vestido, habitación, servicio médico, etc.

Asistencia social. Actividad estatal, que procura la satisfacción de las necesidades de los sectores de la población más necesitada, con el objeto de mejorar sus condiciones de vida en general.

Seguridad social. Disciplina jurídica que persigue el mejoramiento y progreso de la población nacional a través de todos los medios que se le permitan elevar su nivel de vida y subsistencia, propios de su calidad humana, aplicando ante todo, sistemas integrales de bienestar individual y colectivo.

En atención a las distinciones mencionadas y, tomando como base de nuestro estudio la seguridad social, tendremos que recordar que esta disciplina ha llegado a un nivel internacional de desarrollo y la propia organización de las Naciones Unidas en su declaración de derechos humanos, lo considera como un concepto universal, aplicación en todos los ámbitos económicos, en los siguientes términos: "toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social. . ." agregándose además en otro punto del mismo instrumento que se comenta: "todos los individuos tienen derecho a un nivel de vida adecuado que les garantice y asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tienen asimismo derecho a los seguros en casos de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros en caso de pérdida de los medios de subsistencia, por circunstancias independientes de su voluntad.

La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencias especiales, todos los niños nacidos en matrimonio y fuera del matrimonio tienen derecho a igual protección social".

No obstante las buenas intenciones de los preceptos anteriores, que constituyen los deseos de dicho organismo internacional en el ámbito

mundial, actualmente la seguridad social, se encuentra en una etapa incipiente, puesto que son muy pocos los países que la han podido implementar en todos los órdenes ya descritos, e incluyendo a toda la ciudadanía; en otras naciones los seguros fundamentales se consideran, sólo referidos a la clase trabajadora. Con exclusión de cualquier otro sujeto y en la gran mayoría de los casos, ni tan siquiera se practica esta disciplina, lo que motiva que la previsión social y la asistencia pública, constituyan los regímenes aplicables.

2. *Antecedentes históricos*

La seguridad social mexicana se inicia en la era moderna en la década de los años cuarentas, sin embargo, con anterioridad se llevaron a cabo diversas medidas que en forma muy modesta pretendían iniciar la etapa correspondiente.

En el presente siglo, el antecedente legislativo más remoto se deriva de la ley, de accidentes y enfermedades profesionales dictado en el Estado de México en 1904, indemnizaciones y diversos derechos del trabajador al ocurrir en riesgo laboral.

Este ordenamiento dio lugar a muchos más dictados en diferentes entidades federativas de la República Mexicana, tales como: Nuevo León en 1906; Chihuahua 1913; Jalisco 1914; Hidalgo 1915; Yucatán 1915; Coahuila 1916; Zacatecas 1916.

En el artículo 123 de la Constitución Mexicana de 1917, se incluyó una fracción que pretendía iniciar en todo el territorio una política de mutualidad social, expresándose en los siguientes términos:

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

En 1921 se elaboró el primer proyecto de ley del Seguro Social, que no llegó a promulgarse, pero su interés sobre el tema se extendió en tal forma, que se elaboró otro subsecuente, creando un Instituto Nacional del Seguro Social, cuyas cuotas deberían integrarse con un porcentaje variable del 2% al 5% del salario, el cual deberían depositar patrones y trabajadores en un banco para devolverlo posteriormente a los obreros, cuyo beneficio se establecía.

Mientras tanto, los servidores públicos federales que no se beneficiaban con estas prerrogativas obtuvieron la promulgación de la Ley

General de Pensiones y Retiros, en la cual se estableció un sistema de jubilaciones y pagos por defunción, integrado con la aportación del trabajador y del Gobierno que se le entregaba a los afectados o familiares, llegando el caso.

Por otra parte, la Secretaría de Educación Pública en 1928, estableció el seguro del maestro como ayuda a los dependientes económicos en casos de defunción del asegurado.

En el año de 1929, se consideró indispensable, modificar el artículo 123 constitucional, con el objeto de conceder facultades exclusivas al Congreso de la Unión, para legislar en materia laboral, en tal virtud se le quitaron dichas prerrogativas a los gobiernos de las entidades federativas, pretendiendo en tal forma unificar los principios respectivos.

Se requirió reformar la fracción relativa a seguridad social, en los siguientes términos:

Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, lo cual comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedad y accidentes y otras con fines análogos.

Con el objeto de reglamentar la reforma constitucional en 1932 se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República, para que en el término de seis meses expidiera la Ley del Seguro Social, pero al no dar cumplimiento a esta facultad dentro del término, expiraron las posibilidades inmediatas — una vez más — de cristalizar los anhelos tantas veces acariciados, de cumplir el pensamiento del constituyente.

En 1938 parecía ser el año definitivo, puesto que se envió al Congreso el proyecto correspondiente, pero fue rechazado, argumentándose defectos e imperfecciones.

Fue hasta el 19 de enero de 1943, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Seguro Social, haciendo realidad los deseos tan largamente acariciados de contar con un ordenamiento que cubriera las necesidades en la materia.

Este ordenamiento, antes de publicarse, fue analizado por la Oficina Internacional del Trabajo y presentado a la conferencia social, reunida en Santiago de Chile y ambos organismos opinaron favorablemente al respecto.

La seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, que inicialmente le correspondía organizar al Instituto Mexicano del Seguro Social, le fue retirada en 1959, en virtud de expedirse una legislación y crearse un organismo específico para cubrir estas necesidades. Más tarde en 1976 se publicó la legislación de seguridad social de las fuerzas armadas mexicanas.

3. *Sujetos comprendidos en la Ley del Seguro Social*

Son múltiples las personas que deben integrarse a la seguridad social mexicana; el deseo de todo el pueblo, es quedar comprendido sin excepción, bajo el régimen, sin embargo, las circunstancias actuales lo impiden.

- a) Régimen obligatorio. Trabajadores de la iniciativa privada, cooperativistas, ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios, organizados en uniones de crédito.
- b) Incorporación voluntaria. Trabajadores de industria familiar, profesionistas independientes, comerciantes en pequeño, artesanos, trabajadores no asalariados, ejidatarios y comuneros de fideicomisos o de asociación, pequeños propietarios, patrones físicos, domésticos, servidores públicos estatales, municipales o descentralizados no sujetos a leyes de seguridad social.
- c) Seguros facultativos. Extensión del seguro en enfermedades y maternidad a familiares no asegurados o personas no comprendidas dentro del supuesto del aseguramiento voluntario.
- d) Seguros adicionales. Complementación de prestaciones económicas en contratos colectivos que superan los seguros obligatorios.
- e) Continuación voluntaria. Prórroga de aseguramiento a aquellos que han dejado de pertenecer obligatoriamente, pero que deseen continuar en el régimen.

4. *Seguros de riesgos laborales*

La clasificación legislativa, se inicia con el riesgo tradicional de todas las legislaciones de trabajo y que parcialmente originan el desarrollo de la previsión social y, la seguridad social, en tal virtud su concepto sobre el tema se identifica plenamente con la ley laboral.

Define genéricamente el riesgo, con accidentes o enfermedades a que están expuestos los trabajadores, en ejercicio o con motivo de su trabajo.

Concretamente, se refiere al accidente como lesión orgánica o perturbación funcional o la muerte producida repentinamente en ejercicio o con motivo del trabajo y la enfermedad como un estado patológico derivado de la acción continua de una causa que tenga origen en el trabajo o medio laboral.

Las consecuencias del riesgo, las clasifica tradicionalmente en incapacidades temporales, permanentes, total o parcial y muerte.

Prestaciones en especie. Asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, prótesis, ortopedia y rehabilitación.

Prestaciones en dinero. Incapacitados, salario total hasta el alto o fijación de incapacidad que puede ser parcial o total, fijándole pensión del setenta por ciento; si esta incapacidad es menor del quince por ciento, se le indemniza con cinco anualidades.

En caso de muerte, la viuda o concubina, tiene derecho a pensión del cuarenta por ciento del equivalente a la del asegurado fallecido y veinte por ciento como pensión de orfandad a los menores de dieciséis años y se aumenta al treinta por ciento si les faltan ambos ascendientes; la edad se prolonga hasta veinticinco años, si se encuentran estudiando o incapacidades por enfermedad crónica o defecto psíquico.

Los padres del fallecido, generan pensión si no existe ninguno de los anteriores y asciende al veinte por ciento. Todas las pensiones mencionadas son revisables, cada vez que se modifiquen los salarios mínimos.

5. Seguros de enfermedad no profesional y maternidad

a) Enfermedad no profesional, se le conoce también bajo el término "enfermedad ordinaria" e incluye todos los casos, en los cuales el estado patológico obedece a una causa, sin vinculación con el servicio prestado.

Los sujetos que se benefician con este seguro, pueden ser: el propio asegurado, el pensionado, o beneficiarios. La esposa o concubina, el esposo o concubino, los menores de dieciséis años del asegurado o pensionado, los padres del asegurado que dependan económicamente.

b) Para gozar de este beneficio, deberán sujetarse a las prescripciones médicas y tratamientos indicados y se inicia el derecho, a partir del momento en que se certifica el estado de salud.

Una vez cumplidos estos requisitos, se otorga asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, hasta por cincuenta y dos semanas prorrogables, un término igual.

El asegurado tiene derecho a un subsidio del sesenta por ciento de su salario a partir del cuarto día de enfermedad hasta por cincuenta y dos semanas prorrogables a veintiséis más, el cual podrá suspenderse si incumple las indicaciones médicas, o se niegue a hospitalizarse, en el caso de ser necesario.

c) Seguro de maternidad. En el momento que se acredite el estado de embarazo, se goza de los beneficios correspondientes.

Las prestaciones consisten en asistencia obstétrica, ayuda para lactancia y canastilla al momento del nacimiento. El subsidio para la asegurada, consiste en el total del promedio de salarios durante cuarenta días antes y después del nacimiento que suspenden la relación laboral.

d) Gastos de funeral. En caso de muerte del asegurado o pensionado, se cubren al familiar que presente la cuenta de gastos, el equivalente, a dos salarios mínimos mensuales.

6. *Seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, muerte y guarderías*

a) Pensión de invalidez. Se otorga cuando el asegurado se encuentre imposibilitado para desempeñar un trabajo adecuado a la capacidad, formación profesional y ocupación anterior, que le proporcione una remuneración superior al cincuenta por ciento, percibido por igual trabajador.

Cuando la invalidez se derive de una enfermedad o accidente no profesional, o por defectos, agotamiento físico, mental o afección permanente que le impida trabajar.

Las prestaciones que genere este seguro, consisten en una pensión definitiva, asistencia médica, ayuda asistencial y asignaciones familiares.

La ayuda asistencial, se concede cuando el pensionado requiere la ayuda de un tercero permanentemente, a juicio del médico y consistente en el veinte por ciento del monto de la pensión que ya disfrutó.

Las asignaciones familiares, se otorgan como carga familiar para complementar las pensiones en los siguientes términos: esposa o concubina quince por ciento; menores diez por ciento; ascendientes; falta de beneficiarios quince por ciento (por soledad).

b) Pensión por vejez. El asegurado de sesenta y cinco años y cubiertos por lo menos quinientas cotizaciones, tiene derecho a este seguro, independientemente y de la asistencia médica, asignaciones familiares, ayuda asistencial, conceptos ya definidos anteriormente.

c) Cesantía en edad avanzada. El que teniendo sesenta años, no tenga empleo y haya sumado las mismas quinientas cotizaciones; esta pensión se otorga en porcentaje reducido del setenta y cinco por ciento hasta el ciento por ciento, conforme transcurra el tiempo hasta llegar a los setenta y cinco, equiparándose al seguro de vejez.

d) **Pensión por muerte.** El asegurado o pensionado al morir, genera en favor de sus beneficiarios diversas prestaciones. Pensión de viudez (esposa o concubina); en caso de nuevo matrimonio se le entregarán tres anualidades como pago final. Orfandad (menores de dieciséis años; estudiantes hasta veinticinco; o con incapacidad que les impida trabajar, o situación económica deprimente). Ascendientes. De faltar cualquier derechohabiente anterior, los ascendientes gozan de la prestación.

e) **Gastos matrimoniales.** En el momento del matrimonio, ciento cincuenta cotizaciones, equivale al veinticinco por ciento de la anualidad de invalidez.

f) **Guarderías.** Se proporcionan a los hijos de los asegurados, cuarenta y dos días después del nacimiento y hasta los cuatro años del menor, que tienen por objeto cuidar la salud y desarrollo de los hijos mientras trabaja el asegurado, e incluye aseo, alimentación, salud, educación y recreación.

7. *Seguridad social de servidores públicos*

La seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado federal, a la cual nos referimos en antecedentes, se rige actualmente por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), expedida en 1959 y actualizada en 1983 e incluye:

a) Trabajadores del servicio civil federal; dependencias de la administración pública, poderes de la unión y gobierno del D. F.; pensionistas y derechohabientes; estados y municipios con convenio; diputados y senadores; agrupaciones que se incorporan.

b) Comprende los seguros de medicina preventiva, enfermedad, maternidad, rehabilitación, riesgo de trabajo, jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte, cesantía en edad avanzada, indemnización global, bienestar y desarrollo infantil, integración, prestaciones, mejoría de condiciones, turismo, promociones culturales, funerales.

- **Enfermedad.** Atención médica y prestaciones inherentes hasta cincuenta y dos semanas, licencias con goce de sueldo (15-30) y sin goce cincuenta y dos semanas.
- **Maternidad.** Pensionada, esposa, concubina o hijo soltero de dieciocho; asistencia obstétrica, lactancia, canastilla.

- Medicina preventiva. Preservar y mantener salud en vacunación, planificación familiar, nutrición, higiene, etc.
- Riesgos de trabajo. Diagnóstico, asistencia médica y quirúrgica, farmacéutica, etc., prestaciones (1 año), pensión por muerte cien por ciento a familiares del sueldo básico.
- Jubilación. Treinta años de servicio, cien por ciento del salario.
- Retiro. Cincuenta y cinco años de edad y quince de servicios, promedio último año cincuenta a cien por ciento (15-30).
- Invalidez. Inhabilidad física o mental, quince años de servicios (se aplica seguro de retiro), suspensión: si vuelve al trabajo, revocación: recupere capacidad.
- Muerte. Quince años de cuotas, sesenta años de edad 10 de cuotas genera pensiones de viudez, concubinas, orfandad, ascendientes, en caso de concurrencia, se divide entre todos y acrecienta cuando se pierde por abandono.
- Funerales. Cuatro meses de pensión a quien exhiba gastos de sepelio, no existiendo nadie, el ISSSTE lo hará.
- Presunción de ausencia. Desaparición del pensionado por un mes, se liquida provisionalmente a parientes; si aparece, vuelve a gozar del pago.
- Cesantía en edad avanzada. Sesenta años sin trabajo se incrementa del cuarenta al cincuenta por ciento, a los sesenta y cinco años.
- Indemnización global. Retiro sin derecho a pensión 1-4 cuotas; 5-9 cuotas más 45 días; 10-14 cuotas 90 días.
- Préstamo corto plazo. Cotización 6 meses a 5 años (4 meses); de 5-10 años (5 meses); y de 10 años o más (6 meses).
- Préstamos a mediano plazo. Veinte veces el sueldo básico.
- Préstamos hipotecarios. Seis meses de servicios; compra de inmuebles y no pueden venderse sin permiso. En caso de retiro, se otorga permiso de doce meses, no se pagan impuestos.
- Prestaciones sociales y culturales. Sociales, apoyo asistencial, consumo, alimentos. Culturales. Programas educativos, deportivos.
- Continuación voluntaria. Cinco años de cuotas, no ser pensionado, dos meses posteriores. Termina por voluntad, impago, retorno ISSSTE.
- Régimen voluntario. Convenios, gobiernos, organismos, etc.

De todo lo anterior, podemos concluir lo siguiente:

1. El ámbito de aplicación de la seguridad social, no está limitado a un grupo social determinado, sino que procura proteger a la sociedad en general.
2. La seguridad social, tiene como objetivo fundamental, resolver las necesidades insatisfechas de la comunidad en todos los órdenes, ya que se conceptualiza como el conjunto de normas e instituciones que garantizan y aseguran el bienestar individual y colectivo.
3. La materia ha alcanzado plena autonomía científica, con principios y características propias de naturaleza social.
4. La seguridad social mexicana, nació del derecho del trabajo, pero se ha extendido a los empleados públicos y fuerzas armadas.
5. El avance de la seguridad social en mi país es moderado, sin embargo, no dudamos que tiene un gran porvenir por la preocupación constante del Estado de resolver sus problemas económicos en beneficio de la población.