

INTERNACIONALIDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL

INTERNACIONALIDADE SEGURANÇA SOCIAL

GABRIELA MENDIZÁBAL BERMÚDEZ

Profesora-investigadora de la Facultad de Derecho y CS de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, en México.

RESUMEN

el presente artículo a la trascendencia de la internacionalización de la seguridad social, los efectos que la globalización trae consigo, así como el contexto socioeconómico común a nivel global, sobre el que se están dando las reformas, sin embargo, como se trata de un artículo para un país hermano, por cuestiones metodológicas, es importante presentar primero un breve panorama general de lo que es el sistema de seguridad social en México, con sus virtudes y deficiencias, así como el contexto de las reformas actuales, para entonces estar en posibilidad de reflejar la relevancia de la internacionalización en esta materia: los efectos de la globalización en la seguridad social.

PALABRAS-CLAVE: segurança social; globalização; México.

RESUMO

O presente artigo a importância da internacionalização da segurança social, os efeitos que a globalização traz, bem como o contexto sócio-económico comum a nível mundial, em que estão a tomar as reformas, no entanto, como é um artigo para um país irmão, questões metodológicas, é importante apresentar um breve resumo do que o sistema de segurança social no México, seus pontos fortes e fracos, bem como no contexto das reformas em curso em primeiro lugar, em seguida, estar em uma posição reflectir a importância da internacionalização nesta área: os efeitos da globalização sobre a segurança social.

PALAVRAS-CHAVE: segurança social; globalização; México.

INTRODUCCIÓN

Al ubicar los principales problemas que aquejan al actual régimen de seguridad social mexicano, se perfila una gran meta: erradicarlos; sin embargo el sólo hecho de ubicarlos no basta, se requiere de un estudio bifocal: interno y externo, que permita proponer alternativas de solución, para estar en posibilidad de ejecutarlas:

Interno: porque el análisis de los factores que inciden en la problemática de cada ámbito de la seguridad social se encuentran enlazados al tejido social y esto complica su valoración, además de volverla única, razón por la que exige soluciones únicas también.

Externo: porque la seguridad social es producto de la organización de cualquier sociedad; surge en el momento que la propia sociedad organizada toma conciencia de la responsabilidad colectiva que se tiene frente a riesgos que afectan la vida de personas en particular, pero con causas inherentes a la propia sociedad -como los

riesgos laborales- o comunes -como la vejez, la natalidad o la muerte-, y por este motivo, es la propia sociedad la que debe proteger a los individuos contra determinados riesgos. En tal virtud, los problemas en esta materia -si bien con particularidades que no se deben desatender-, se presentan en muchas latitudes del mundo, situación tan importante a considerarse al momento de realizar un análisis de la problemática de seguridad social.

I. LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

A) Aspectos generales

Dentro de la red social o de seguridad social de un país, más que hablar sólo de instituciones u organismos de seguridad social nacionales se debe hablar también de las entidades gestoras u organizadoras de la misma; el artículo tercero de la Ley del Seguro Social establece: *“La realización de la seguridad social está a cargo de entidades o dependencias públicas federales o locales y de organismos descentralizados, conforme a lo dispuesto por esta Ley y demás ordenamientos legales sobre la materia.”*

La organización de la seguridad social compete directamente a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y a la Secretaría de Salud principalmente, a los diversos institutos federales de seguridad social y a algunos organismos estatales. Se debe señalar que existen núcleos de instituciones y dependencias determinados por área para cubrir diversas prestaciones de la seguridad social, esto debido a que no existe un organismo encargado de coordinar todos los servicios y acciones en ésta materia. En México se puede hablar de cuatro áreas fundamentales:

- Prestaciones sanitarias, cuyo encargado es el Consejo Nacional de Salud (mismo que coordina las prestaciones de salud otorgadas por los seguros sociales y la asistencia social sanitaria).

-
- Prestaciones sociales y laborales, a cargo de los programas coordinados por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
 - Prestaciones de vivienda, las cuales hoy en día se engloban en el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 y cuyos actores primordiales son: el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda (INFONAVIT) y el Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE), así como diversos órganos con cobertura estatal.

B) Estructura de los seguros sociales

Desafortunadamente la seguridad social en México, a consecuencia de la herencia bismarckiana, se equipara aún hoy en día, de forma directa con los seguros sociales, postura que no aceptamos por varias razones:

1ª La modernidad ha llevado a la seguridad social a transformarse y a extender sus objetivos, su fin absoluto es elevar la calidad de vida de todos los miembros de una sociedad y los seguros sociales son sólo una herramienta de la seguridad social¹ para conseguir dicho fin y como tal, en cada país donde se instrumentaron seguros sociales bajo el patrón bismarckiano, éstos dependen directamente de la situación económica y laboral, por lo que el empleo informal, entre otros problemas más, no tiene cabida.

2ª Aceptar que la seguridad social es igual a los seguros sociales, es tanto como aceptar que cerca de la mitad de los mexicanos no cuentan con ella, puesto que las cifras estadísticas para el último trimestre del 2003 revelaron que carecen de cobertura por los seguros sociales el 43.2% de la población total (45.1 de 104.2 millones de personas); el 67.0% de la población económicamente activa (28.4 de

¹ Al respecto la Ley del Seguro Social de 1943 manifestaba que como instrumento básico de la seguridad social se establece el seguro social y para administrarlo y organizarlo, se decreta la creación de un organismo público descentralizado. Con personalidad y patrimonio propios, denominado IMSS.

42.4 millones) y el 42.1% de asalariados (10.9 de 25.9 millones) tampoco cuentan con protección.

Pese a las razones antes argumentadas, la seguridad social en México es sinónimo de seguros sociales, por constituir los segundos la rama más fuerte de la primera. Es por ello que es importante analizar los seguros sociales mexicanos.

Los principales institutos del seguro social en México, tomando como parámetro que extienden su cobertura a nivel federal (puesto que existen institutos con cobertura estatal o sectorial), son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) y el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). Estos se encuentran organizados como organismos descentralizados y están constituidos como personas jurídicas con autonomía y patrimonio propio, que son dirigidos a través de cuerpos colegiados tripartitos (Estado, trabajadores o prestadores de servicios y empresarios u organizaciones patronales); el número tan reducido de institutos, aunado a que la cobertura de cada uno es a nivel nacional y a que otorgan cada uno prestaciones de todas las ramas del seguro social (a excepción del INFONAVIT que otorga sólo prestaciones de vivienda) ocasiona “concentración de poder”.

Sus principales desventajas son tangibles y se manifiestan en la imposibilidad existente para sólo tres institutos del seguro social de proporcionar prestaciones del seguro social a más de 104.2 millones de habitantes en un territorio nacional de 1,964,381,714.00 Km². Por tal motivo, los institutos del seguro social se ven obligados a reducir su círculo de sujetos de aseguramiento y a aumentar el nivel de sus prestaciones de manera escalafonada, es decir mientras en territorio de comunidades indígenas o rurales, donde se lucha por hacer llegar los beneficios de la seguridad social a través de sus prestaciones más elementales como lo son los servicios de salud; en las grandes metrópolis como el Distrito Federal, Guadalajara o

Monterrey², entre otras, se lucha por elevar el nivel de las prestaciones que se tienen para beneficio de los asegurados de esos territorios.

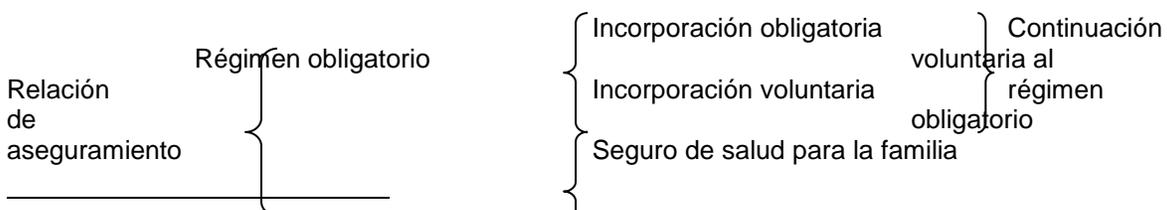
Cabe señalar que los seguros sociales se organizan en función a la relación de trabajo, por lo que los institutos del seguro social se dividen el núcleo de asegurados en función a la actividad laboral que realizan, siendo la división citada la siguiente:

- ISSSTE: trabajadores al servicio del Estado,
- ISSFAM: miembros de las fuerzas armadas mexicanas e
- IMSS: trabajadores subordinados e independientes.
- INFONAVIT: trabajadores subordinados e independientes.

C) Regímenes de aseguramiento:

Las modalidades para ser sujeto de aseguramiento en el sistema del seguro social en México son mediante el régimen obligatorio y el régimen voluntario. Cada instituto incluye, en base a su ley, diversas modalidades de incorporación, sin embargo el ISSSTE y el ISSFAM cuentan sólo con la incorporación obligatoria y la continuación voluntaria al régimen obligatorio de aseguramiento³. El único instituto que cuenta propiamente con la incorporación voluntaria es el IMSS, por lo que la exposición de los siguientes puntos es principalmente en base a la Ley del Seguro Social.

El siguiente esquema permite visualizar de mejor manera la relación de aseguramiento:



² Son las tres ciudades más pobladas de México, el Distrito Federal con 8,605,239 hab., aunque sumados los habitantes de la zona conurbada al DF suman más de 20 millones, Guadalajara ubicada al este del país, cuenta con 1,646,319 hab., y Monterrey, ciudad ubicada al norte del país, cuenta con 1,110,997 hab. Fuente INEGI- XIII Censo General de Población y Vivienda 2000, en: www.inegibob.mx/est/librerias/tabulados.asp?tabulado=tab_po03a&c=707&e= fecha de consulta: 26 de julio de 1004

³ En el caso del ISSFAM se trata de la continuación en el seguro de vida militar, para miembros de las Fuerzas Armadas Mexicanas ya retirados o dados de baja.

Régimen voluntario

Seguro para sujetos de solidaridad social

El régimen obligatorio se divide en incorporación obligatoria y voluntaria, en el primero no sólo se incluye la obligación de trabajadores y patrones de incorporarse a dicho régimen, sino también para el instituto del seguro social a asegurar a ese trabajador.

Por otro lado la incorporación voluntaria al régimen obligatorio faculta a todos aquellos trabajadores independientes (como son los profesionistas y los trabajadores del campo) y a algunos subordinados (como los trabajadores domésticos) a disfrutar de las prestaciones que se otorgan en el seguro social, pero como su nombre lo indica, sólo de manera voluntaria, sin que exista responsabilidad hacia el seguro social por parte de los patrones.

Esta es una modalidad que opera en el IMSS, debidamente reglamentada por la Ley del Seguro Social, se trata de beneficiar al asegurado, cuya relación laboral (misma que da origen al vínculo obligacional del seguro social) se extingue por cualquier circunstancia, cuando el asegurado aún no ha reunido los requisitos (tiempos de espera y número de cotizaciones) solicitados para acceder a una pensión por Cesantía en Edad Avanzada, Vejez o Retiro. Bajo tales circunstancias la ley le concede al asegurado la posibilidad de continuar afiliado al instituto en el mismo régimen de aseguramiento obligatorio, en el que estaba formalmente asegurado hasta antes de la extinción de la relación de aseguramiento. (Al extinguirse la relación laboral y no incorporarse voluntariamente el ex-asegurado, el IMSS le otorga las prestaciones en especie de la rama del seguro de enfermedades y maternidad durante los siguientes seis meses).

El régimen voluntario se implementó para brindar a todas aquellas personas que no encuadran en los supuestos legales hechos para los trabajadores o que carecen de la protección del Decreto del Ejecutivo Federal para establecer su protección por parte del seguro social. La protección se brinda principalmente mediante el seguro

de salud para la familia, por lo que sólo se contemplan prestaciones en especie de la rama del seguro de enfermedades y maternidad.

La diferencia en los regímenes de aseguramiento se ve reflejada en su financiamiento, en México desafortunadamente el seguro social está sostenido por la clase social más débil: los trabajadores (jornaleros, obreros, etc.); porque no se obliga a participar aunque sea de manera económica a la clase media alta, integrada por los profesionistas y más aún a la clase económica más pudiente de nuestro país: los empresarios (en su papel de sujetos de aseguramiento con obligación contributiva). La Ley del Seguro Social Mexicana rompe en este rubro con su tarea que le corresponde como parte del Derecho Social intentando con desigualdad jurídica lograr la igualdad social. Si bien es cierto, el seguro social está hecho principalmente para los trabajadores, sin embargo, se vería fortificado no sólo financieramente, sino también en el aspecto cualitativo y cuantitativo de sus servicios al extender el núcleo de aseguramiento obligatorio a la mayor parte de la población como en países desarrollados, lo que ocasiona automáticamente el deber elevar el nivel de sus prestaciones, porque las clases media y alta al tener la obligación de cotizar exigen su derecho de recibir calidad.

D) Ramas del seguro social:

La Ley del Seguro Social Mexicana (en lo sucesivo LSS) dispone que el seguro social cuenta con las ramas del seguro de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, cesantía en edad avanzada, vejez y retiro y guarderías y prestaciones sociales.⁴

El seguro de enfermedades y maternidad: En esta rama del seguro la legislación prevé como contingencia asegurada a la enfermedad, la maternidad y la incapacidad laboral como consecuencia de una enfermedad no profesional. México con una

⁴ Para ampliar el tema consúltese Ruiz Moreno, Guillermo, *Nuevo Derecho de la Seguridad Social*, Porrúa, México, 2001.

población creciente de 104.2 millones de habitantes, cuenta con sólo 58,929,440⁵ derechohabientes, es decir sólo el 60%.

En cuestión de las prestaciones es de resaltarse que estas son prestaciones obligatorias, que se dividen en pecuniarias y en especie, al poseer la LSS el carácter de aplicación estricta, sólo se tiene derecho a prestaciones claramente especificadas por la ley de la materia, siendo estas la atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria.

En la rama de maternidad, la legislación mexicana le concede a la madre trabajadora tras 30 semanas de cotización en el último año calendario, anteriores a la fecha de inicio del pago del subsidio (42 días antes de la fecha probable del parto) y algunas otras formalidades (que el instituto certifique el embarazo y establezca la fecha probable del alumbramiento) el pago del 100% de su salario base de cotización durante 42 días antes y 42 después del parto (seis semanas antes y seis después), además de las prestaciones en especie;

El seguro de riesgos de trabajo. Este seguro tiene como finalidad proteger⁶ de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a los asegurados y al mismo tiempo liberar de la responsabilidad del siniestro a los patrones.

En cuanto al núcleo asegurado, son sujetos de aseguramiento sólo los trabajadores activos.⁷

La consecuencia de un riesgo de trabajo trae aparejada la incapacidad laboral en diversas medidas y por último la muerte del trabajador o sujeto asegurado, consecuencias que son resarcidas mediante las prestaciones.

⁵ Cobertura de la Seguridad Social por Institución, INEGI, 2001

⁶ Proteger en el sentido de evitar la producción de los accidentes o de las enfermedades profesionales y resarcir el daño de la manera más justa posible.

⁷ En algunos otros países como Austria aparte de los trabajadores, son beneficiarios directos de las prestaciones otorgadas por esta rama del seguro también los estudiantes desde la primaria y hasta la universidad y algunos miembros voluntarios de organizaciones de ayuda (socorristas, prestantes del servicio militar o servicio civil, etc.).

Las prestaciones económicas se cubren a través del pago de pensiones, mismas que después de la reforma a la ley efectuada en 1995, son pagadas a sus beneficiarios a través de una institución privada de seguros elegida por el beneficiario⁸.

Las prestaciones en especie incluyen la atención médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria así como prótesis y aparatos de ortopedia y rehabilitación, aunque la rehabilitación se limita a la médica, sin contemplar la profesional y social que se oferta en países del primer mundo.⁹

El seguro de pensiones. Esta rama del seguro, en la mayoría de los países, se ha visto afectada actualmente en su organización, debido al aumento de la esperanza de vida que sobre todo se presenta en los países del primer mundo, como consecuencia del desarrollo del campo médico y del mejoramiento de la alimentación. A este factor se debe sumar el descenso continuo que se viene presentando desde las últimas tres décadas de las tasas de natalidad.

Hablar de pensiones en México, significa inevitablemente el inmiscuirse en la maraña de legislaciones, que presentan diversas posibilidades de jubilación y pensión que concede nuestro derecho mexicano, con sus respectivos requisitos y montos; éstas van desde las pensiones (por utilizar un término genérico que englobe: las propias pensiones, rentas vitalicias, retiros programados, haberes de retiro y jubilaciones) que se otorgan de manera general a la población asegurada que reúne los requisitos para ello, en el IMSS, el ISSSTE, el ISSFAM y lo que se puede nominar como regímenes especiales, englobando en ellos -por nombrar algunos- al régimen de pensiones para los expresidentes, para los trabajadores de instituciones financieras, los regímenes de las entidades federales, los de los trabajadores universitarios y los propios trabajadores de algunas instituciones públicas, cuyos contratos colectivos constituyen un régimen de pensiones especial,

⁸ Las particularidades de las pensiones serán analizadas en el punto siguiente.

⁹ Para ampliar el tema consúltese Brodil, W./Windisch-Graetz M., *Sozialrecht in Grundzügen*, WUV Universitätsverlag, Austria, Wien, 1998, p.98

tanto por las prestaciones de privilegio (en comparación con los demás trabajadores), como por el número de trabajadores que engloban, tal es el caso de los trabajadores del propio IMSS, PEMEX (Petróleos Mexicanos) o CFE (Compañía Federal Eléctrica).

En este artículo nos referiremos en específico al seguro de pensiones del IMSS, que nace a la vida jurídica en México, bajo el financiamiento del sistema de reparto, mismo que resultó obsoleto en función de la carga que representa para los asegurados que soportan el peso del el monto actual de las pensiones de varios jubilados. La solución optada por México fue la de sustituir el sistema de reparto por el de capitalización individual, exportado del sistema de pensiones chileno, con la reforma a la Ley del Seguro Social en 1995, se permitió evitar la descapitalización de otras ramas del seguro social, pero se acometió directamente contra el carácter de entes no lucrativos que tenían encomendado las instituciones de seguro social, como herramientas del Derecho Social.

El seguro en cuestión está estructurado en dos ramas: la primera, la invalidez y vida cubre tanto la disminución de facultades laborales y la rama determinada vida es realmente un seguro, cuya contingencia protegida es la muerte del trabajador, dejando a sus beneficiarios el disfrute de una pensión; y en la segunda rama las contingencias aseguradas son: primero la cesantía en edad avanzada, que es propiamente un seguro de desempleo para asegurados miembros de la tercera edad, cuyos requisitos indispensables son precisamente: el quedar privado de su actividad laboral, el tener un número mínimo de 1250 cotizaciones semanales al seguro social y tener la edad cumplida de 60 años. Segundo: la vejez, éste seguro implica haber llegado a la edad de 65 años y tener 1250 semanas cotizadas. Y por último el seguro del retiro, que no es propiamente un seguro social, puesto que la contingencia asegurada depende del libre albedrío del trabajador y de los recursos acumulados en su subcuenta, por lo que no estará sujeto a cubrir los requisitos de la edad, ni del desempleo planteados en los dos seguros anteriores. Únicamente se

debe tomar en cuenta que el monto del ahorro logrado durante la vida activa sea mayor en un 30% de lo que se establece para la pensión garantizada, así como para contratar un seguro de vida.¹⁰

El asegurado tiene la posibilidad de elegir una compañía privada de seguros¹¹, con la cual suscribirá un contrato para que le cubra su pensión durante el tiempo que la ley establezca o a lo largo de su vida cuando legalmente tenga derecho a ello. Para la suscripción del contrato, el Instituto Mexicano del Seguro Social establecerá y entregará a la compañía privada de seguros el monto constitutivo que es la cantidad necesaria para que el asegurado tenga derecho a una pensión o renta vitalicia, cuyo monto dependerá de lo que se hubiese logrado ahorrar y capitalizar el asegurado.¹²

El monto de las pensiones depende claramente de la cantidad acumulada en las tres subcuentas de la cuenta personal del trabajador, es decir entre más cotizaciones y ahorro personal sean acumulados, mayor será la pensión, depende también del porcentaje que la AFORE (Administradora de Fondos de Ahorro para el Retiro) establezca por gastos de administración, así como por la tasa de rendimiento que ofrezca.

Lo cierto es que el nuevo sistema de pensiones, mediante la capitalización individual, no ha logrado resolver la problemática que originó el cambio.

El seguro de guarderías y prestaciones sociales. En México el Seguro Social responde a la necesidad de las madres trabajadoras y de los padres sólo en el caso de viudez o que en el divorcio hayan obtenido la patria potestad de sus hijos, instaurando CENDIS (Centros de Desarrollo Infantil) en donde los niños son acogidos desde la edad de 40 días de nacidos (fecha en que la madre debe volver a su vida laboral) y hasta los cuatro años de edad (cuando los pequeños inician la educación preescolar). A pesar de que legalmente se establece que el apoyo a las

¹⁰ Ruiz Moreno, Op. cit. p. 643.

¹¹ Art. 120 LSS.

¹²Ruiz Moreno, Op.cit. p. 613. El monto constitutivo resulta de la cantidad calculada por el Instituto del Seguro Social para el pago de una renta vitalicia para el asegurado, suma que se compone del monto ahorrado por el trabajador durante su vida activa y el resto será otorgado directamente por el Instituto del Seguro Social a la compañía de seguros.

madres trabajadoras será durante su jornada de trabajo, esto no corresponde a la realidad, puesto que comúnmente las llamadas guarderías tienen abierto sus recintos en horarios rígidos, sin importar el horario de trabajo de los padres. Este servicio es totalmente financiado por el patrón el cual cotizará a esta rama del seguro el 1% del salario base de cotización de cada trabajador, independientemente de si es hombre o mujer, su edad o número de hijos o si existe alguna guardería de la cual puedan hacer uso.¹³

Con las prestaciones sociales el seguro social cobra su carácter integral, ya que éstas salen del rubro para el que fue concebido el seguro social, como prestaciones para los trabajadores y sus beneficiarios, otorgando servicios a la población en general. Es una mezcla de seguro social con asistencia social. Se trata de la rama del seguro social cuya tendencia es aumentar la seguridad social del país, con prestaciones como la de tiendas de autoservicio, cuyos precios están por debajo de los establecidos en tiendas privadas, farmacias, centros vacacionales, centros de preparación técnica y de información que otorgan sus servicios a la población en general.

Una vez establecidas las principales características de la seguridad social en México y de sus seguros sociales, se puede hablar de la internacionalización de la misma y de los efectos que la globalización deja sentir principalmente en uno de los puntos medulares de la seguridad social: las pensiones.

II. INTERNACIONALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

¹³ Desafortunadamente en poblados rurales en donde no se ha instituido el servicio de guarderías por parte tanto del IMSS como del ISSSTE, los patrones cotizan de la misma forma por sus trabajadores, que aquellos, que en las grandes ciudades sí gozan de éste servicio.

Concebimos la internacionalización de la seguridad social como el rompimiento de los límites de aplicación territorial, cobertura, estudio y planificación de la misma, dentro de cualquier país. La internacionalización de la seguridad social, al permitir el contacto entre los diferentes regímenes de la misma en varios Estados y por lo tanto en presencia de una variedad de legislaciones, por medio del estudio comparativo, etc., constituye un método eficaz para la ubicación y solución de la problemática actual, que presenta cualquier régimen de seguridad social.

No se puede, ni debe concebir la internacionalización como la introducción de regímenes de seguros sociales de un país extranjero al propio, en aras del debido respeto a la conciencia de las diferencias históricas, culturales, demográficas, económicas y sociales en general. Aceptamos ésta como la apertura de nuestras fronteras de seguridad social para integrar en ella los cambios que nos permitan evolucionar.

Un ejemplo palpable –de consecuencias discutibles- lo encontramos en Chile, que al privatizar en 1981 sus sistemas de pensiones, inició una tendencia en la misma dirección entre países con necesidades exorbitantes de saneamiento, creando así un proceso hacia la privatización internacional.

B) Seguros sociales y globalización

Los Estados afrontan nuevos retos en el contexto de la integración económica, producto de la globalización, uno de ellos es la liberalización financiera, que conlleva un alto riesgo para los países en desarrollo: verse inmersos en graves crisis financieras. Para ello las experiencias apuntan a que es preciso fortalecer, y no reducir, el papel del Estado para proporcionar protección social. Factores a resaltar derivados del binomio seguros sociales-globalización son:

- El aumento del poder de los empresarios sobre los trabajadores debido a la creciente movilidad de capital (consecuencia de la globalización).
- Cambios constantes en los mercados laborales, en la medida en que se ajustan a un apertura comercial, donde la tendencia es en detrimento de los derechos del seguro social para los trabajadores.
- En los casos donde se implementaron los sistemas de capitalización individual privada, las AFORES, se pierden en la administración valiosos recursos de los trabajadores.

Estos factores apuntan de igual forma a la necesidad de fortalecer el Estado en la construcción de redes de seguridad social más fuertes, equitativas y eficaces, capaces de resistir el paso de la globalización.

Otra vertiente importante de la globalización es el proceso que “reduce fronteras” de naciones y esto conduce a que la población activa del mundo se encuentre en constante movimiento debido a la búsqueda de mejores oportunidades laborales (muchas veces sólo utópicas). La globalización que se presenta tanto en las relaciones económicas, como en la vida privada de cada uno de nosotros, fortalece nuestra movilidad, he aquí algunos ejemplos de ello:

- Miles de personas pasan sus vacaciones en el extranjero
- Los estudiantes tienen la oportunidad de participar en intercambios estudiantiles que van desde un semestre hasta la totalidad del estudio
- Trabajadores requieren realizar algunas funciones en el extranjero
- Empresarios independientes abren sucursales en el extranjero
- Jubilados deciden pasar el resto de sus vidas en países, cuyo clima privilegiado les garantiza una mejoría y permanencia de su salud
- Trabajadores emigrantes regresan a su país de origen

Todos y cada uno de esos eventos (que se presentaron únicamente a manera de ejemplo, porque las posibilidades crecen con el transcurrir del tiempo), deben encontrar un sustento jurídico, cuya base es la legislación del Derecho de la Seguridad Social. Para aclarar la necesidad e ingerencia de la legislación aludida, enlistaremos algunas de las complicaciones con consecuencias jurídicas que se puede presentar en cada uno de los eventos anteriormente mencionados:

- Los turistas pueden enfermar durante sus vacaciones
- Los estudiantes pueden sufrir un accidente mientras realizan sus estudios en el extranjero
- El tiempo trabajado en el extranjero, debe ser tomado en cuenta para el cálculo de tiempo cotizado y asegurado, así como para el monto de las pensiones
- Los empresarios cuyas sucursales se encuentran en el extranjero deben saber en cuál país deben estar asegurados
- Los pensionados quieren gozar de sus pensiones, independientemente del cambio de residencia a otro país
- Los trabajadores emigrantes y posteriormente inmigrantes quieren poder disfrutar del seguro médico, para el que cotizaron durante toda su vida en otro país

El sistema de seguridad social es diverso en cada país. La internacionalización de la seguridad social es un tema que ha cobrado gran importancia en todo el mundo, sin embargo el único bloque que ha concretizado soluciones reales es el de los países miembros de la Unión Europea, donde se ha logrado desvanecer las fronteras para el seguro social, permitiendo así a ciudadanos de un país disfrutar de las prestaciones del seguro social en otro país dentro de la UE,¹⁴ tema no poco interesante para tomar en cuenta bajo el contexto latinoamericano, sin perder de

¹⁴ Tal es el caso del seguro médico en vacaciones, mediante el cual basta con ser asegurado o beneficiario de algún instituto del seguro social en cualquier país miembro de la Unión Europea, para tener derecho a ser atendido en cualquier otro país de la UE. También existe la posibilidad del

vista que en el mundo en general, la diferencia de instituciones, sistemas y ordenamientos de seguridad social no permiten con facilidad su uniformidad. Por ejemplo mientras que en México, Austria o Alemania el seguro social es administrado por institutos públicos de seguridad social autónomos (salvo las pensiones en México), el Reino Unido o los Estados escandinavos utilizan sistemas de previsión social financiados directa y únicamente del erario federal; Francia y Bélgica depositan los seguros sociales en Compañías de Seguros sobre la base de reciprocidad.

Los sistemas de seguridad social de muchos Estados perjudican a personas extranjeras o a personas que tienen su domicilio oficial en el extranjero, en comparación con aquellos nacionales que tienen su domicilio dentro del territorio nacional. Lo anterior debido a que para cumplir con los requisitos que establecen para el otorgamiento de las prestaciones normalmente sólo se toman en cuenta: los tiempos de aseguramiento, cotizaciones o domicilio de los derechohabientes, que incidan directamente dentro del territorio nacional. De igual forma muchas legislaciones no prevén la exportación de las prestaciones como es el caso de las pensiones.

Estas dificultades las encontramos en países, cuyos sistemas de seguridad social se rigen en base a los principios de territorialidad y personalidad¹⁵, es decir:

- Principio de territorialidad. Consiste en brindar la protección de la seguridad social a todos los individuos que se encuentren legalmente dentro de un país (por ejemplo: Alemania).
- Principio de personalidad de la relación de aseguramiento, el cual comprende sólo a algunos ciudadanos (por ejemplo: México).

resarcimiento total o parcial de gastos médicos realizados en vacaciones en el extranjero (dentro de la UE), tomando como base el tabulador para el pago del mismo servicio en el país de origen.

¹⁵Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, *Handbuch zur Vorbereitung für den 1. Teil der besonderen Fachprüfung*, Ed. HvTR. s ed., Austria, 1998, p. 77

El Derecho de la Seguridad Social Internacional debe suavizar o desaparecer esos obstáculos, a lo cual deben contribuir cada uno de los Estados con el trabajo coordinado facilitando la movilidad de sus habitantes.

I. DERECHO COMPARADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La importancia de los estudios de Derecho Comparado en materia de seguridad social radica en varios factores:

Primero: Estando conscientes de que nuestro planeta se encoge; los problemas de un sitio pueden propagarse fácilmente al resto del mundo y las soluciones que se encuentren en un lugar pueden aplicarse en otros. Además el interminable cambio del mundo y de los medios de comunicación y transporte que traen como consecuencia el inevitable desvanecimiento de las fronteras, conllevan en materia de seguridad social a que parte de la población activa de una sociedad ya sea de manera voluntaria o por emergencia u obligados a través de la guerra, la pobreza, el perseguimiento, religioso y étnico, o cualquier otro problema, se traslade de una nación a otra y debido a esto se someta a un régimen jurídico hasta el momento para ellos extraños, y con ello a un ordenamiento de Derecho Laboral y claramente también de seguridad social diferente.

Segundo: Permite determinar ciertos factores de políticas económico-sociales dentro de un Estado y predecir sus comportamientos económicos, como menciona Mazal¹⁶. De tal manera que los sistemas de seguridad social dan a conocer también importantes coordenadas políticas de un país.

Tercero: el estudio comparativo de sistemas de pensiones permite la mejor comprensión del propio, además de facilitar posibles soluciones a la problemática actual o en su caso vislumbrar los problemas que se avecinan en un futuro no muy lejano.

¹⁶ Mazal, Wolfgang en Mendizábal Bermúdez, Gabriela, *Derecho del Seguro Social Comparado*, Cárdenas Editores, México, 2003, p. XII.

La realidad del Derecho mexicano es que siempre se vincula más con derechos extranjeros, sea mediante relaciones con otras naciones, como con organismos internacionales; lo cierto que es que hacen al Derecho ir más allá de los límites espaciales de jurisdicción. Hoy en día el tema de la seguridad social se presenta de manera constante como un reclamo, siempre más conciente y participativo, de la población hacia el propio Estado y por lo mismo forma parte de las principales agendas políticas y académicas, nacionales e internacionales en la actualidad.

II. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE LAS REFORMAS MUNDIALES

Las reformas en materia de seguridad social se han presentado bajo un contexto socioeconómico definido que encuentra similitudes globales, es por ello que este apartado se divide en las características de las reformas en sí y en las categorías del contexto que da pie a dichas reformas.

Es necesario plantear qué tipo de reformas se están presentado para posteriormente hablar del contexto socioeconómico. Las características de las reformas tomando las ideas de Mesa-Lago¹⁷ y como parámetro analítico los regímenes de pensiones, se han presentado en el mundo bajo dos posibilidades: **reformas paramétricas**, cuando los cambios van dirigidos a los requisitos prestacionales como el tiempo de espera, cotización, etc. o **estructurales**, cuando se cambia completamente el sistema de pensiones. Estos cambios pueden ser a su vez:

- sustitutivos, que como ha ocurrido en México, Bolivia, Chile, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana, se sustituye el sistema de reparto por el privado
- paralelo, cuando se reforma el sistema público anterior, se crea uno privado y ambos son puestos a competir, como el caso de Perú y Colombia; y

¹⁷ Conferencia Interamericana de Seguridad Social, *Evaluación de las Reformas, Informe sobre la Seguridad Social en América 2003*, CISS, México, 2003.

-
- mixto, cuando el sistema público se mantiene y es el encargado de proporcionar una pensión base, mientras que permite a los trabajadores buscar pensiones complementarias en el sector privado, a partir de un sistema de contribuciones definidas, como en algunos otros países como Argentina, Paraguay y Costa Rica.¹⁸

Referente a las categorías del contexto socioeconómico se plantean paragones globales en 3 áreas principales, que se ramifican en problemas complicados, dichas áreas son las siguientes:

1. MODIFICACIONES DE LA ESTRUCTURA POBLACIONAL

Los cambios poblacionales actúan directamente en los cambios de las estructuras sociales, y por consecuencia en el desarrollo que los seguros sociales han de sufrir para estar acordes a las nuevas necesidades que se plantean por parte de la sociedad. En las últimas décadas se presentan siempre con mayor eco los siguientes problemas a satisfacer por la seguridad social:

- Nuevos grupos vulnerables. Grupos como los indígenas se hacen presentes y exigen sus derechos, a lo que el Estado debe responder otorgando prestaciones por lo menos sanitarias y mecanismos de subsistencia al alcanzar la tercera edad.
- Envejecimiento de la población, que azota de sobremanera a los sistemas de seguridad social europeos y empieza a convertirse en un problema para los sistemas latinoamericanos, del cual México no escapa; y es que el problema no se plantea bajo las mismas circunstancias que en la Unión Europea, donde la principal consecuencia de la inversión de la pirámide poblacional consiste en el deceso de cuotas para su sostenimiento financiero y el aumento de prestaciones económicas requerido por las pensiones, aunado a ese problema se presenta en Latinoamérica el sanitario. El problema de la sanidad pública que se avecina dentro de este mismo siglo es complejo e implica varios factores: 1º El aumento de la esperanza de

¹⁸ Cfr. Mesa-Lago, citado por CISS, Op. cit. p. 8

vida: Se debe considerar que la evolución de los porcentajes de la esperanza de vida afecta directamente en los rubros económicos, culturales, políticos y finalmente sociales. En un informe presentado por la OMS en el año 2002¹⁹, los países con mayor tasa de esperanza de vida en Europa son España (83), Mónaco (84.5) y San Marino(84), mientras que en América son Canadá (79), Cuba(77.2) y los Estados Unidos(77.1), esto tiene relación con la esperanza de vida saludable. A manera de ejemplo según datos proporcionados por la misma OMS, en México la esperanza de vida se ha incrementado hasta llegar a 71.6 años los hombres y 76.7 las mujeres, mientras que la esperanza de vida sana de los mexicanos es de 62.6 (hombres) y 65 (mujeres), es decir entre 9 y 11.7 años de vida sin salud aceptable. 2º Disminución de las tasas de natalidad, lo cual significa dentro de la sociedad: menos hijos para hacerse cargo de los padres ancianos. El Consejo Nacional de Población en México presentó en su informe de proyecciones para el 2002²⁰ datos muy interesantes, en donde el número de hijos por mujer desciende de 1960, donde la cantidad se fijó en 7 hasta llegar en el año 2050 a 2 hijos. 3º Enfermedades crónico degenerativas: El porcentaje de las enfermedades que afectan a los adultos mayores es más alto en las enfermedades crónico-degenerativas, cuyos costos de tratamiento son más altos. Esto propicia por un lado que los gastos médicos para permitirles un estado de salud aceptable a los adultos mayores sean altísimos; dicho factor de por sí es motivo de descapitalización de los institutos del seguro social, aunado a que los altos gastos médicos no resultan redituables, puesto que se llevan a acabo en personas que no contribuirán nunca más al sostenimiento del sistema, por lo que las necesidades en medicina geriátrica son cada vez más difíciles de aceptar por la misma población; 4º La pobreza de la sociedad: este punto está ligado al anterior, *“la salud en la edad avanzada dependerá directamente de los cuidados anteriores a lo largo de la vida.”*²¹ El 70% de la población mexicana vive bajo los estragos de la pobreza con casi

¹⁹<http://www3.who.int/whosis/country/compare.cfm?country=ESP&indicator=strLEX0Male2002,strLEX0Female2002&language=spanish>, fecha de consulta 19 de mayo del 2004.

²⁰ CONAPO, *Proyecciones de la población de México 2000-2050*, 2002.

²¹ Abrantes Pego, Raquel, Material de Estudio, *Seguridad social: nuevas realidades jurídicas*, CIESS, México, 2003, p. 44.

inexistencia de medicina preventiva, lo que conlleva a llegar a la edad avanzada con afecciones a la salud que comportan altos gastos al sistema sanitario público. 5º Nuevo perfil educativo: las nuevas necesidades de salud para los adultos mayores requieren para su satisfacción de la formación de recursos humanos capacitados en geriatría.

- Desarrollo amenazador de nuevas enfermedades crónico-degenerativas (Diabetes, Cáncer, etc.) y epidemias graves como el VIH. Por lo que se tiene que considerar el aumento de solicitudes de pensiones por incapacidad laboral ajena a los riesgos de trabajo (en México se denomina invalidez). Es decir un mayor número de asegurados, a consecuencia de su deficiente estado de salud, no podrán continuar laborando, cuyo efecto directo es el aumento de gastos en la rama del seguro correspondiente.
- Aumento de la migración. Tocar el tema de la migración como problema social y en específico demográfico no es significativo únicamente de México; a nivel mundial las autoridades en la materia han ido tomando un profundo interés en este problema, sobre todo por la magnitud del mismo. Al respecto Brunson McKinley, máxima autoridad de la Organización Internacional de Migraciones refiere lo siguiente: *"...a escala mundial, estamos hablando de 175 millones de migrantes, el 3% de la población del planeta. Son personas de todas las clases y categorías, algunos con excelentes trabajos, otros que son víctimas de traficantes, algunos legales y otros ilegales. El común denominador de la mayor parte de la migración es la búsqueda de un trabajo mejor".*²² Aunque se debe añadir que existen otros aspectos alentadores de la migración como: la guerra y la persecución política.

2. ASPECTOS LABORALES

Los aspectos laborales tienen particular importancia en los cambios que han sufrido los regímenes de seguridad social y en específico el de pensiones a nivel mundial y

ello se debe a que nuestras sociedades están vinculadas a la idea de la distribución del trabajo, es decir el trabajo que se desempeñe dentro de una sociedad determinará el lugar que un individuo ocupe en ella. Esto no sólo condiciona el estatus social, sino además el lugar dentro de la seguridad social, las condiciones de aseguramiento y otorgamiento de prestaciones, así como su propia exigibilidad dependerán directamente de la relación laboral y sus correlativas condiciones de trabajo. Un aspecto laboral más que cobra importancia dentro de los cambios de la seguridad social es la inclusión al mundo del trabajo por parte de las mujeres (mujeres que cotizan) y el aumento del empleo informal que suman a la distribución de los beneficios de la seguridad social un elemento de complicación: discriminación laboral.

3. FINANCIAMIENTO

Las crisis financieras de los seguros sociales ventilaron problemas que justificaron las reformas en ellos, dentro de la problemática se pueden señalar los siguientes factores:

- Los gastos sanitarios crecientes, siempre con mayor necesidad de financiamiento estatal.
- Crecimiento de las expectativas de los usuarios de los servicios de salud y prestaciones de jubilación.
- Ineficiencias estructurales, organizativas y de costo-efectividad en la atención.
- Prestaciones económicas poco equitativas.
- Administraciones corruptas de los seguros sociales.

²² http://www.rnw.nl/informarn/html/act031111_migraciones.html fecha de consulta 19 de enero del 2004.

-
- Desvío de recursos del financiamiento de los seguros de pensiones para sufragar gastos de otras ramas de seguros, siendo el principal beneficiado: el seguro de enfermedades y maternidad.

Estos factores se presentan casi invariablemente en la lista de problemas a solucionar en los seguros sociales latinoamericanos, aunque también en países del Este de Europa, actual potencial de la Unión Europea.

IV. EXPECTATIVAS A SATISFACER POR LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO EN MATERIA PENSIONARIA

México dentro del contexto socioeconómico mundial (antes mencionado) que envuelve las reformas a los sistemas de seguridad social, no ha logrado solucionar sus problemas en materia de seguridad social y uno de ellos el más latente aunque no con mayor importancia que el sanitario, es el problema de las pensiones, el cual no ha cubierto una serie expectativas planteadas por la reforma de 1995 al sistema de pensiones del IMSS.

Hablar de las expectativas en materia de pensiones en México, implica por un lado pensar en las de los propios mexicanos: el derecho a vivir con dignidad en la tercera edad, donde se entrelazan temas socio-económicos en diferentes magnitudes, siempre latentes en el discurso político mexicano: edad de jubilación, cuantía de las pensiones, requisitos prestacionales en general, saneamiento económico, administración y gestión de los seguros sociales, etc. Y por otro lado se encuentran las expectativas no cumplidas, que el sistema de pensiones mexicano aún no ha satisfecho para la colectividad, pese a las reformas y dentro de las cuales podemos señalar las siguientes:

- Conseguir que el poder adquisitivo de las pensiones corresponda con la realidad económica del país, ya que si se toma en cuenta que la población mayor (de la

tercera edad) aumenta en porcentajes considerables y si a ello le aunamos que las pensiones pueden ser en su mayoría paupérrimas, se está generando una clase de población anciana en condiciones de pobreza, sin expectativas mayores que las que la asistencia social le pueda brindar.

- Intentar recobrar la cohesión social desarticulada con la privatización del sistema pensiones del IMSS.
- Incorporar de forma financieramente viable y con resultados mejores a los sectores de la población rural y a los trabajadores de la economía informal en los seguros sociales.
- Armonización de la cobertura social, mediante la armonización de los seguros sociales del (IMSS, ISSSTE, ISSFAM, etc.).
- Eliminación de los regímenes especiales de pensiones.
- Un sistema tributario único equitativo y universal que asegure el financiamiento de las prestaciones pensionarias a toda la población. La economía informal pasó de ser un fenómeno para convertirse en una cotidianidad que requiere de medidas donde se pueda insertar a todo ese sector poblacional al seguro social.
- Equidad en los montos de las pensiones.

Creemos que con los puntos anteriores referentes a la internacionalización de la seguridad social, que no es otra cosa que una consecuencia de la globalización, se ha podido establecer un marco referencial sobre el cual se abre el debate tanto académico como político a nivel mundial sobre el viejo y cada vez más desafiante problema de la seguridad social.

FUENTES DE INVESTIGACIÓN:

Brodil, W./Windisch-Graetz M., *Sozialrecht in Grundzügen*, WUV Universitätsverlag, Austria, Wien, 1998

Mendizábal Bermúdez, Gabriela, *Derecho del Seguro Social Comparado*, Cárdenas Editores, México, 2003

Ruiz Moreno, Guillermo, *Nuevo Derecho de la Seguridad Social*, Porrúa, México, 2001.

Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, *Handbuch zur Vorbereitung für den 1. Teil der besonderen Fachprüfung*, Ed. HvTR. s ed., Austria, 1998,

Cobertura de la Seguridad Social por Institución, INEGI, 2001

www.inegigob.mx/est/librerias/tabulados.asp?tabulado=tab_po03a&c=707&e=

<http://www3.who.int/whosis/country/compare.cfm?country=ESP&indicator=strLEX0Male2002,strLEX0Female2002&language=spanish>, fecha de consulta 19 de mayo del 2004

http://www.rnw.nl/informarn/html/act031111_migraciones.html fecha de consulta 19 de enero del 2004