

Factores de Desarrollo de la Política de Seguridad Social en México

*Por Gustavo SANCHEZ VARGAS, de
la Universidad Nacional Autónoma
de México.—Colaboración especial para
el Instituto de Investigaciones Sociales.*

INTRODUCCIÓN

LAS mutaciones de la previsión económica, desde las mutualidades y otras formas incipientes a la más evolucionada de Seguro Social, corresponden a desarrollos de las realidades sociales que tras cada transición han ofrecido una etapa superior y más eficaz de protección para los individuos frente a las adversidades.

Coincide con los años finales de la segunda guerra Mundial, en que ya se advertían sus secuelas de trastornos económicos y perturbaciones sociales, un movimiento internacional para confrontar esos peligros con una política social de muy amplias dimensiones. Se hizo uso de la expresión seguida por la Unión Americana, en la Social Security Act (1935). Y bajo la denominación de Seguridad Social ha revestido singular importancia en las reuniones internacionales. Su trascendencia en las legislaciones nacionales y en los programas de gobierno la han caracterizado en política estatal encauzada al mejoramiento económico y social de los pueblos.

Doctrinalmente algunas corrientes identifican esa política como una expresión dinámica más, del Seguro Social. Otras, que atribuyen diferenciación específica a la Seguridad Social y la consideran como la etapa en que se supera al seguro obligatorio, sustentan correlativamente que, constituye una política que parte de principios peculiares y está destinada a objetivos característicos.

En otro ámbito, el de las realizaciones y experiencias de México —con la guía de los principios de justicia social que alienta la Revolución—, el desarrollo de la política de seguridad social está vinculado a las transformaciones del nivel de vida y de las condiciones sociales.

LOS PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD SOCIAL

UN FIN ESTATAL. Es primordial, entre los principios de la política de seguridad social, el de la intervención del Estado que incorpora en sus finalidades la seguridad social y la somete a su control.

Dentro de la finalidad clásica del Estado, el bien común, y como parte integrante de la perspectiva política, se significa la planificación económica y social con el desiderátum de reestructuración social sobre los presupuestos de mejoramiento de las condiciones de vida que aseguren un mínimo de bienestar susceptible de variaciones y movimientos ascendentes; de influjo predominante de sociabilidad en la interrelación humana que repercuta en la estabilidad de las instituciones sociales y políticas; de desarrollo económico que contribuya fundamentalmente a reducir el desempleo, a contener los efectos de la miseria en la lucha contra ella, y de distribución más equitativa del ingreso nacional.

La eficacia de las medidas de aplicación de esa política requiere, por su magnitud, que bajo el control del Estado queden la administración, los servicios y sistemas de la seguridad social, pues sólo el Estado, con los recursos y elementos de que dispone, puede lograr su realización. Lo que se aviene con el ánimo de la comunidad de que únicamente es factible por el Estado la institución de índole perdurable y de solvencia, en relación con las prestaciones y beneficios diferidos a largo plazo; el arraigo que satisfaga al sentimiento nacional, siempre receloso de que un sistema de trascendencia para toda la población, en modo alguno pueda escapar a la dirección y vigilancia de la nación y, por lo contrario, que pudiere quedar supeditado o condicionado a intereses extranjeros; la objetividad que garantice procedimientos imparciales con exclusión de criterios ajenos al régimen y técnicas de la seguridad social.

PROTECCIÓN GENERAL DE LA POBLACIÓN. La política de seguridad social tiene por otro principio, el de generalización a todos los componentes de la población del Estado. Lo que supera la diferencia entre asalariados y económicamente débiles. Estas categorías son económicas

y no parten propiamente de alguna causa que entrañe imputabilidad o culpabilidad intrínseca de los individuos, pues sólo son connotativas de los períodos de actividad económica durante la vida del hombre. Ni la infancia, la vejez, los estados de invalidez o los de cesación involuntaria de trabajo, como tampoco el postergamiento a actividades independientes con escasa y esporádica retribución, son en sus efectos remunerativos imputables intrínsecamente al hombre, por lo que los alcances de la política de seguridad social, al ser extensivos sus beneficios a toda la población, han dado un gran paso bajo el muy justo y equitativo principio de protección y amparo a las masas asediadas por la miseria. La característica de ser extensiva a toda la población es una diferenciación con los regímenes de seguros sociales que son aplicables a los asalariados, ya que proporcionalmente contribuyen éstos al sostenimiento de dichos sistemas mediante la cobertura de sus cotizaciones.

La protección a toda la población responde a un principio de obligatoriedad generalizada, ya que no pueden quedar expuestas ni condicionadas la planificación y realización de la seguridad social a la aceptación o al arbitrio por grupos o individuos, respectivamente, que dieran lugar a demoras y trastornos de los programas de beneficio nacional. Por lo mismo, el principio de solidaridad, que en las fases iniciales del movimiento de previsión obrera, como las mutualidades, fue un elemento constitutivo y aglutinante y aun bajo los seguros sociales ha desempeñado un aspecto de cierta eficacia, resulta ya desplazado frente a la característica fundamental de la obligatoriedad generalizada de la seguridad social. La realidad es que los individuos quedan sujetos al régimen de seguridad social por un ordenamiento legislativo y en nada contribuye su voluntad, como tampoco sus sentimientos de humanidad y de coparticipación de éstos con sus semejantes; que es la manifestación externa de la solidaridad, sino que, con entera independencia de voluntad y sentimientos individuales y por el solo mandato de la ley, se aplican las previsiones de la política de seguridad social.

CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO SUBJETIVO DE SEGURIDAD SOCIAL.
La consolidación del derecho subjetivo de seguridad social —tercer principio básico— queda condicionado en su ejercicio por la insuficiencia económica de la comunidad o bajo otro presupuesto condicional, el acontecer de los riesgos y contingencias de la vida. Los regímenes constitucionales han incorporado a la normatividad fundamental del Estado los derechos sociales, para otorgar garantías de protección al trabajador. Y entre el conjunto de principios con rango constitucio-

nal alcanzan su identidad los de la seguridad social. De lo que deriva la integración en la medida y amplitud con que estén definidas por los textos constitucionales tales garantías del derecho a la seguridad social.

FUNCIÓN REGULADORA Y SISTEMÁTICA DEL NIVEL DE VIDA. Un elemento connotativo más, reside en que la política de seguridad social está orientada, en función reguladora por el Estado, por los efectos y consecuencias que acarrea para los individuos y las masas el fenómeno económico de depauperización. Esta función actúa al ser incorporados los grupos sociales al proceso sistemático —planificación y técnicas de aplicación con ámbito nacional— de movilidad ascendente, a un estadio social en que puedan vivir dignamente y que, a la vez, constituya el medio idóneo para disfrutar en forma plena de las libertades esenciales e inalienables de la persona humana, libertades de pensamiento, expresión y actividad.

DEFINICIÓN. Como resultante de la observación sistemática sobre la evolución de las sociedades, en cuanto que los programas, técnicas y realizaciones de la seguridad social son contributivos de su transformación, se implica el planteamiento de la definición de esa política.

La política de seguridad social es la acción planificada del Estado, para hacer extensiva a toda la población la superación de la insuficiencia económica en función reguladora y sistemática del nivel de vida y la protección contra los riesgos de la existencia humana.

CRÍTICA. La crítica enderezada contra la política de seguridad social, en el sentido de que deja supeditada la libertad humana al subsidio oficial o a la derrama de prestaciones administradas por un órgano estatal, situaciones estas en las que se quiere ver un alcance desorbitado del control estatal en detrimento de la libertad individual, se complementa con que es limitativa de la iniciativa privada, considerada ésta como una expresión sustancial de la libertad, al relegarse por falta de preocupación económica y por la carencia del acicate de las adversidades, en que se quiere cifrar el impulso de las iniciativas privadas contributivas del progreso.

Nada tan erróneo como tales críticas. Lo cierto es que en la realidad social se contempla que la estrechez económica y la miseria agobian a las masas y las han reducido a condiciones extremas de necesidad que constituyen impedimentos infranqueables y negativos para el disfrute de las libertades. Y de lo que también existe certeza es que, si

los problemas sociales han alcanzado las fases culminantes de una gravedad amenazadora del desquiciamiento de las instituciones, es debido precisamente a las diferencias que separan, cada vez más, los niveles económicos y que han entronizado los distingos y discriminaciones en el seno de la sociedad, con la perspectiva de subversión de valores, inhibición de los principios de equidad y responsabilidad y con la negación o neutralización parcial de las expresiones individuales de la libertad. Mantener la creencia de que los pueblos son libres, porque su constitución y cuerpo de normas otorgan libertades y facultan al ejercicio de los derechos que consagran, en tanto que las privaciones que pesan sobre las masas, las restringen y limitan en sus expresiones, movimientos y aun en su propio existir a la privativa actividad de procurarse lo indispensable para su sustento, sería, de seguirse con tal prejuicio, caer en una paradoja de literatura jurídica, pues la libertad, la justicia y el derecho se nutren en la realidad social, y en la medida que se alejan o se divorcian de ésta, se transmutan en fraseología ornamental, carentes de toda validez y función sociales.

Auspiciar, por la única entidad que puede hacerlo, el Estado, un medio económico, social y cultural que supere las condiciones lacerantes en que viven grandes sectores de población, no sólo es uno de sus fines y de su atribución imponer cuantas modalidades exija la transformación de esas condiciones, sino que es la reconstrucción del medio social idóneo para que individuos y grupos vivan con dignidad, libertad y justicia. El nivel económico de un pueblo es el determinante de su grado de libertad.

Por otra parte, resulta inexacto el estancamiento, como se aduce, para las iniciativas privadas, por proporcionarle a las masas un medio satisfactorio de vida y liberarlas de preocupaciones económicas, pues si en el pasado las necesidades fueron un estímulo para despertar iniciativas individuales y algunas de ellas se tradujeron en aportaciones al progreso, en el presente los descubrimientos trascendentales han sido fruto de investigaciones científicas y de avances acelerados de la técnica, mediante inversiones cuantiosas y de tal magnitud de esfuerzos, que generalmente han sido auspiciados por entidades públicas o por instituciones privadas, sin ver que se debe a concepciones geniales de minorías los espectaculares desarrollos alcanzados por la ciencia y la técnica.

OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD SOCIAL

Si, de una forma genérica, la política de seguridad social sirve al objetivo de la estabilidad del Estado, persigue también, al exteriori-

zarse en su fase institucional y de técnica de acción planificada, objetivos específicos.

SEGURIDAD CONTRA LA INSUFICIENCIA ECONÓMICA Y SUS CONSECUENCIAS SOCIALES. El imperativo jurídico de las reglamentaciones sobre el trabajo, que humanizaron las relaciones y trato de patronos y obreros, no han alcanzado a resolver satisfactoriamente los efectos del fenómeno de depauperización de las masas. Los aumentos de salarios resultan nugatorios ante la paulatina pérdida de su poder adquisitivo por el encarecimiento del costo de vida. Las prestaciones colaterales previstas por la legislación laboral, y mejoradas por los contratos colectivos, son atenuantes frente a las carestías de subsistencias, vivienda, vestido y, en general, de los servicios requeridos por la existencia humana. Pero, además de no constituir soluciones para delimitar y neutralizar los efectos de la depauperización, sólo son aplicables a los asalariados y, por lo mismo, están excluidas grandes masas de población cuyos integrantes no se encuentran vinculados por el contrato de trabajo o beneficiados por las consecuencias de las leyes laborales.

Por otra parte, bajo las normas de seguro social o de regímenes de seguros sociales que, al igual que la legislación del trabajo, han revestido significación trascendental para el mejoramiento de la clase trabajadora, enfocaron sus finalidades a la protección económica contra las vicisitudes negativas a que están expuestos el trabajador y su familia.

Ambos sistemas normativos descansan en el principio de justicia para el asalariado, pero ni el carácter tutelar imperativo de uno ni las dimensiones previsoras del segundo, ofrecen resolver la dialéctica establecida por la carestía de la vida frente a los salarios y prestaciones del aseguramiento obligatorio.

Es insoslayable que también han contribuido a dejar sentir más las desigualdades los avances del progreso que, con proyección incontenible de invenciones y su producción serial, tienen por repercusiones la creación de necesidades, a su vez, sólo solventables pecuniariamente y, por ende, exigentes de mayor capacidad económica de los individuos. Es evidente que el progreso y las ansias que despierta en las masas corresponden al grado evolutivo de las sociedades, pero lo que no guarda un ritmo paralelo es la capacidad económica de las propias masas.

Las discrepancias sociales son la consecuencia directa e inmediata de la insuficiencia económica. La miseria, como superlativo de la estrechez económica, con sus caudas de ignorancia, promiscuidad y desamparo, ha tergiversado el sentido de sociabilidad, lo ha impregnado de

acerbos rencores y ha sumergido las conciencias en los vórtices de la desesperanza. Todo esto es inmoral y atentatorio del orden social.

La abolición de la miseria es la clave del problemario social. Y aunque este enunciado, por sí solo, despierte el eco de lejanas leyendas guardadas por tradición milenaria, de parábolas evangélicas y de utopías, se ha desprendido de toda investidura de la irrealidad para constituir una meta de la acción gubernativa planificada. La suficiencia económica de las masas y la garantía reguladora del nivel económico social, contra los fenómenos que imprimen variaciones deficitarias, configura un objetivo específico de la política de seguridad social.

ELEVACIÓN DEL NIVEL DE VIDA. En tanto que, según el régimen de seguro social, las prestaciones y servicios de protección requieren del individuo la actividad económica del trabajo, es una innovación de la política de seguridad social que la protección social actúa por el solo hecho de la convivencia humana, esto es, que todo beneficio y protección se extiende sin requisito ni deferenciación de ningún orden de actividad económica, aun para la extrema indigencia, que excluye toda actividad económica previa.

Concomitante de la garantía contra las deficiencias económicas es la elevación del nivel de las masas. Mas no únicamente desde el punto de vista económico, sino de un conjunto de condiciones de la convivencia social que contribuyan eficazmente a mantener la dignidad de la persona humana y el disfrute de la libertad. El mejoramiento económico resultaría unilateral e insatisfactorio en cuanto a consecuencias sociales, sin coordinarse con la superación de otras necesidades que actúan de ambiente para el desarrollo adecuado de los grupos sociales: el mejoramiento de la vivienda, las enseñanzas que posibiliten adelantos de orden cultural, el robustecimiento de la conciencia social y del sentido de responsabilidad ante la sociedad, y enmarcada esta reinvención por los cánones de la moral.

PROTECCIÓN CONTRA LOS RIESGOS SOCIALES. El potencial de trabajo de un pueblo está representado por la fuerza de trabajo actual y por la de sus reservas humanas. La prosperidad de las naciones se cifra fundamentalmente en el capital humano. Su protección está relacionada estrechamente con los resultados económicos en la medida que la reducción del rendimiento de trabajo ocasiona desequilibrios de producción.

Una consideración de justicia social hace extensiva a todos los

seres humanos, el derecho a la salud y, correlativamente, la atribución estatal para proteger esa necesidad social.

La política de seguridad social recoge ambas preocupaciones al concretar en otro de sus objetivos la protección contra los riesgos sociales.

La noción de riesgo social ha rebasado la que fue objeto de previsión económica por los regímenes de seguros sociales. A los riesgos profesionales, de enfermedad y maternidad, vejez, cesantía y muerte, se han agregado, como condicionantes para la convivencia social, los que significan impactos negativos del desarrollo de las masas. Así ha devenido la estructuración eminentemente compleja de sistemas, técnicas, procedimientos y servicios en que lo mismo los grandes recursos de la ciencia médica son aplicados en las fases preventiva, curativa y de rehabilitación, que sistemas de capitalización restablecen la situación deficitaria consecuente de la pérdida de ingresos por la reducción o supresión total de la capacidad de trabajo, que financiamientos de gran envergadura destinados a la construcción de viviendas se traducen en aportaciones encaminadas a la solución del problema habitacional, que la absorción del desempleo dentro de los programas de planificación industrial, que se empleen técnicas de distribución de asignaciones familiares para ayuda de la economía de la familia numerosa y que, con vastos planes de enseñanza, se difundan los conocimientos científicos, técnicos y artísticos entre las masas.

PROCESO SOCIAL DE EQUILIBRIO ENTRE LAS CLASES. Aunque sería prematuro emitir un juicio sobre los efectos de la política de seguridad social en lo referente a las clases sociales, si se considera, de una parte, su reciente formación y, por otra, que en los países que la han adoptado no se ha seguido una aplicación integral y uniforme. Ya que, en los de elevado *standard* de vida, sus avanzadas instituciones superan parcialmente ciertos aspectos de esa política, en tanto que, en otros, que confrontan inestabilidad económica, no se han podido canalizar todos los recursos y elementos necesarios para su aplicación plena. Y otra razón es la que la situación y los intereses de clase condicionan su movilidad y variantes a conformaciones y procesos sociales generalmente de prolongada duración.

Es de señalarse que, si en la escala de clases sociales la decadencia, y aun el aniquilamiento de capas superiores sucedió al minarse los intereses económicos que sirven de aglutinante clasista, como ocurrió para las clases usufructuarias de esclavos al desaparecer la esclavitud, la decadencia vertiginosa de la de los grandes propietarios de la tierra sucedió al abatirse el latifundio como sistema de tenencia y explotación agra-

rias. Y a su vez, por la formación de la gran industria, la entronización a la clase alta de los grandes industriales, o bien, por la intervención estatal en las funciones económicas, el advenimiento, con caracteres de elevada clase, de directores, técnicos y funcionarios administradores.

Habrà necesidad de la observación metódica consagrada a medir y analizar los efectos de la política de seguridad social en sus alcances a las clases sociales.

Lo dable de aseverar, es la interacción equilibradora de las clases sociales. Entre la que concentra los intereses industriales patronales y la que participa del interés asalariado. Los conflictos de trabajo como expresión de pugnas latentes y como medio para logro de las metas de los intereses clasistas no siempre sirven de recurso que defina y deje resueltas las situaciones de índole económica que generalmente motivan los conflictos. No pocas veces se vuelven transacciones que servirán de punto de partida para conflictos subsecuentes. En cambio, los trastornos que acarrear a los ciclos de producción lesionan a los propios intereses clasistas. A la larga, se contraen las inversiones en el campo de la producción por la desconfianza consiguiente de los capitalistas. Y no puede inadvertirse que son parte medular de los medios de la política de seguridad social los programas de expansión industrial que proporcionen ocupación y contribuyan a mantener un índice satisfactorio de salarios. La política de seguridad social excluye todo significado de esas transacciones que dejan insolutos los conflictos laborales o de una pausa para renovadas luchas, sino que, con su función reguladora del nivel de vida y con sus sistemas de protección, lleva la tendencia del reajuste de antagonismos obrero-patronales, al interponer a los intereses en discrepancia sus prestaciones y servicios. Ya es notorio que los intereses clasistas no muestren el cariz irreconciliable, más bien revisten similares propósitos de superación de la producción, lo que ya es la vía de compartir las responsabilidades que entraña el bienestar económico para los grupos sociales.

TRANSFORMACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN SOCIAL. Las modalidades que imprimen los desarrollos de la política de seguridad social, sobre la cultura y el nivel de vida, accionan cambios de conducta social. Pues de esos desarrollos derivan acrecentamientos de capacidades físicas, económicas y culturales que transforman en realidades los postulados de justicia social conjugados en el mejoramiento de las masas y el equilibrio político-social. La consecuencia directa de las tareas estatales, orientadas por dichos postulados, significa repercusiones positivas para la evolución de la organización social.

Identificada la política de seguridad social, en acción estatal, a la consecución de la finalidad jerárquica, el bien común, cabe una evaluación racional de probabilidades frente a las alternativas confrontadas por la organización social. Puesto que, a dados supuestos se suscita determinada conducta social, es conceptuable que, al acrecentamiento de capacidades y a la sustentación de equilibrio de intereses y situaciones sociales, se provoque conforme al grado de amplitud e intensidad, una superación de conducta y de organización sociales.

Sería insensato sumergirse en las convicciones de augurios aciagos y abandonarse a la espera que confía a las generaciones venideras las perspectivas halagüeñas, si la actualidad se manifiesta con los firmes y definidos objetivos de la política de seguridad social. De la realización de sus lineamientos depende el progreso de la sociedad y la estabilidad de sus instituciones.

CONVENIOS Y RESOLUCIONES INTERNACIONALES SOBRE POLÍTICA DE SEGURIDAD SOCIAL

MOVIMIENTO DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL.
A medida que el conflicto bélico, iniciado en 1939, trascendió de guerra por la supervivencia de los países europeos a lucha mundial por la libertad de los pueblos, se vislumbró un porvenir bajo el signo de la justicia social, para el bienestar, mejoramiento y seguridad de la población de los Estados.

La proyección para la postguerra de la seguridad social, como factor de convivencia de las naciones y de su estabilidad interna, se volvió tema de primordial actualidad en reuniones y conferencias internacionales y aún, en América, al establecimiento de un organismo regional bajo la denominación de Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

La Carta del Atlántico (1941) es uno de los puntos de partida para el movimiento de internacionalización de la seguridad social. Sus declaraciones quinta y sexta se refieren al establecimiento, en beneficio de los pueblos, de mejores condiciones de trabajo, económicas y de seguridad social.¹

Con suficiente anterioridad, la Organización Internacional del Trabajo adoptó convenios y recomendaciones sobre seguro social, pero su influencia se dejó sentir decisivamente en el movimiento referido, con

la Declaración de Filadelfia correspondiente a su xxvi reunión (1944), en que como principios fundamentales de la propia organización reafirmó: “la lucha contra la necesidad debe emprenderse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concertado”.² Con énfasis, ante las consecuencias desastrosas de la última conflagración mundial y con el firme propósito de aprontar los medios para evitar la repetición de situaciones belicosas, declara que “sólo puede establecerse una paz duradera si ella está basada en la justicia social”.³ Además, que “todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen el derecho de perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades”.⁴ El logro de las condiciones que permitan llegar a esos objetivos debe constituir el propósito central de la política nacional e internacional.⁵ La Conferencia reconoció la obligación de fomentar, en todas las naciones, programas que permitan alcanzar “la plenitud del empleo y la elevación de los niveles de vida”... “la extensión de las medidas de seguridad... y asistencia médica completa”... “protección adecuada de la vida y la salud de los trabajadores”... “protección de la infancia y de la maternidad”... “...el suministro de alimentos, vivienda y facilidades de recreo y cultura adecuadas”.⁶

DECLARACIÓN DEL DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL. De singular relieve, por la continuidad que implica en los textos internacionales desde la Carta del Atlántico, son los principios señeros de la Declaración Universal de Derechos del Hombre proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, reunida en París (1948). En su preámbulo considera “que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”,⁷ y consagra en su artículo 22: “toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuen-

² Conferencia Interamericana de Seguridad Social. *Rumbos para la Seguridad Social*, pág. 14. México, 1953.

³ *Ibidem*.

⁴ *Loc. cit.*, pág. 15.

⁵ *Loc. cit.*, pág. 15.

⁶ *Loc. cit.*, pág. 15.

⁷ Comité Interamericano de Seguridad Social. *Compilación de Normas Internacionales sobre Seguridad Social*, pág. 11. México, 1960.

ta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".⁸ La Organización de Estados Americanos, en la novena Conferencia Interamericana, celebrada en Bogotá (1948), ha adoptado en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que, "toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia".⁹

La incorporación en los acuerdos y declaraciones internacionales de normas para salvaguarda de la libertad, la elevación de los niveles económico y cultural y la seguridad social como postulados necesarios y fundamentales de la paz, no sólo constituyen el reconocimiento categórico de la obligatoriedad de atender las extremas condiciones sociales deficitarias de los pueblos, sino que entrañan la interacción entre países en distintas etapas de desarrollo económico, social y cultural, para superarse, al través de una evolución impuesta desde la esfera internacional con tendencia de igualar los niveles de vida nacionales, hasta alcanzar un mínimo mundial uniforme de mejoramiento, bienestar y seguridad social.

CONFERENCIAS REGIONALES DE LOS ESTADOS DE AMÉRICA. La adaptación de los convenios adoptados por la Organización Internacional del Trabajo, a las peculiaridades regionales de los países americanos al través de las Conferencias Regionales de los Estados de América, miembros de esa Organización, ha aportado importantes decisiones sobre seguridad social en las celebradas, respectivamente, en Santiago de Chile (1936), La Habana (1938), Montevideo (1949) y Petrópolis (1952). La primera de ellas estimó que el seguro social obligatorio constituye el medio más racional y eficaz para dar a los trabajadores la seguridad social y acordó que todo Estado debe establecer y mantener una legislación de reparación de accidentes del trabajo, una legislación de seguro obligatorio de enfermedad, de invalidez, vejez y muerte.¹⁰

En la de Petrópolis (1952) trazó la política que hay que seguir en el campo de la seguridad social orientado con un sentido de eficacia y rea-

⁸ *Ibidem*, pág. 12.

⁹ *Ibidem*, pág. 633.

¹⁰ *Ibidem*, págs. 399 y sigs.

lismo: “la seguridad social, como toda otra política que promueva el bienestar de la comunidad, depende del incremento de la producción y de la renta nacional que, distribuida equitativamente, permite mejorar las condiciones generales de vida, aumentar las oportunidades de empleo y garantizar la obtención de mayores ingresos, bienes y servicios. La seguridad social debe ser concebida y aplicada de manera tal que contribuya al logro de estos fines y sólo alcanzará pleno éxito cuando dicha política coincida con programas paralelos de desarrollo económico, de defensa de la salud, de fomento de la educación, de suficiente producción de bienes y servicios y de equilibrio en las relaciones entre el capital y el trabajo”.¹¹ Se previno, asimismo, la subordinación de esa política a las condiciones existentes en cada país y de adaptabilidad que faciliten el cambio de la estructura económica y social; la extensión de la seguridad social a la población rural, en particular a los núcleos indígenas; la revisión periódica de la legislación nacional, para ajustar las prestaciones a las variaciones de salarios y precios, y por el mejoramiento del nivel de vida; la capacitación y especialización de un cuerpo de funcionarios; y el intercambio de proyectos, programas y experiencias.¹² Tales son los aspectos más salientes de esta resolución, de la que son palpables sus objetivos de ampliación y perfeccionamiento de los sistemas de seguridad social establecidos y de procurar las posibilidades de aplicación del que posteriormente habría de adoptarse por la Organización Internacional del Trabajo como “Convenio sobre Seguridad Social (Norma Mínima), 1952”, anunciando en uno de los considerandos de la propia Resolución y al que por razón de orden cronológico adelante se hará referencia.

RESOLUCIONES DE LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL. En la órbita de los organismos regionales especializados de seguridad social, y por la especial relación a México, se destaca la dinámica de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. De su primera reunión es la declaración de Santiago de Chile (1942), que en sus considerandos define la aspiración común de las naciones americanas encauzadas al mejoramiento constante del bienestar espiritual y material de los individuos y familias.¹³ Y entre sus postulados, que “la sociedad debe encontrar en el esfuerzo solidario de todas las naciones y de todos los hombres una nueva inspiración para abolir la

¹¹ *Ibidem*, pág. 437.

¹² *Ibidem*, págs. 438 y sigs.

¹³ *Loc. cit.*, 547.

miseria y garantizar la conquista digna y suficiente de los medios de vida".¹⁴ Con la perspectiva de la realidad demográfica americana enfoca las secuelas de sus índices crecientes: "cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor espiritual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino a las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva. Este es el sentido de la Seguridad Social: una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos".¹⁵ La propia declaración atribuye al seguro social la organización de la prevención en los riesgos cuya realización priva al trabajador de su capacidad de ganancia y el restablecimiento de ésta como consecuencia de la enfermedad o accidente y el suministro de los medios de existencia necesarios por cesación o interrupción de trabajo a consecuencia de enfermedad o accidente, de invalidez, cesantía, vejez o por muerte del asegurado.¹⁶ Así, también, ha dejado delineado un programa continental que coincide en el interés de las naciones americanas por lo que atañe a las reservas humanas y a la vinculación solidaria de los Estados para dar soluciones semejantes, con el aprovechamiento de técnicas generalizadas y comunes, atentas las peculiaridades y destino de los pueblos americanos. La enunciación de dicho programa se concreta en que "una política de seguridad social de América deberá promover las medidas destinadas a aumentar las posibilidades de empleo y mantenerlo a un alto nivel, a incrementar la producción y las rentas nacionales y distribuir las equitativamente y a mejorar la salud, alimentación, vestuario, vivienda y educación general y profesional de los trabajadores y sus familias".¹⁷ Es evidente que el planteamiento tan amplio de esta concepción de política de seguridad social exige para su realización la acción coordinada, en el régimen interno de los países, de lo que se considera como programa de política nacional en materias económica, financiera, de industrialización; de abastos y regulación de existencias; educacional; de construcción de viviendas y obras públicas; laboral; de seguro social; asistencial y de salubridad, etcétera, que a su vez están atribuidas a organismos y dependencias gubernamentales y que, aun cuando convergen a la unificación en lo que hace a los objetivos sociales, en cambio representan una dispersión por parte de los órganos administrativos encargados de su ejecución, con funciones especializadas, así como con diversidad de técnicas, pro-

¹⁴ *Loc. cit.*, 547.

¹⁵ *Loc. cit.*, 547.

¹⁶ *Ibidem*, 548.

¹⁷ *Ibidem*, 548.

cedimientos, jurisdicciones, y procedencia de sus recursos, encaminados a la realización de sus respectivos programas de labores.

Las declaraciones de la Carta de Buenos Aires (1951) reiteraron que “la Seguridad Social debe organizarse por un conjunto de normas jurídicas que garanticen como función ineludible del Estado, la coordinación de la política social, económica y sanitaria”...¹⁸, lo que para su realización se deja a la decisión de cada país de acuerdo con la realidad nacional; y la más amplia cooperación entre las Naciones Americanas, con el fin de facilitar la solución de problemas de seguridad social que superen sus posibilidades nacionales.¹⁹

En las numerosas resoluciones de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, desde su primera reunión en Santiago de Chile, se advierte la continuidad del propósito de ofrecer soluciones de interés técnico y para inmediata aplicabilidad a los complejos problemas confrontados por las instituciones nacionales de seguridad social, para la extensión y perfeccionamiento de sus sistemas.

NORMA MÍNIMA DE SEGURIDAD SOCIAL. El problema relativo a la necesidad de un mayor desarrollo a las instituciones y sistemas de seguridad social de los países en que su evolución ha distado de parangonarse con los sistemas superiores de otros Estados, precisamente éstos en un grado social y económico más adelantado y, como consecuencia, de lograr un mínimo mundial uniforme al través de las legislaciones nacionales, de los sistemas y servicios de seguridad social, ha sido previsto por la Organización Internacional del Trabajo con el “Convenio sobre Seguridad Social (Norma Mínima) 1952”, adoptado en su trigésima quinta reunión.²⁰

El convenio que obliga para sus ratificantes a un mínimo de seguridad social que deberán satisfacer los Estados, donde sea de escaso desarrollo, les impone por otra parte un movimiento de superación para nivelarse con las condiciones prevalecientes en Estados con avanzada aplicación de la seguridad social y con correspondientes normas superiores. Para alcanzar las etapas graduales y sucesivas de nivelación de la seguridad social, los faculta a reservas opcionales mediante vigencias parciales y de determinación por grupos de contingencias cubiertas y sus respectivas prestaciones, lo que reviste al convenio de la mayor flexibilidad para la inclusión de sus normas por las legislaciones nacio-

¹⁸ *Ibidem*, 573.

¹⁹ *Ibidem*, 574.

²⁰ *Ibidem*, 307.

nales, de acuerdo con la adaptación requerida por las condiciones económicas y sociales de cada país.

A los aciertos técnicos del convenio cabe agregar que aunque inspirado por la actual tendencia de la seguridad social, que se concibe sobre la base de ser extensivos sus beneficios a toda la población nacional, comprende en concepto de personas protegidas a porcentajes elevados de categorías económicas: De asalariados, el 50 por ciento, o de población económicamente activa, el 20 por ciento, en generalidad, ya que dentro de la mecánica opcional a otras categorías de residentes, en relación con determinadas contingencias cubiertas, previene igualdad de trato a los residentes no nacionales, condicionada por la excepción para prestaciones financiadas exclusivamente o de manera preponderante con fondos públicos, o bien, a la proveniente de que debe mediar un acuerdo bilateral o multilateral que prevea la reciprocidad.

La protección para las contingencias a que está expuesta la población, en síntesis: La asistencia médica, de carácter curativo y preventivo; la asistencial para la maternidad; prestaciones monetarias de enfermedad; prestaciones de desempleo; prestaciones de vejez; prestaciones por accidentes de trabajo y de enfermedad profesional; prestaciones familiares; prestaciones monetarias de maternidad; prestaciones de invalidez, y prestaciones de vejez.

Por lo que respecta a la administración de los servicios de seguridad social el convenio deja subsistentes las de los regímenes internos de cada país, bien que la administración esté confiada a una institución reglamentada por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental responsable ante un Parlamento, o en la que participen por estar asociados a ellas o con carácter consultivo representantes de las personas protegidas. El Estado deberá asumir la responsabilidad general de la buena administración de las instituciones y servicios que contribuyan a la aplicación del convenio.

FACTORES DETERMINANTES DE LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL

LA ESTRUCTURA SOCIO ECONÓMICA. La fiel descripción que ha dejado Molina Enríquez en *Los grandes problemas nacionales* relativa a los estadios sociales durante la primera década del siglo presente, el incisivo y escueto testimonio de decadencia y malestar social que de esa misma época reveló Turner en su *México bárbaro*, franquean el umbral para una aseveración negativa de toda posibilidad de una política

de protección social anterior a las transformaciones realizadas por la Revolución Mexicana. Y es notorio que hasta 1910 la clase directora, influida extremadamente por las instituciones y costumbres europeas, no hubiera captado ni la más leve persecución del movimiento de seguros sociales iniciado en los principales países de Europa en los últimos decenios del siglo pasado.

Por igual, la distribución demográfica, la estratificación y condiciones sociales, los intereses políticos y económicos predominantes, contribuían a dar como peculiaridad de ese pasado, un contraste entre la más acentuada miseria de las grandes masas populares frente a ninguna medida ni dispositivos de protección contra la inseguridad social. Al llegarse las postrimerías del porfirismo, la población nacional se estimaba, según promedio de 1906 a 1910, en 14.800,000 habitantes,²¹ los que el 50 por ciento correspondían a mestizos y el 35 por ciento a indígenas.²² La gran mayoría de ambos de población rural. Particularmente los indígenas ocupantes de las tierras y montes comunales o sujetos a servidumbre en las haciendas y en el trabajo de minas. Los mestizos integraban también una gran masa de población rural, desde peones acasillados en las haciendas o como aparceros, enfiteutas y rancheros de las dependencias de las haciendas y de las que los hacendados retenían un cierto dominio eminente de la tierra, en tanto que aquéllos, con la tenencia material, ejercían el dominio útil. Lo que revela una concepción medieval del régimen de propiedad.

La estratificación de la sociedad revertía el agrupamiento por castas de la época colonial.

Las condiciones de la población campesina eran de acentuado empobrecimiento, de ignorancia pareja con su miseria, de abandono y desamparo frente a la enfermedad y a cuantos males y contingencias aquejan al hombre.

Los intereses políticos y económicos en juego contemplaban la decadencia del latifundio como unidad económica, ya en el declive del desplome por haberse llegado su ciclo de incosteabilidad de la producción. Y no encontraron medidas de reducción de costos para hacer más agudas las condiciones misérrimas de la peonada y de quienes estaban ligados con la hacienda, de por sí endeudados por generaciones en las "tiendas de raya" con jornales y salarios que a más de insufi-

²¹ Dirección General de Estadística. *Anuario estadístico*. México, 1940.

²² Molina Enríquez, Andrés. *Los grandes problemas nacionales*, pág. 197. México, 1909.

cientes sólo eran virtuales, pues habían quedado atendidos a magras raciones en especie para su sustento.

Para los habitantes de las villas de los cantones políticos sus condiciones económicas los reducían a los estrechos límites parroquiales. Lo usual en las transacciones, el trueque y sus condiciones sociales, no alcanzaban niveles distintos de los prevalecientes en las grandes heredades.

La incipiente industria tropezaba con la falta de mercados de consumo interior en razón directa con la insuficiencia adquisitiva de los salarios y jornales. La acumulación de existencias de la producción fabril revertía para sus directores el espejismo que los hacendados seguían para el abaratamiento de los costos. Las medidas de reducción de salarios, multas y descuentos injustificados, limitaciones de turnos y jornadas de trabajo, provocaron la resistencia de los obreros, que dejó sentirse con las primeras huelgas ocurridas en las fábricas textiles.

La evolución demográfica condicionada por el desarrollo de la economía nacional, a su vez en la etapa de industrialización, se significa por tres aspectos fundamentales: el crecimiento de la población, la concentración en las zonas urbanas y la necesidad imperativa de protección contra la inseguridad social.

El promedio de población de 1906 a 1910 por 14.800,000 con coeficientes, al millar, de natalidad por 33.1 y de mortalidad por 32.7, confrontados con los correspondientes para 1941 a 1950, década durante la que se inició el Seguro Social, muestran el movimiento de ascenso a 22.600,000 de natalidad por 45.1 y de reducción de mortalidad a 19.3.²³

El desplazamiento de la población del campo y correlativamente las concentraciones en áreas urbanas reflejan la importancia de este movimiento horizontal de la población, pues en 1910 la población rural integraba el 77.67 por ciento y la urbana el 22.33 por ciento, mientras que para 1940 la primera representaba el 64.91 por ciento y la segunda el 35.09 por ciento.²⁴

Las ciudades industriales dieron cabida a grandes núcleos de trabajadores. Las industrias ocupaban en 1929 a 260,000 obreros y, en cambio, para 1944 su número había aumentado a 453,000.²⁵ La constante

²³ Dirección General de Estadística, *idem y Compendio estadístico*, 1950.

²⁴ Dirección General de Estadística. *Anuario estadístico*, 1930, y *Compendio estadístico*, 1947. La referencia comparativa con datos de la década 1940-1950 se insiste que obedece por su proximidad a la fecha de iniciación del Seguro Social y, por ende, permiten la reconstrucción de las condiciones prevalecientes en ese tiempo.

²⁵ Dirección General de Estadística. *Compendio estadístico*, 1947.

corriente migratoria formada por los excedentes de población campesina y de los pueblos hacia las ciudades de importancia industrial precipitaron un fenómeno de transculturación que imprimía con mayor intensidad para los grupos que entraban en contacto con los niveles superiores de vida usos, costumbres, indumentaria, vivienda, alimentación, actividades y, en general, experiencias distintas a las que secularmente habían sido las pautas de su modo de vida. A las consecuencias de una asimilación acelerada y apremiante al *standard* de vida superior, correspondieron en número e intensidad los riesgos y contingencias, ya de por sí crecidos en las grandes urbes.

Un largo período de huelgas, de 1934 a 1940, se había traducido en el mejoramiento de los salarios y prestaciones para los trabajadores. En el año de 1929 los salarios alcanzaron la cifra de 140 millones de pesos y la derrama de los mismos para 1944 fue por 756 millones de pesos.²⁶ Tan importante como lo anterior, es el hecho de haberse robustecido sucesivamente la conciencia obrera sobre la exigencia de prestaciones sociales, marcadamente de protección contra los riesgos de trabajo y contra las adversidades para el trabajador y su familia.

Seguidamente al período de conflictos obrero-patronales, el Ejecutivo Federal instauró la política de Unidad Nacional, que delineó entre sus objetivos el equilibrado entendimiento en las relaciones de los factores de la producción: capital y trabajo. La industrialización del país pasó a convertirse en el más importante plano de la economía nacional. Son de compararse los resultados del valor de la producción industrial, que en 1929 fue por 910 millones de pesos y en 1944 de 5,342 millones de pesos (a precios de cada uno de dichos años).²⁷ Paralela al crecimiento industrial la elevación del nivel y condiciones de vida hacían imperativa e inaplazable para la política de protección social sustentada por el Estado un régimen de Seguro Social. Ya las alzas de salarios y su tendencia ascendente abrían la posibilidad de remanentes susceptibles de aplicación a los costos del aseguramiento obligatorio y de sus prestaciones.

Por otra parte, no podía inadvertirse que las fuertes inversiones de capital y las excitativas para ampliación de fábricas y apertura de nuevos campos industriales requería también de seguridades para ese factor de la producción. Y de que la intervención estatal se supera al través de un organismo especializado y regulador que simultáneamente a la realización de la justicia social, contribuyera a la disminución de

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ *Ibidem.*

los conflictos de trabajo y de perturbaciones del programa de industrialización.

CONSTITUCIONALISMO SOCIAL DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA. Las transformaciones de la estructura socio económica son resultados y expresión de la obra constructiva de la Revolución Mexicana. Desde sus inicios, las corrientes ideológicas que informan a la Revolución están identificadas con los postulados de libertad y dignidad de la persona y enmarcadas por la justicia social. Los ideales que configuran esas corrientes surgen contra el latifundio y por la justa distribución de la tierra; contra la opresión política y por la restauración de las libertades democráticas y contra las situaciones de injusticia social y por un conjunto de garantías y derechos sociales. Dentro de éstos se contienen los principios que, elevados a normas constitucionales, establecen el imperativo de instituir el seguro social. Sin propósito de incurrir en repetición de lo que se ha dejado expuesto en *Premisas del Seguro Social en el Ideario de la Revolución Mexicana*,²⁸ es menester enfatizar la fase decisiva del movimiento revolucionario que ha contribuido a definir la política social. Y es, la sustentadora de reformas sociales que apuntó en el Plan de Torreón (8 de julio de 1914), por el que se comprometieron las Divisiones del Noreste y del Norte “a procurar el bienestar de los obreros”. Con el Decreto de Adiciones al Plan de Guadalupe (12 de diciembre de 1914), expedido en Veracruz por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, don Venustiano Carranza, se prevenía que se expediría “la legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias”. Esta firme tendencia de justicia social fue auspiciada y defendida por el Constituyente de 1917 y plasmada en la Constitución General de la República.

La reforma de la fracción XXXIX del artículo 123 Constitucional reviste la singular trascendencia de prevenir el establecimiento del Seguro Social de carácter obligatorio.

Así es como surge el Seguro Social a finales de 1942, bajo los determinantes del Constitucionalismo social, de la evolución demográfica y del desarrollo de grupos sociales que han alcanzado el estadio concomitante de la etapa de industrialización y, con simultaneidad, la madurez política que actúa de factor de estabilidad de las instituciones y que condiciona la intervención del Estado para dirigir y aplicar la planificación de la defensa de la salud de su población y su protección econó-

²⁸ Del autor: *Premisas del Seguro Social en el Ideario de la Revolución Mexicana*. Orizaba, 1957, págs. 18 y ss.

mica y correlativamente la planificación industrial que aumente los centros de trabajo para contribuir al incremento de la producción y sirvan para dar ocupación a la población en incesante crecimiento. Y durante la etapa de industrialización, cuando ya entre la producción y el consumo, el índice creciente de salarios permite, sin mengua ni sacrificios para la población trabajadora, la integración de recursos que al través de los sistemas de reparto y capitalización estén afectos a los fines de protección y amparo de los riesgos del trabajo y de las contingencias de la vida.

Constituido —el Seguro Social— en servicio público nacional, ha arraigado en la conciencia de la clase trabajadora y se ha consolidado con la superación de sus servicios y prestaciones, notoriamente en el bienio en curso. Durante el mismo, los programas de beneficio colectivo en plena realización, son exponentes que se identifican con la más avanzada concepción de política de seguridad social. El aumento gradual de la población amparada es una de las consecuencias manifiestas del Reglamento de Trabajadores Temporales y Eventuales expedido el 24 de junio de 1960 y, en fecha más reciente, con precisión el 10 de agosto del año citado, del Reglamento de Trabajadores del Campo.

Las amplias campañas de medicina preventiva son distintivas de esa política, y también data de 1959 el establecimiento de los Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar que, con sus funciones de difusión cultural, les está confiada una positiva transformación social.

CONCLUSIONES

Las condiciones generalizadas de depauperización y sus secuelas de ignorancia y desamparo configuran el más angustioso problema social contemporáneo. Solamente la intervención estatal, con su perspectiva política de planificación económica y social, puede resolver en beneficio de toda su población esas condiciones lacerantes.

En la medida que las normas constitucionales definen los derechos sociales se ha consolidado el derecho subjetivo de seguridad social y, en atribución del Estado, la función reguladora del nivel de vida, de modo que se neutralicen y queden abatidos los efectos y causas del fenómeno de depauperización.

Con esos principios se plantea, por definición de la Política de Seguridad Social, la acción planificada del Estado para hacer extensiva

a toda la población la superación de la insuficiencia económica, en función reguladora y sistemática del nivel de vida y la protección contra los riesgos sociales.

En la misma quedan enmarcados sus objetivos sociales. Además de uno genérico, por el que sirve a la estabilidad del Estado, lo de índole específica: Seguridad contra la insuficiencia económica y sus consecuencias sociales; elevación del nivel de vida exigido por un solo hecho, el de la convivencia humana, y que entrañe no sólo el mejoramiento económico, sino el del ambiente social que haga posible el desarrollo adecuado de los individuos y grupos, con el robustecimiento de la conciencia social, del sentido de responsabilidad ante la sociedad y articulada esta renivelación a los valores morales; la protección contra los riesgos sociales que por su eficacia sea la inmejorable garantía del capital humano en que se cifra la prosperidad de las naciones; el equilibrio entre las clases sociales con el reajuste de antagonismos obrero patronales al interponer a los intereses en discrepancia servicios y prestaciones de seguridad social, y la evolución de la organización social como consecuencia directa del acrecentamiento de las capacidades física, económica y cultural, con que se da realidad a los postulados de justicia social y a estadios de mayor progreso y estabilidad institucionales.

El movimiento de internacionalización de la seguridad social trazó las directrices de la política encauzada a su realización. La continuidad en los textos internacionales señeros —Carta del Atlántico, Declaración de Filadelfia, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre—, que significan a la seguridad social como un rumbo atinado para abolir la miseria y mantener un orden internacional estable y duradero, han sido sucesivamente reiterados y amplificados con la adopción de Convenios por la Organización Internacional del Trabajo, Resoluciones de los Estados de América miembros de la Organización y también Resoluciones de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, con definida tendencia a la consecución de un mínimo indispensable y uniforme de seguridad social al través de su política que aumente las posibilidades de empleo, incremente la producción, distribuya equitativamente las rentas nacionales e impulse el mejoramiento de la salud, alimentación, vestuario y educación.

Los compromisos internacionales sobre seguridad social, en el caso de México, son coadyuvantes en la transición de los sistemas de protección social. Ya que los factores determinantes se enuncian en el constitucionalismo social, la evolución demográfica y el desarrollo de industrialización. Consolidado el régimen de Seguro Social y con acendrado arraigo en la conciencia nacional, ha alcanzado en el bienio que

curso, por sus realizaciones y programas de beneficio colectivo, la extensión gradual de la población amparada, las dimensiones de la medicina social y la amplia difusión cultural para el bienestar familiar, significadas fases de una política de Seguridad Social en función del progreso de la nación mexicana.