

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

[CEPAL - OIT – CFN]

«TALLER INTERNACIONAL: ENCRUCIJADAS, PROSPECTIVAS Y
PROPUESTAS SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO»

Auditorio de la Coordinación de Humanidades de la UNAM

México, D.F., 26 al 28 de septiembre de 2011

Mesa-Panel:

¿Siguen vigentes los principios clásicos de la seguridad social o se requiere de un replanteamiento?

Panelista:

Dr. Ángel Guillermo Ruiz Moreno

Para resolver la interrogante acerca de si continúan siendo los mismos los llamados *principios clásicos de la seguridad social*, es fundamental revisar la enorme evolución que ha tenido este derecho humano y social convertido, desde hace ya más de medio siglo, en un servicio público al cargo originariamente del Estado con independencia de que entes privados intervengan en la gestión.

En efecto, de la evolución histórica del seguro social *Bismarckiano*, surgido entre 1883 y 1889 en Alemania, cuyo propósito original fue por cierto proteger de los riesgos socio-vitales a los empleados públicos y privados subordinados junto a su núcleo familiar directo dependiente económico, es posible inferir que dicha tarea trascendente no podía dejarse a la acción discrecional, errática y desigual de la beneficencia en la atención de las necesidades de salud y económicas del individuo; más bien era deber de la sociedad, por conducto del propio Estado, *proveer ayuda al individuo incapaz de mantenerse a sí mismo en situaciones de impedimento físico por circunstancias ajenas a su voluntad*, siendo ésta una idea notable en una época en que predominaba la asistencia privada por sobre la pública.

Así se transitó del simple asistencialismo social a la previsión social de índole laboral, y también de la protección individual del operario al grupo familiar al pasar del seguro social a la seguridad social, significando esto un paso enorme en la manera de concebir el mundo riesgoso en que habitamos todos.

De allí surgió la idea de volverle un servicio público al cargo del Estado — garante primario y final del sistema protector— por un lado, y por el otro lado allí también surgieron los *principios* que le dan fundamento y estructura a la idea. En todo caso nos referimos aquí tanto a los principios que animaran el «seguro social» original de Bismarck, entendido aquí como el antecedente histórico e instrumento actual de lo que luego se denominaría «seguridad social», una idea que según Beveridge, su creador —ver “Full Employment in a Free Society”, de 1944, el segundo y menos conocido *Informe Beveridge*, publicado un par de años después del original—, la *seguridad social* consistía en: “el conjunto de medidas adoptadas por el Estado para proteger a los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse, por óptima que sea la situación del conjunto de la sociedad en que vivan.”

La notable transición de los *seguros sociales* a la *seguridad social*, que lenta pero inexorablemente se dio en poco más de medio siglo, no es un tema fácil de abordar ni de desarrollar académicamente, sobre todo porque a simple vista parecen lo mismo pero no lo es; acaso el más notable de todos los rasgos diferenciadores es que se transitó del *seguro social* original, el que cubría sólo a los trabajadores subordinados y sus familias en un complemento ideal de la previsión social laboral clásica, a una *seguridad social* cuyo bien público consiste básicamente en proteger mediante la solidaridad de la sociedad organizada, a la generalidad de los particulares gobernados en una universalidad de cobertura uniforme ordenada e instrumentada por el Estado. No es la única diferencia obviamente, pero sí que es la más clara, la más visible de todas.

Por otra parte, es obvio que la seguridad social no puede permanecer *fosilizada* pues requiere irse adaptando a la realidad en cada lugar y época, por lo que es evolutiva en razón de su propia naturaleza intrínseca, requiriendo de constantes ajustes coyunturales o estructurales de acuerdo siempre a las necesidades sociales imperantes y a las posibilidades económicas de cada Estado. Imposible tener en un país en vías de desarrollo, un sistema igual al que se disfruta en un país económicamente desarrollado.

Cabría añadir que los *principios* de la seguridad social contemporánea — entendidos aquí como idea de procedencia, como pensamientos directivos o fundamento de una organización legal existente—, requieren también de una especie de *homologación plena* con los principios jurídicos vigentes en un Estado de Derecho, lo que no podrá lograrse en México a plenitud mientras no exista un basamento Constitucional adecuado, porque el artículo 123 de la Constitución Política Mexicana ha quedado ya totalmente rebasado por la dura realidad; es tan obsoleto dicho marco Constitucional hasta el punto de que requiere ser dotada de

nuevos contenidos la seguridad social del siglo XXI, deslaboralizándole de una buena vez y financiándole acaso vía impuestos generales pagados por todos y en beneficio de todos, siempre con la única excepción del *seguro de riesgo de trabajo* cuyo financiamiento debe quedar lógicamente al cargo exclusivo de los empleadores.

Sin embargo, no debe ignorarse que la actual crisis estructural de la seguridad social exige una *racionalización del servicio*, necesidad que resulta más notoria frente a la hipotética “irreversibilidad” de los derechos de la seguridad social atada al empleo formal, y al elevado coste de su financiamiento; problema que se percibe desde la década de los años ochenta del siglo XX, provocado por una serie de factores políticos, económicos y sociales, aunque se puede ubicar como el detonante de todo esto el *principio de la universalidad del servicio* a partir de que se le consideró como un derecho humano y social de todos los individuos, en los artículos 22 y 25 de la «Declaración Universal de los Derechos Humanos» de Naciones Unidas, del 10 de diciembre de 1948; mutando por lo tanto la concepción misma de los riesgos socio-vitales cubiertos, al ser considerados tanto derechos humanos como a la par derechos sociales.

Dicho lo anterior, ¿qué debemos entender por *principios* de la seguridad social?

A nuestro entender, el concepto *principios* suele ser utilizado más bien en las ciencias exactas —como por ejemplo, en la Lógica o las Matemáticas—, siendo usualmente sustituido en las ciencias sociales por el concepto *fundamentos*; ello sin perder de vista que en la ciencia del Derecho, que desde luego forma parte de las ciencias sociales, una de sus principales *fuentes formales* lo son los llamados «Principios generales del Derecho». Empero, al utilizarse constantemente el concepto *principios* en el estudio de la seguridad social, en la que confluyen prácticamente todas las disciplinas científicas, lo utilizamos aquí sin problema alguno como sinónimo de *fundamentos*, de manera entonces que todos los que enseguida analizamos, son nada menos que *los fundamentos en que se sustenta la seguridad social contemporánea*.

Dicho eso en palabras simples, aún a riesgo de incurrir en un reduccionismo poco ortodoxo, un *principio* es un axioma que plasma una determinada valoración de justicia de una sociedad, sobre la que se construyen las instituciones del Derecho y que, en un momento histórico determinado, nos informa del contenido de las normas jurídicas de un Estado. De tal manera que un *principio* no es una garantía ni tampoco es una norma legal, sino más bien es la base de esta última,

una confusión en que suele incurrirse por la concepción normativista de la ciencia del Derecho que ha simplificado el fenómeno jurídico a la ley positiva.

Así las cosas, los *principios doctrinales* estructurales digamos que “clásicos” de la seguridad social —en lo que coinciden la enorme mayoría de los tratadistas del tema—, son primordialmente cuatro que elementalmente explicamos para los fines propedéuticos perseguidos:

- **Principio de Universalidad.** Que es un campo de aplicación personal y consiste en la *cobertura de todas las personas*, sin distingo alguno, contra las contingencias naturales de la vida, sean o no sujetos productivos, lo que incluye a niños y ancianos, con el objeto de procurar su bienestar y estimulando el desarrollo integral de la persona humana.
- **Principio de Integridad o de Integralidad.** Que es un campo de aplicación material, el cual consiste en la *cobertura íntegra de todos los riesgos* socio-vitales a que está expuesto el individuo a lo largo de su existencia, siendo una respuesta al infortunio y el desamparo que suelen producir dichos riesgos cubiertos o protegidos.
- **Principio de Solidaridad Social.** Que atañe al denominado “eje rector” en el cual gravita este singular sistema que forma parte de la protección social, y que se podría resumir *como el aporte de todos los ciudadanos, siempre de acuerdo a las posibilidades de cada uno*, en un compromiso colectivo organizado que comparte el impacto de los llamados “riesgos socio-vitales”, recibándose luego, en simple reciprocidad, las prestaciones legales previstas y en la medida de las necesidades de cada cual.
- **Principio de Unidad Orgánica.** La que parte de la premisa de alcanzar una *unificación en materia normativa y administrativa*, brindándose este servicio público por entes especializados creados al efecto por los órganos del Estado, quien diseña e instrumenta un sistema protector social en base a una legislación-marco que regule con eficacia este derecho social exigible, hasta el punto que se impida tanto la dispersión de recursos de todo tipo como la eventual discrecionalidad de este servicio público.

Ahora bien, se reitera que los antes referidos no son los únicos *principios de la seguridad social*, sino son los más conocidos y reconocibles; hay otros más y enseguida nos referimos a ellos.

En efecto, algunos autores han identificado otros *principios estructurales* de la seguridad social contemporánea, los que de una u otra manera deben ser

tomados en cuenta por los estudiosos del tema, si bien a veces por cuestión de criterios de interpretación debido a las sutiles o poco perceptibles diferencias, suelen ser pasados por alto con relativa frecuencia; importa entonces considerarles ahora para un mejor esclarecimiento de este polémico cuanto ignorado tema doctrinario. Citemos enseguida a cinco de ellos, a saber:

- **Principio de Obligatoriedad.** Toda vez que el sistema normalmente prevé un régimen obligatorio y otro voluntario, ya sea porque se incurra en alguna de las hipótesis legales de afiliación obligatoria, o bien porque mediante un acato volitivo se asuma dicha obligación, lo cierto es que *el asegurado queda obligado a contribuir al sistema* y en reciprocidad, *el ente asegurador está obligado a cubrirle las prestaciones* en dinero o en especie previstas para cada caso en particular al asegurado o a sus dependientes económicos a falta de él.
- **Principio de Equidad.** Es por todos sabido que la seguridad social es un esquema redistribuidor de la riqueza por excelencia, al proporcionar siempre *un trato equitativo a todo asegurado*, siempre más allá de su condición social o riqueza, desde luego en congruencia con la normativa legal y/o reglamentaria aplicable a cada caso en particular, en una indeclinable igualdad de justicia redistributiva para todos.
- **Principio de Subsidiaridad.** Que parte tanto del reconocimiento pleno de la imposibilidad de que el ser humano pueda por sí solo afrontar los riesgos socio-vitales, auxiliándose entonces para que *los afronte de mejor manera con los aportes que del erario el Estado efectúe* para coadyuvar al sostenimiento e instrumentación total de este servicio público.
- **Principio de Sustancialidad.** Lo que implica que las prestaciones contempladas en el marco normativo legal y/o reglamentario sean *sustancialmente las adecuadas para sustituir el ingreso que los asegurados dejan de percibir por causas ajenas a su voluntad*, manteniendo temporal o permanentemente sus ingresos y por ende un nivel de vida adecuado.
- **Principio de Uniformidad.** El cual tiene su correlativo en los Principios de Solidaridad y de Unidad, consistiendo *en la eliminación de desigualdades entre las personas que deben ser objeto de la prestación*, excluyendo así cualquier tipo de discrimen y, a la par, uniformando también los requisitos de espera o de acceso a prestaciones en dinero o en especie; siendo éste que se analiza un Principio clave en el cálculo matemático actuarial para alcanzar *cotizaciones y beneficios uniformes*, sin que lo quebrante la eventual protección de sectores específicos que al Estado le interese proteger.

Finalmente, considerando el inevitable fenómeno de la *mundialización de la economía*, la suscripción de Convenios Internacionales de comercio e intercambio de bienes o de servicios, la migración e informalidad laborales, así

como la deficiente cobertura aún existente en el planeta en cuanto a seguridad social se refiere, hay también un par de *principios* claves que han exigido atención por parte de la comunidad mundial y que son:

- **Principio de expansión.** Consiste por un lado en expandir el servicio público de la seguridad social a grupos sociales aún no protegidos, a fin de lograr un más amplio y mejor nivel de protección colectivo, siendo éste un propósito complementario al Principio de Universalización precitado, pero sin llegar a ser iguales toda vez que éste Principio analizado ahora contempla siempre a grupos o sectores sociales enteros y no a individuos aislados; y también, por el otro lado, propende a la *expansión de seguros en riesgos socio-viales aún no protegidos en algún lugar*, pero que ya lo están en otro.
- **Principio de Internacionalidad.** Este novedosa idea surge ya sea porque se piense en una total *armonización normativa internacional* a partir de la «Norma Mínima de Seguridad Social, del Convenio 102 de la OIT» —que data del 28 de junio de 1952 y que está vigente en México a partir del 12 de octubre de 1962—, o bien surge porque las necesidades nacionales de repente tienden a volverse regionales e internacionales, el propósito a que apunta este Principio de Internacionalidad es que la suma de los aportes efectuados a la seguridad social en diferentes países, mediante un mecanismo de *portabilidad de derechos* que siga al individuo a dondequiera que vaya, se contabilicen alcanzándose mejores y más reales beneficios, distribuyéndose proporcionalmente los seguros sociales involucrados el riesgo en una especie de co-aseguramiento.

Para concluir diremos que cuando la ciencia del Derecho se incrustó en la seguridad social —como antes lo había ya hecho en la época de los seguros sociales originales, para volverles obligatorios—, ello dio lugar al surgimiento de una nueva disciplina jurídica: el *Derecho de la Seguridad Social*, el cual ha logrado plena autonomía respecto del Derecho Laboral, si bien se encuentran todavía inevitablemente vinculados sobre todo en cuanto a su basamento Constitucional en México.

No sobra añadir al punto que la palpable *deslaboralización* de la seguridad social y la tendencia mundial a partir de la llamada «Iniciativa de Piso Básico de Protección Social», lanzada conjuntamente en 2008 por Naciones Unidas, la OIT y la Organización Mundial de la Salud, junto con un enorme elenco de organismos internacionales, *ha puesto en la mira un replanteamiento y una eventual re-conceptualización de lo que debemos entender por «seguridad social»* en el siglo XXI.

Así lo han sugerido tanto la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), como el Departamento de Seguridad Social de la OIT, en los dos «Foros Mundiales de Seguridad Social» que se han celebrado a la fecha —en Moscú, en septiembre de 2007, y en Cd. del Cabo, en diciembre de 2010—, en los cuales el suscrito tuvo la fortuna de participar activamente.

Empero, reconceptualizarle y llenarle de nuevos contenidos *requiere revisar los principios en que se funda la seguridad social contemporánea*, a fin de determinar qué es, para qué sirve, cómo opera, quién debe gestionarla, a quiénes debe proteger y cómo debe ser financiada con miras al futuro.

De manera entonces que es necesario romper paradigmas y terminar con los frecuentes mitos y medias verdades que rodean a la actual seguridad social, avanzando multidisciplinariamente en el complicado proceso de hacer ciencia, antes de que la que tenemos se nos termine por desbaratar entre las manos este magnífico manto protector.

Las fuertes presiones políticas y económicas que resiente sistemáticamente la seguridad social en todo el planeta, nos obligan a actuar no sólo con responsabilidad sino con rapidez. Habrá entonces qué revisarlo todo y no dar nada por descontado, adelantando que el único *principio* del cual no puede ni debe prescindir jamás este servicio público —dejando de lado ideologías o preferencias, y procurando ser en esto absolutamente objetivo—, lo es el *Principio de Solidaridad*, sin el cual es imposible que exista seguridad social. Porque si el Estado no puede brindarla, entonces nadie podrá hacerlo.

DR. ÁNGEL GUILLERMO RUIZ MORENO

Investigador Nacional y de la Universidad de Guadalajara.