

Molina, G. (1989). Antecedentes. En *Introducción al derecho mexicano de la seguridad social* (pp. 4-31). México: Orlando Cárdenas.

I. ANTECEDENTES.

1. Antecedentes Históricos: (1910-1917).

El actual sistema mexicano de "seguridad social" es resultado de múltiples factores entre los que destacan, sin duda alguna, la acción del movimiento obrero —aun aquélla que no se ha dirigido específicamente a demandar su cobertura— los requerimientos del desarrollo capitalista del país y la política estatal de gestión de la fuerza de trabajo. Sus antecedentes remotos podríamos encontrarlos con seguridad desde la época de la Colonia, sin embargo, haré un corte histórico para iniciar el análisis a partir de la época prerrevolucionaria, ya que en ella se inicia la intervención estatal dirigida prioritariamente —aunque sea en el nivel discursivo— a la fuerza de trabajo asalariada.

1.1. El contexto histórico.

Durante el porfirato se desarrolló la infraestructura material necesaria para la incorporación de México al mercado mundial en forma más eficiente de lo que anteriormente se había hecho: se desarrollaron los ferrocarriles y los puertos como vías de salida de los productos

nacionales, y ciertas ramas básicas de la actividad económica —como la textil y la petrolera— iniciaron sus actividades. El país, a grandes rasgos, se caracterizaba por ser exportador de minerales preciosos y de productos agrícolas susceptibles de ser industrializados; la concentración de la tierra alcanzaba límites inconcebibles; el capital invertido en la industria —muy incipiente por cierto— era de procedencia extranjera en su mayor parte; la población era mayoritariamente campesina, etc.

En otras palabras, en el porfirato el país se ubicó, dentro de la división internacional del trabajo, en el papel subordinado (que todavía ocupa) de proveedor de materias primas para el mercado internacional, siendo receptor de capitales de procedencia estadounidense e inglesa fundamentalmente, los poseedores nacionales de riqueza la invertían fundamentalmente en tierras y, cuando participaban en inversiones industriales, lo hacían asociándose y subordinándose al capital extranjero.¹

Desde el punto de vista político la situación era la siguiente: después de un largo periodo de continuas luchas intestinas y de intervenciones militares extranjeras, el porfirato significó un largo periodo de paz en que los antiguos "revolucionarios" y sus familias se convirtieron en grandes terratenientes, detentadores tanto del poder económico como del poder político; la concentración de poder en unas cuantas personas y los altos niveles de explotación, fueron generando una enorme tensión social que desembocó en múltiples sublevaciones

y huelgas.² El descontento social fue canalizado por un sector de la burguesía nacional, encabezado por Dn. Francisco I. Madero, en un momento en que la opinión pública y gubernamental norteamericana comenzaban a ser hostiles hacia la imagen de Porfirio Díaz,³ lo cual explica —al menos en parte— la débil resistencia que tuvo la explosión revolucionaria por parte del gobierno.

El movimiento revolucionario de 1910, seguido por la lucha de facciones que culminó con el triunfo de Carranza y los constitucionalistas, dio origen, por los compromisos políticos contraídos durante la lucha, a un texto constitucional desvinculado en gran medida de la realidad social, económica y política que pretendía regular, pero al mismo a un texto que pone las bases del posterior desarrollo del país, caracterizado por: democracia burbujeante, populismo, desarrollo y consolidación del modo de producción capitalista en su modalidad dependiente.

1.2. Aspectos relevantes del texto constitucional de 1917.

1.2.1. Delineamiento del proyecto capitalista.

En mi opinión, tres son los pilares del proyecto capitalista dependiente que se dibuja en la Constitución de 1917: el artículo 27, el 123 y el 3o., en ese orden.

El artículo 27 Constitucional tiene dos caras, por un lado la cara agrarista, que permite al Estado mexicano que surge de la Revolución, legitimarse con la gran base

campesina que participó en la lucha armada, y al mismo tiempo dosificar la incorporación de fuerza de trabajo al mercado de trabajo asalariado; y, por otro lado, la cara francamente capitalista, que representan una medida de política económica indicativa, con facetas francamente coercitivas dirigidas a los propietarios de la riqueza, y que en lenguaje cifrado parece aconsejarles que inviertan sus recursos en la industria porque su inversión en tierras no es segura. Este artículo cumple, pues, tres funciones: legitimar al Estado, gestionar a la fuerza de trabajo campesina y reorientar al capital.⁴

Como complemento del artículo 27 Constitucional, se encuentra el artículo 123 que cumple funciones parecidas: por un lado tiene su cara laborista (o populista), en tanto que expresa parte de los compromisos asumidos con la Casa del Obrero Mundial (que actuó como representante oficial del proletariado industrial mexicano, durante la Revolución); estos compromisos se cumplen con la declaración formal de los derechos de los trabajadores.⁵ Por otro lado, en su cara francamente capitalista, el artículo 123 Constitucional pone las bases para el desarrollo de un mercado interno suficiente para dar salida a lo que produzca la industria, así como para limitar espacial y temporalmente los conflictos obrero-patronales. El mensaje de este artículo parece ser: "propietarios del capital, inviertan en la industria, y allí les aseguramos altas tasas de ganancia, un mercado de consumo interno suficiente y largos momentos de paz obrero-patronal". Por virtud de las diversas instituciones tripartitas que este

artículo crea, se inscribe dentro de la línea corporativista, recubierta de populismo, que caracteriza al Estado mexicano desde aquellas fechas.

El artículo 3o. Constitucional constituye, por su parte, el instrumento para dar cohesión al "nuevo proyecto revolucionario", a través de la reproducción ideológica y de las capacidades mínimas requeridas para la fuerza de trabajo: establece la educación gratuita, laica y estatuizada, lo cual es, por otro lado, instrumento de negociación política con el gran grupo de presión en que está constituida la Iglesia.

1.2.2. Puntales de la democracia burguesa a la mexicana.

En un contexto de derrota de los proyectos populares, de caudillismo y, consecuentemente, de despolitización masiva. La Constitución de 1917 plantea un modelo político presidencialista, legitimado por el voto real o aparente de las grandes masas, mismo que se consolida con el proyecto posterior del "Partido Oficial". Los puntales, pues, de la democracia burguesa a la mexicana son: la centralización del poder en el presidente y en su posterior aparato electoral, y la mediatización del voto popular.⁶

En el contexto histórico y legal descrito anteriormente en forma sumaria, surgen en nuestro país los primeros textos legales que señalan la intervención directa del Estado mexicano en la conservación de la salud y en la

reproducción de la fuerza de trabajo. A continuación haré una revisión resumida de los textos y proyectos que, a partir de la Ley del Trabajo de Yucatán de 1915, plantearon una mayor intervención estatal en estos aspectos.⁷

2. Los antecedentes legales de la "seguridad social" mexicana.

2.1. La Ley del Trabajo del Estado de Yucatán (1915).

La ley de referencia, aparte de incorporar los principios (que ya para entonces comenzaban a tener vigencia casi universal), de la responsabilidad patronal ante riesgos profesionales y de la protección de la maternidad en las mujeres que desempeñasen trabajo asalariado, plantea, por primera vez en nuestro país, la intervención estatal en la gestión de la salud de los trabajadores, e inicia el traslado de la responsabilidad patronal hacia otros sujetos, mismo que culminará con la llamada responsabilidad "social" que sirve de fundamento ideológico a todos los sistemas de previsión y seguridad social.

En el primer aspecto, esto es, en cuanto al inicio de la intervención estatal en la gestión de la salud de los trabajadores, la Ley de Yucatán planteó en su artículo 135 que el Gobierno fomentaría la integración de una asociación mutualista para asegurar a los obreros en contra de los "riesgos" de vejez y muerte.

En cuanto al traslado de la responsabilidad patronal hacia otros sujetos o entes, su artículo 115 establece que la responsabilidad patronal por riesgos profesionales podría superarse con la contratación, a cargo de patrón, de un seguro privado que cubriese dichos eventos para sus trabajadores.

La ley que comento plantea el interés estatal en la reproducción de la fuerza de trabajo, mismo que se manifiesta directamente en la protección a la maternidad e, indirectamente, en el intento de asegurar el pago de las indemnizaciones de la ley a los trabajadores dañados por su trabajo y el pago de compensaciones solidarias por la imposibilidad absoluta —por muerte— o relativa —por vejez— de continuar trabajando.

Las contingencias que la Ley de Yucatán considera como objeto de protección, son la maternidad, los accidentes profesionales, las enfermedades profesionales, y la vejez y la muerte de los trabajadores asalariados; en otras palabras su ámbito material y personal de cobertura responde típicamente al modelo de la previsión social, aunque en el aspecto instrumental es bastante primitiva, ya que se limita a plantear que el Estado fomentará que los trabajadores constituyan una asociación mutualista; sin embargo en el contexto nacional, y dada la unicidad de la asociación enunciada, dicha declaración de interés estatal en su constitución, representa un significativo avance hacia la constitución de una institución oficial encargada de cubrir dichas contingencias.

2.2. El texto original del artículo 123 Constitucional (1917).

El constituyente de 1916-17, después de los debates ampliamente conocidos acerca del nivel de detalle que la Constitución debería contener respecto de la legislación laboral, y partiendo de la necesidad de establecer principios que pudieran tener validez en todo el territorio nacional a pesar de la diversidad de condiciones económicas y sociales de cada una de las entidades federativas, estableció, en la materia que nos ocupa, los siguientes principios: por un lado, la protección para los menores y las mujeres trabajadoras, especialmente, en este último caso, para las mujeres embarazadas; en segundo lugar, el principio de la responsabilidad patronal en los riesgos profesionales, mismo que como se ha mencionado, era ya ampliamente aceptado e incluso reglamentado en algunas leyes de la época; en tercer lugar, por lo que se refiere a la intervención estatal en la gestión de la salud de los trabajadores, la fracción XXIX del texto constitucional establecía que "se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros fines análogos, por lo cual el Gobierno Federal como el de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión social". Dicha fracción significa un retroceso respecto de lo establecido en la Ley de Yucatán antes mencionada dado que, a pesar

de la mayor amplitud del ámbito material propuesto, la modalidad de la caja de seguros, que no es otra cosa que un fondo de ahorro a cargo de los interesados, es decir, de los trabajadores, significa un detrimento de sus salarios, por un lado y, por el otro, el enunciado plural de dichas instituciones, hace presumir, al menos, que la propuesta del legislador tendía a la constitución de cajas de seguros gremiales, con las desventajas que ellas tienen en cuanto a su limitación de ámbito personal y, consecuentemente, en cuanto a sus posibilidades de éxito financiero.

El texto original del artículo 123 Constitucional se explica, es claro, por la limitada presencia de representantes del sector obrero en el Constituyente, y por las condiciones económicas y el equilibrio de fuerzas políticas que en ese entonces privaba en el país.

2.3. Las leyes del trabajo de Tamaulipas y Veracruz (1925).

Entre la promulgación de la Constitución de 1917 y la federalización de la materia laboral, realizada en 1929, la mayor parte de las entidades federativas expidieron su propia ley del trabajo. De entre las leyes locales del trabajo expedidas en esa época destacan, por sus avances en la materia que nos ocupa, las leyes de los Estados de Tamaulipas y Veracruz. Dichas leyes, aparte de incluir los contenidos constitucionales respecto de la responsabilidad patronal entre los riesgos profesionales y

la protección a los menores, a las mujeres y, en especial, a las mujeres embarazadas, estipulan, como avance en nuestra materia, que la responsabilidad patronal por riesgos de trabajo puede ser cubierta por medio del aseguramiento privado, es decir, por medio de la contratación patronal con una compañía aseguradora aprobada por la Sección de Trabajo y Previsión Social del Estado, y —agregaban ambas leyes— dicho contrato de seguro sería irrevocable para los patrones salvo que mediase causa justificada, por lo que, tanto los trabajadores como las aseguradoras tendrían acción para exigir el pago de las cuotas al patrón si éste dejaba de pagarlas injustificadamente.

Las dos leyes comentadas introducen así un principio de garantía en favor de los trabajadores, aunque es claro que dicha garantía es bastante débil, ya que ella sólo existe cuando los patrones voluntariamente contratan un seguro privado. No obstante lo anterior, el inicio de ingerencia estatal al aprobar a las compañías aseguradoras y el principio de la irrevocabilidad del seguro mientras estuviere vigente el contrato de trabajo —que no de otra manera debía entenderse la justificación para dejar de pagar las cuotas— significan ya un gran avance hacia la constitución de una aseguradora oficial, mismo que, como podremos constatar en el siguiente apartado, comenzaba ya a insinuarse.

2.4. El proyecto de la Ley de Trabajo para el D. F. (1925).

Este proyecto, que no llegó a ser aprobado por el Congreso, aparte de los contenidos usuales reglamentarios del artículo 123 Constitucional, establecía tres posibilidades para que los patrones garantizaran las indemnizaciones por riesgos profesionales a sus trabajadores: en primer lugar, la constitución y depósito de un fondo por el monto calculado para las indemnizaciones de un año, realizado en la forma y lugar previstos por el Ejecutivo Federal; en segundo lugar, la celebración de un contrato de seguro que cubriese los riesgos profesionales; y, en tercer lugar, en el caso de que se instituyese un seguro oficial, la inscripción obligatoria de sus trabajadores en él.

Como puede verse, la preocupación central del proyecto de referencia, por cuanto a nuestra materia se refiere, es la de encontrar la fórmula para garantizar que los patrones paguen las indemnizaciones por riesgos profesionales, y con tal fin, se anuncia la posibilidad de crear una institución oficial de seguros contra riesgos de trabajo, con inscripción obligatoria de los trabajadores.

La creación de una Ley de Seguros Sociales, insinuada en este proyecto, fue uno de los ofrecimientos que Alvaro Obregón hizo en su campaña de reelección para reafirmar su compromiso con las organizaciones obreras.

2.5. Las leyes de pensiones militares y civiles (1925 y 1926).

Las leyes de pensiones para militares y empleados públicos, promulgadas en los años de 1925 y 1926, aunque limitadas en su ámbito material de cobertura, introdujeron el gran cambio: el financiamiento de las prestaciones sería con cargo tanto a los trabajadores como al patrón —que en este caso es el Estado— y la administración de los recursos así obtenidos para, llegado el caso, otorgar las pensiones, la realizaría una dependencia pública del sector centralizado.

Las dos leyes que se mencionan se inscriben en el conjunto de medidas que se tomaron en la época con el objeto de lograr la institucionalización de la lucha política; su complemento fue la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR). En otras palabras, con las leyes de pensiones civiles y militares se buscaba —en mi opinión— generar derechos para quienes, encontrándose dentro del aparato burocrático y militar, se mantuviesen leales a los gobiernos constituidos, y la complementaria creación del PNR permitiría que las distintas facciones de la "familia revolucionaria" pudiesen negociar, e incluso enfrentarse, sin necesidad de recurrir a las armas como vía de acceso al poder. En esas condiciones la gestión estatal directa de las prestaciones que otorgaban las leyes que comentamos, era un imperativo político, y la aportación bipartita era una medida legítima.

2.6. Las reformas al artículo 123 Constitucional (1929):

En 1929, por circunstancias que no vienen al caso comentar aquí, y que Dn. Mario de la Cueva explica con suficiencia,¹⁰ se federalizó la materia laboral estableciendo la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo y, por extensión, en materia de previsión social. Conjuntamente con la federalización de la materia y preparando el ambiente para la intervención directa del Estado en la gestión de la salud de los trabajadores, se reformó la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, estableciendo que "se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social... mismo que cubriría las contingencias previstas en el texto original."

Las reformas constitucionales mencionadas sentaron las bases para la gestión estatal directa de la salud de los trabajadores, misma que no pudo concretarse sino hasta que las exigencias de la política llamada de "Unidad Nacional", de Manuel Avila Camacho, tuvo que otorgar una contraprestación por la pasividad del sector obrero oficial ante el apoyo gubernamental al desarrollo del capitalismo mexicano.

2.7. El proyecto de la Ley de Trabajo y de la Previsión Social (1934).

Dentro de la misma táctica de preparación para la

intervención directa del Estado en la gestión de la salud de los trabajadores, se inscribe el proyecto de Ley del Trabajo y de la Previsión Social, presentado por el Presidente. Cárdenas ante las cámaras legislativas. Ya para entonces la Ley Federal del Trabajo de 1931 estaba en vigor y la principal aportación y justificación del proyecto cardenista era, sin duda alguna, la referente a la previsión social.

En sus líneas generales el proyecto contiene todos los elementos del sistema de previsión social instaurado con la Ley del Seguro Social de 1942-43. El proyecto de referencia planteaba la creación de una institución descentralizada, denominada Instituto Nacional de la Previsión Social, de administración tripartita, que prestaría lo que el proyecto denomina un "servicio federal descentralizado" sin fines de lucro, otorgando prestaciones en dinero, en especie y en servicios, consistentes en subsidios temporales, pensiones, indemnizaciones globales, aparatos y accesorios terapéuticos, asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, y hospitalización y reeducación ante contingencias que afectaran la capacidad de trabajo de los asalariados.¹²

El proyecto cardenista no fue aprobado por las Cámaras, lo cual puede ser atribuido solamente, en mi opinión a la intención preparatoria de la opinión pública y política que el mismo proyecto tenía. Otra posible explicación no es factible tomando en cuenta que cuando el titular del Ejecutivo Federal mexicano realmente se propone que una ley sea aprobada, lo logra y, concre-

tamente en el caso del Presidente Cárdenas, si bien en 1934 no tenía en sus manos todos los hilos del poder, posteriormente, con la expulsión de Calles y la reestructuración del partido oficial, es indudable que no había en el país persona, ni grupo, que pudiese efectivamente detener un proyecto suyo.

2.8. La Ley del Seguro Social (1942-43).

La Ley del Seguro Social publicada en 1943 recoge los lineamientos generales planteados en el proyecto cardenista, introduciendo una serie de mejoras técnicas. Su expedición se hizo en el contexto de la política llamada de "Unidad Nacional" que se instrumentó combiniendo la represión con las concesiones.

Los contenidos de la ley que comentamos podrían resumirse en lo siguiente: a) Crea un organismo público descentralizado, encargado de prestar un servicio público "nacional" (sic), denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, con personalidad jurídica y patrimonio propios; b) Para efectos de la determinación de créditos y cobro de cuotas, otorga a dicho organismo el carácter de organismo fiscal autónomo auxiliado por las oficinas federales de hacienda para el ejercicio de la facultad económico-coactiva; c) La integración y financiamiento del citado organismo se establece en forma tripartita, con la representación del Estado, los patronos y los trabajadores; d) La estructura orgánica del mismo se hace con base en una Asamblea General, un Director General, un

Consejo Técnico y una Comisión de Vigilancia; e) El ámbito personal de cobertura planteado por la ley tiene dos aspectos, por un lado establece que sus destinatarios inmediatos y obligatorios son los trabajadores asalariados urbanos y, en ciertas circunstancias y respecto de ciertas contingencias, sus familiares, por el otro consagra el principio de expansividad¹⁴ al establecer que por medio de decretos se podrá incorporar a los trabajadores asalariados del campo, y por medio de la afiliación voluntaria se podrán incorporar otros sujetos; f) En el ámbito material, la Ley del Seguro Social establece la cobertura para las principales contingencias relacionadas con la reproducción y utilización de la fuerza de trabajo, a saber, riesgos de trabajo, enfermedades no profesionales, invalidez, cesantía en edad avanzada, muerte y maternidad.¹⁵

La Ley del Seguro Social de 1942-43 constituye un pilar fundamental de la política de "Unidad Nacional" inaugurando, para aspectos no conflictivos y supuestamente no políticos, el neocorporativismo del Estado Mexicano. Desde el punto de vista empresarial significa —aun cuando ello no es reconocido así de manera expresa por los sectores más obtusos del capital nacional— el relevo estatal respecto de su responsabilidad derivada de los riesgos de trabajo y, en consecuencia, la reducción de posibles fuentes de conflictos obrero-patronales.¹⁶

2.9. La legislación de López Mateos. (1960-63).

En un contexto de gran tensión social, representado por la crisis política de 1958 y el surgimiento de la guerrilla campesina de Rubén Jaramillo en el Estado de Morelos y su respectiva represión, el 18 de agosto de 1960 y el 29 de junio de 1963 se expidieron, respectivamente, el Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores del Campo y el Decreto de Incorporación de los Trabajadores Cañeros al Régimen del Seguro Social Obligatorio.¹⁶

En dichas disposiciones se estableció que el financiamiento de las prestaciones para este tipo de trabajadores sería con cargo al Estado y a los patrones, sin descuento alguno para los trabajadores.

Mención aparte merece la adición que en esa época se hizo al artículo 123 Constitucional.¹⁷ En dicha adición se establecieron las bases para la actual reglamentación del trabajo de los empleados al servicio de los poderes de la Unión y del Departamento del Distrito Federal, así como los fundamentos para la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE).¹⁸

3. El actual sistema mexicano de "Seguridad Social". Aspectos Generales.

La génesis histórica de nuestro actual sistema de "seguridad social" ha dado como resultado un complejo

heterogéneo en el cual se entrecruzan y superponen un amplio conjunto de instituciones e instancias, con competencias no muy bien diferenciadas en algunos casos, y con ámbitos subjetivos unas veces diferenciados y otras no.

Desde el punto de vista jurídico, todo el sistema actual se fundamenta en el recientemente introducido "derecho a la protección de la salud",¹⁹ contenido en el artículo 4 de la Constitución, y en los artículos 123 —apartados A y B— y 73 del mismo cuerpo normativo.

Respecto del derecho a la protección de la salud, hasta en tanto que la legislación reglamentaria no permita a los sujetos exigir que se "haga realidad" dicho derecho ante situaciones concretas, debemos concluir que constituye una "institución proclamada", una mera declaración de intenciones que, en el mejor de los casos, se traduce en una orientación para el legislador. Sin embargo existen situaciones en que la introducción del derecho constitucional a la protección de la salud como "derecho subjetivo público" puede acarrear problemas prácticos, por ejemplo, ¿podría un sujeto de atención de la Secretaría de Salud exigir el otorgamiento de las prestaciones médicas necesarias para recuperar su salud, y en caso de negativa demandar a la propia Secretaría por las consecuencias generadas? Problemas como éste y otros similares podrían plantearse ante los tribunales del país.

Respecto de lo establecido en los artículos 73 y 123

ciones estatales les otorguen las prestaciones de "seguridad social"; los "marginados" son titulares de un interés jurídico a ciertas prestaciones —no todas las que corresponden a los asalariados— mismas que las instituciones estatales otorgan discrecionalmente; los "privilegiados del régimen" son un conjunto heterogéneo formado por personas que teniendo o no derecho a los servicios de "seguridad social", normalmente no hacen uso de ellas por contar con medios económicos suficientes para satisfacer, con otros medios, las contingencias que se les presentan.²¹

b) Vinculado a lo anterior, los niveles y objetivos de la cobertura son también distintos: los asalariados cuentan con una cobertura institucional dirigida al mantenimiento de su capacidad productiva y de consumo; los "marginados", por su parte, tienen una cobertura mucho más limitada, por un lado son los sujetos naturales de la acción preventiva de la salud pública y, por el otro, cuentan con prestaciones que les permiten sobrevivir en condiciones tales que garanticen su posible incorporación al sector de los asalariados;²² los "privilegiados del régimen", por último, debido a su nivel de ingresos, aunque tengan acceso a los servicios y prestaciones de la "seguridad social" por ser formalmente parte —en muchos casos— del sector de los asalariados, normalmente utilizan dichas prestaciones en forma opcional y discrecional, para fortalecer o incrementar sus niveles de consumo, en otras palabras, este sector hace uso de la seguridad social en forma "subsidiaria".²³

Constitucionales, tenemos que, en primer lugar, es de competencia exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia del "derecho de los trabajadores a la protección de su salud" y, en segundo lugar, que dicho derecho consta de dos partes bien diferenciadas, las que integran las disposiciones de seguridad industrial —esto es, de salud en el trabajo— y la que integran las disposiciones de "seguridad social" —es decir, salud para el trabajo—; junto a ello se encuentran las normas que constituyen el cuerpo del Derecho del Trabajo, algunas de las cuales pueden ser enfocadas también desde el punto de vista de la salud.²⁰

A partir de la incorporación del derecho a la protección de la salud como derecho de todos los mexicanos, se plantea una interrogante, esto es, ¿se puede hablar ahora de un derecho de primera —que sería el de los trabajadores asalariados y sus familiares— y el de un derecho de segunda —que sería el de los sujetos no incorporados al régimen anterior, pero sí comprendidos por el artículo 4o. Constitucional?

Hasta en tanto lo anterior no se resuelva, la "seguridad social" en México puede ser descrita de la manera siguiente:

a) Existen tres tipos básicos de sujetos, mismos que tienen una protección diferenciada: los asalariados, los llamados "marginados" y los "privilegiados del régimen". Los asalariados, en razón de su situación laboral, son titulares de un derecho subjetivo para que institu-

c) En cuanto a los requisitos para tener acceso a las prestaciones y servicios de la seguridad social existen también diferencias: los asalariados tienen como condiciones, en primer lugar, ser precisamente asalariados (sujetos de una relación de trabajo) y, en segundo lugar, sufrir la contingencia definida por la ley;²⁴ en el caso de los "marginados" el requisito primordial es el ejercicio de la discrecionalidad estatal, aunque a ello se le agrega, en algunos casos, la aportación de trabajo por parte de los destinatarios de los servicios;²⁵ en el caso de los "privilegiados del régimen", la discrecionalidad privada asume un papel preponderante.

d) Por último, en cuanto al financiamiento de los servicios y prestaciones de la "seguridad social", el principio general es que los beneficiarios —directos o indirectos— aportan una parte del financiamiento y el Estado aporta otra, sea determinada expresamente por la ley, sea a través de subsidios. Tenemos así, por ejemplo, que el IMSS opera con aportaciones del Estado, de los trabajadores y de los patrones, el ISSSTE con aportaciones del Estado-patrón y de los trabajadores, la SSA con los fondos públicos derivados de los impuestos generales, COMPLAMAR —mientras existió— con aportaciones públicas y con aportaciones en trabajo de los beneficiados, etc.

Lo anterior nos da una idea aproximada de la complejidad y disparidad operacional del sistema de "seguridad social" mexicano.

Ahora bien, la multiplicidad de organismos de "seguridad social", y las características de los ámbitos subjetivos de la actuación de cada uno de ellos, ha provocado la necesidad de crear una instancia de armonización de la política estatal en la materia, el llamado "sector salud", promovido por el entonces Presidente de la República José López Portillo. En dicha instancia, que se caracteriza como "consultiva", se pretende reunir y coordinar la acción de todas las instituciones federales que se relacionan con la "seguridad social".

En mi opinión, la integración del sector salud, si bien es deseable en cuanto que es un paso hacia la unificación de las diversas instancias existentes en la actualidad y, en dicho sentido, puede significar un avance respecto de la efectividad del nuevo derecho constitucional a la protección de la salud, por otra parte puede significar una reducción importante a la, ya de por sí disminuida, autonomía de las instituciones de "seguridad social" que operan a partir de una estructura tripartita, esto es, que operan con una pretendida representación de los factores de la producción.²⁶

El resultado de todo lo anterior puede resumirse en los siguientes datos referidos única y exclusivamente a los servicios de salud: "... el IMSS (...) atiende el 27% de la población y cuenta con el 56.4% del presupuesto público dedicado a los servicios de salud y seguridad social. El ISSSTE dispone del 29.7% del presupuesto para atender al 7% de la población, mientras la SSA tiene el 13.9% del presupuesto para atender teóricamente,

al 51% de la población".²⁷ "En realidad, según cálculos oficiales, la SSA no alcanza a cubrir más que el 16% de la población, dejando a uno de cada tres mexicanos sin acceso a los servicios de salud".²⁸

3.1. Los principios teóricos estructurales de la seguridad social y el sistema mexicano. La clasificación del sistema mexicano.

La seguridad social, según la doctrina más extendida, se estructura en torno de una serie de principios, a saber: la universalidad, la integralidad, la unidad de acción, la eficacia, la expansividad y la subsidiaridad.

3.1.1. El principio de universalidad y el sistema mexicano.

El principio de la universalidad se enuncia diciendo que la seguridad social debe cubrir con sus prestaciones y servicios a toda la población de un Estado. En el caso mexicano, teóricamente existen instancias para cubrir a toda la población, aunque los sujetos no cuentan con la misma posibilidad de exigir el pago de las prestaciones y éstas son diferenciadas en función del sector poblacional al cual se dirigen; además existe la "confesión" oficial de que en la práctica hay un amplio sector que no cuenta con ningún tipo de prestaciones en la materia.

3.1.2. El principio de integralidad y el sistema mexicano.

Este principio se enuncia respecto del ámbito material de la seguridad social, diciendo que ésta debe cubrir con prestaciones y servicios todas las necesidades generales de la población, e incluir los niveles de previsión, recuperación, resarcimiento, readaptación y rehabilitación, en la línea del lema del Informe Beveridge: "Protección de la tumba". En el modelo mexicano este principio dista mucho de ser realizado, ya que se fundamenta en niveles diferenciados de protección para los distintos sectores sociales, esto es, existen sectores de la población que tienen derecho a niveles de protección mucho más amplios —cuantitativa y cualitativamente— que otros y existen sectores que, salvo por el enunciado constitucional declarativo del derecho a la protección de la salud, no cuentan más que con un interés jurídico para obtener prestaciones que garanticen simplemente su supervivencia.

3.1.3. El principio de unidad de acción y el sistema mexicano.

Se enuncia diciendo que la responsabilidad de la administración de la seguridad social debe recaer en un solo organismo, con el objeto de optimizar los recursos humanos, técnicos y económicos con que se cuenta. En México, como ya hemos visto, existen multiplicidad de or-

ganismos que actúan en la materia y sólo últimamente se ha hecho un intento — que no podemos dejar de calificar como tibio — para establecer una instancia superior de coordinación, que por las funciones que se le atribuyen ni siquiera remotamente permite hablar de que se cumpla con el principio que comentamos.

3.1.4. El principio de eficacia y el sistema mexicano.

Este principio tiene dos vertientes, por un lado implica que las prestaciones deben ser suficientes en cantidad, calidad y duración, para hacer frente a la contingencia a cubrir, y por el otro deben ser otorgadas con la oportunidad debida. En el sistema mexicano sólo muy pocas prestaciones, y para algunos sectores de la población, reúnen los requisitos que exige el principio teórico; de entrada, para todos aquellos sujetos que no tienen derecho subjetivo a las prestaciones, difícilmente puede afirmarse que el principio de referencia tenga validez; en segundo lugar, existen una serie de prestaciones que requieren, para su otorgamiento, el cumplimiento de un plazo de espera, por lo que, aun estando vigente la contingencia, si no se cumple dicho plazo no es exigible el pago de las prestaciones; en tercer lugar, es notoria la insuficiencia cuantitativa de muchas de las prestaciones. En conclusión podemos decir que existen múltiples situaciones en que el principio de referencia no se cumple.

3.1.5. El principio de expansividad y el sistema mexicano.

La permanente expansividad del ámbito material y subjetivo de la seguridad social es, según la doctrina más extendida, otro de los principios teóricos estructurales de la seguridad social. Desde mi punto de vista, el hecho que se pretende conceptualizar como principio teórico estructural de la seguridad social, aunque refleja una realidad más o menos común, implica una contradicción con los principios de universalidad e integralidad, ya que si se encuentra protegida toda la población, respecto de todas las necesidades básicas, no es factible la expansividad. El modelo mexicano es un modelo de expansión, precisamente porque no ha realizado los principios de universalidad, integralidad y eficacia; continuamente son incorporados en el ámbito subjetivo de actuación de las diversas instituciones nuevos grupos poblacionales y, ocasionalmente, las prestaciones son incrementadas.³⁰

3.1.6. El principio de subsidiariedad y el sistema mexicano.

Se formula diciendo que el primer responsable de la propia seguridad es el individuo y que el Estado sólo debe intervenir cuando aquél ha agotado todas sus instancias personales e informales de solidaridad. Este principio pretende llevarse a la práctica en el sistema mexicano para algunos sujetos — a través del establecimiento de prestaciones económicas que no cubren en

forma total las contingencias; de este modo, el sistema de seguridad social colabora con el individuo para hacer frente a las contingencias que se le presentan, pero, como el sistema toma como punto de referencia el grupo de cotización en que el individuo está inscrito y no sus condiciones particulares, el resultado es —si se puede decir así— una "mayor subsidiariedad" con algunos sujetos que con otros."

3.2. Clasificación del sistema mexicano.

Los sistemas de protección social pueden ser clasificados en grandes rasgos, en sistemas de asistencia social, sistemas de previsión social y sistemas de seguridad social. Los rasgos distintivos de cada uno de dichos sistemas son los siguientes:

a) Sistemas de asistencia social: estos sistemas tienen como destinatarios a los indigentes, mismos que son considerados como titulares de un interés legítimo a la protección, y que, por lo mismo, no tienen un derecho subjetivo a la misma. La cobertura que otorgan estos sistemas está limitada a lograr objetivos de salud pública y, en todo caso, a lograr niveles mínimos de supervivencia de los beneficiarios directos.

b) Sistemas de previsión social: su ámbito subjetivo está integrado por la población asalariada, misma que cuenta con un derecho subjetivo a las prestaciones que otorga el sistema. La cobertura otorgada cubre todas

aquellas contingencias que pueden apartar —o que apartan— al asalariado de su puesto de trabajo.

c) Sistemas de seguridad social: su ámbito subjetivo está integrado por toda la población, misma que cuenta con un derecho subjetivo a las prestaciones que otorga el sistema. La cobertura otorgada es amplia y va dirigida a la gestión estatal de los roles sociales de trabajador, no trabajador y consumidor.³¹

Como puede deducirse de lo anterior, el sistema mexicano de "seguridad social" no es encuadrable claramente en ninguno de los modelos anteriores, más bien comparte características de los tres. Para los indigentes se ha instrumentado un sistema de asistencia social, para los asalariados rige la previsión social y para algunos sectores de los no asalariados existe una especie de seguridad social.

Tomando en cuenta, sin embargo, que las políticas estatales han señalado como preferente el desarrollo de las prestaciones y servicios en favor de los asalariados, podemos concluir que el sistema mexicano es un sistema de previsión social en transición o en expansión, es decir, es un sistema que a partir de la protección a los asalariados y a sujetos a ellos asimilables, otorga prestaciones y servicios a derechohabientes que no reúnen tal calidad.³²