

DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487899e.2017.24.10810>

© 2017 Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

MÉXICO. LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y LAS REFORMAS A LOS SISTEMAS DE PENSIONES*

MEXICO. THE CONSTITUTION OF 1917 AND PENSION
SYSTEMS REFORMS

MEXIQUE. LA CONSTITUTION DE 1917 ET LES RÉFORMES
DES SYSTÈMES DE PENSIONS

Guillermo FARFÁN MENDOZA**

RESUMEN: El artículo analiza la forma en que la Constitución de 1917, en su artículo 123, fracción XXIX, y sus leyes reglamentarias definen las bases del modelo laboralista de seguridad social mexicano, pero contrario a un concepto de derechos sociales universalista. Asimismo, se plantea la hipótesis de que esa concepción de derecho laboralista ha facilitado las reformas estructurales de los sistemas de pensiones en las dos instituciones más importantes del país, el IMSS y el ISSSTE.

Palabras clave: seguridad social, derechos sociales, sistemas de pensiones, México, IMSS, ISSSTE.

ABSTRACT: The paper analyses how the Constitution of 1917, article 123, fraction XXIX, as well as the corresponding regulations define the foundations of the Mexican social security model, based on labor rights but different from social and universal entitlements. It also states the hypothesis that such labor model facilitates and preempts pension reforms undertaken recently in Mexico on the most important social security institutions, IMSS and ISSSTE.

Keywords: social security, social rights, pension systems, Mexico, IMSS, ISSSTE.

* Recibido el 24 de junio de 2016 y aceptado para su publicación el 14 de septiembre de 2016.

** Profesor de carrera titular B, tiempo completo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.



RÉSUMÉ: L'article explique comment la Constitution de 1917, dans son article 123, fraction XXIX, et ses lois et règlements définissent les bases du modèle travailliste de sécurité sociale mexicain, mais contraire à une conception de droits sociaux universaliste. En outre, se pose l'hypothèse que cette conception du droit travailliste a facilité les réformes structurelles des systèmes de retraite dans les deux institutions les plus importantes du pays, l'IMSS et l'ISSSTE.

Mots-clés: la sécurité sociale, les droits sociaux, les pensions, le Mexique, IMSS, ISSSTE.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El modelo de seguridad social en México: derechos laborales vs. derechos universales.* III. *La larga travesía de las leyes de seguridad social a través de las reformas constitucionales y reglamentarias.* IV. *Algunos comentarios sobre las coaliciones políticas en el origen y evolución de la legislación sobre la seguridad social.* V. *Las reformas recientes a los sistemas de pensiones.* VI. *Los nuevos principios de la seguridad social en las reformas a los sistemas de pensiones.* VII. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

A lo largo de casi cien años, la Constitución Política de 1917 ha sido considerada como la expresión más importante de una transformación jurídica que trascendió los derechos políticos y las garantías individuales, habituales en toda Constitución, para dar lugar a la instauración de derechos sociales a grandes colectivos de la sociedad. Ésta es una realidad incuestionable que se formuló en los artículos 27 y 123, particularmente en este último, dentro del denominado título sexto “Del Trabajo y de la Previsión Social”. La concepción medular de la seguridad social mexicana está inscrita en la fracción XXIX de dicho artículo 123, en donde se establece que será a través de una Ley del Seguro Social como se definirán las bases de los derechos laborales para los “trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”.

Esta concepción de la seguridad social mexicana, de carácter obligatorio, público y federal, representó un gran avance respecto a su versión original como un asunto de utilidad social, potestativa y local; sin embargo, ha que-

dado rezagada respecto al avance de los derechos sociales actuales de índole universalista.

II. EL MODELO DE SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO: DERECHOS LABORALES VS. DERECHOS UNIVERSALES

La Constitución de 1917 reviste una gran importancia histórica porque inaugura la era del constitucionalismo social y del trabajo en América Latina¹ o, como también se ha dicho, la transición hacia el establecimiento de derechos constitucionales de segunda generación, es decir derechos colectivos garantizados por el Estado, frente a la tradición liberal de establecer derechos individuales frente al Estado.² En otras palabras, la excepcionalidad de la Constitución de 1917 consiste en el surgimiento de una responsabilidad estatal proactiva frente a los derechos de los trabajadores, como también se ha señalado en distintos lugares: de una concepción liberal en la que los individuos son protegidos por garantías frente a la acción del Estado, se transita a otra de corte social en la que el Estado interviene para garantizar los derechos colectivos de los trabajadores.³

Pero, ¿este valor trascendental ha mantenido su vigencia en la actualidad en materia de seguridad social?

El derecho social, como se dijo, debe entenderse como aquella normativa jurídica en la que los sujetos centrales son los grupos o colectivos y no ya los individuos, como sucede en los derechos políticos; adicionalmente, los derechos sociales están encaminados a proporcionar beneficios cuyo objetivo es el nivelar las desigualdades sociales o proveer de bienestar a la población.⁴ Esta visión contrasta con una posición recurrente entre los juristas mexicanos

¹ Kurczyn Villalobos, Patricia, “El constitucionalismo social frente a la reforma en el derecho del trabajo en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 92, mayo-agosto de 1998, p. 405.

² Moctezuma Barragán, Javier, “Artículo 123”, en varios autores, *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Cámara de Diputados, 1998, pp. 55 y 56.

³ Noriega Cantú, Alfonso, *Los derechos sociales; creación de la revolución de 1910 y la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, pp. 110 y 111.

⁴ Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, *Nuevo derecho de la seguridad social*, 14a. ed., México, Porrúa, 2015, p. 5.

a identificar el derecho social con el derecho del trabajo⁵ y, más específicamente, a identificar el derecho de la seguridad social con el derecho laboral.

Nos dice Nugent, con razón, que históricamente se ha venido produciendo una transformación de la noción de los seguros sociales a la forma más avanzada de la seguridad social, por ende este cambio también explica la consecuente aparición del derecho de la seguridad social como una rama autónoma del derecho social, a partir de principios específicos fundamentales como la universalidad, la integralidad y la solidaridad, entre otros. Para que esta transformación del concepto restrictivo de seguro social en un precepto más amplio de seguridad social pueda tener efecto sobre la sociedad, esta disciplina jurídica autónoma debería comenzar por enunciarse al interior de la ley fundamental, es decir la Constitución, con preeminencia sobre todos los ordenamientos jerárquicamente menores como las leyes y reglamentos de los seguros sociales o de la seguridad social y, evidentemente también, respecto a los contratos colectivos o incluso las normas internacionales. No importa si dentro de este marco constitucional dicha normatividad tenga un carácter programático, es decir de aplicación, concreción legislativa y reglamentaria ulterior, o bien mediante una modalidad preceptiva y detallada (como la Constitución brasileña de 1988), de aplicación inmediata.⁶

La elaboración de nuevas Constituciones latinoamericanas, posterior a la Constitución mexicana de 1917, ha permitido desarrollar los derechos sociales en nuevas dimensiones acordes con el objetivo de extender los derechos sociales de los trabajadores al resto de la población y, por tanto, condicionando la naturaleza de las reformas a la seguridad social a los preceptos constitucionales. Así ha sucedido en la mayoría de las naciones iberoamericanas, pero no en el caso de México.⁷

⁵ Rojas Roldán, Abelardo, “Derecho social y noción universal del derecho”, *Medio siglo de la Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. conmemorativo, 1991, pp. 862 y 863; 866 y 867; 864, 868. Este autor coloca en la lista de quienes hacen esta confusión a Trueba Urbina, Serra Rojas, Recaséns, Ripert, Krotoschin, García Oviedo, Martín Granizo o González Trivoss, entre otros.

⁶ Nugent, Ricardo, “La seguridad social: su historia y sus fuentes”, en Buen Lozano, Néstor de y Morgado Valenzuela, Emilio (coord.), *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 188, 1997, pp. 616 y 617.

⁷ Kurczyn Villalobos, Patricia, “La seguridad social”, en Fix-Zamudio, Héctor y Valadés, Diego (coord.), *Instituciones sociales en el constitucionalismo contemporáneo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-El Colegio Nacional, 2011, pp. 205-208; Morgado Valenzuela,

Algunos juristas mexicanos han tenido la certeza de que el derecho a la seguridad social estaría avanzando en la dirección universalista que implica este beneficio, porque en la evolución de la Ley del Seguro Social se observa que se venía ampliando la población sujeta de aseguramiento. Según Rojas Roldán, por ejemplo, México estaría evolucionando hacia la era del derecho social porque está abarcando cada vez más a todos los sectores de la sociedad y no sólo a los trabajadores asalariados.⁸ Sin embargo, en materia de seguridad social ese proceso ha quedado claramente rezagado o interrumpido, en el mejor de los casos, porque no ha logrado superar el marco laboral. Carrillo Prieto considera que la inadecuación de la norma constitucional a la realidad de una nueva seguridad social podría estarse corrigiendo desde la incorporación en la Constitución de la extensión del derecho al seguro social a “trabajadores no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”,⁹ pero se trata de una definición que sigue estando diseñada para proteger solamente a quienes sostienen una relación personal de trabajo, por tanto se trata de una reforma atrapada en la camisa de fuerza del derecho laboral y no una puerta para crear un nuevo derecho social, por naturaleza universal. Kurczyn identifica claramente el problema nodal de la seguridad social en México: el carácter laboral que la estructuró a partir del artículo 123, fracción XXIX, no ha evolucionado para ampliar el alcance de la protección social a toda la sociedad mexicana; y como resultado tenemos una desvinculación entre el sistema de seguridad social y de asistencia social, así como la fragmentación de diversos esquemas de protección social e nivel federal y estatal.¹⁰

Es interesante, sin embargo, preguntarse por qué los defensores del derecho de la seguridad social, como una expresión autónoma del derecho laboral, no han seguido la pauta de un jurista laboral tan importante como Mario de la Cueva, quien desde los años sesenta advertía de la necesidad de

Emilio, “La seguridad social en las Constituciones de Latinoamérica”, en Blancas Bustamante, Carlos *et al.*, *Constitución, trabajo y seguridad social, estudio comparado de 20 Constituciones hispanoamericanas*, Lima, ADEC-ATC, 1993, p. 97; citado por Nugent, *op. cit.*, p. 619. También Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, “La constitucionalización del derecho humano a la seguridad social en Latinoamérica”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 19, julio-diciembre de 2014, pp. 83 y 84.

⁸ Nugent, *op. cit.*, p. 619.

⁹ Carrillo Prieto, Ignacio, *Panorama del derecho mexicano. Derecho de la seguridad social*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-McGraw-Hill, 1997, pp. 43 y 44.

¹⁰ Kurczyn Villalobos, Patricia, “La seguridad...”, *cit.*, p. 200.

actualizar la versión mexicana de la seguridad social de 1917, al señalar que la definición constitucional de la previsión social (“del trabajo y la previsión social”) ya resultaba inadecuada porque sólo abarcaba el concepto de trabajador asalariado, en tanto que la seguridad social abarcaría a otros grupos de trabajadores, extensión que efectivamente ocurrió sobre todo en la reforma a la Ley del Seguro Social de 1973, pero que según De la Cueva debería llevar en el futuro a extender el derecho “a toda la población mexicana”, independientemente de la “prestación actual de un servicio”.¹¹

Para De la Cueva, la seguridad social abarca diversos derechos sociales como la educación básica, la vivienda y, para nuestros fines, los seguros sociales que ya no se limitarían a los trabajadores asalariados y no asalariados, sino que tenderían a extenderse al conjunto de la sociedad. La previsión social es una versión limitada de esos derechos sociales que sólo “al extenderse a toda la nación se está convirtiendo en seguridad social”. O bien, que al extender los seguros sociales a “personas que no son sujetos de una relación de trabajo, principia a efectuarse el tránsito de la previsión a la seguridad social”. Mario de la Cueva nos precisa que desde la Ley del Seguro Social de 1943 las categorías de trabajadores se han venido ampliando, comenzando con los trabajadores asalariados, pero más adelante también se ha inscrito a los trabajadores del campo: campesinos, ejidatarios y pequeños productores, algunos de los cuales no están sujetos a una relación de trabajo. El jurista pensaba que la Ley se extendería progresivamente a todas las personas y en todos sus ramos, en la medida que las circunstancias lo permitieran, y que, de esta forma, transitaríamos de la previsión social a la seguridad social.¹² Evidentemente, no se ha cumplido esta expectativa, pero tampoco debe perderse de vista que al momento de la promulgación de la Constitución de 1917 sólo se tenía como referencia el modelo previsional de Bismarck, y que el esquema universalista de Beveridge vendría más adelante; por ello, el problema que enfrenta el sistema de previsión social mexicano no es consecuencia directa o estática de su limitada expresión en 1917, sino de su incapacidad para evolucionar hacia una nueva dimensión de derecho social.

¹¹ Según lo retoma Carrillo Prieto, Ignacio, *op. cit.*, pp. 13-14, 25.

¹² Cueva, Mario de la, *Síntesis del derecho del trabajo*, en varios autores, *Panorama del derecho mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1965, t. I, pp. 274, 285-287.

Sin tratar de profundizar en las razones que llevaron a crear el sistema de seguridad social mexicano bajo las bases ideadas en 1917, sí podemos comenzar por observar que México optó por un modelo de seguros sociales afín a los creados desde finales del siglo XIX en la Alemania de Bismarck. Esto no representa ninguna novedad desde luego, pero lo que se trata de enfatizar es que el surgimiento y la evolución del Seguro Social mexicano provino del interés del Estado por arbitrar el conflicto entre capital y trabajo, ofreciendo además al movimiento obrero una institución que pudiera atender ciertas necesidades de salud y previsión social. No existe en la historia de la seguridad social de México un verdadero interés por universalizar los beneficios de la seguridad social, como tampoco se aprecia la configuración de un ámbito de responsabilidad estatal ajeno a la intención de los gobiernos por controlar el movimiento obrero. Así, nuestro país se limitó a crear distintos esquemas de seguro social para la protección de los sectores de la clase trabajadora más vinculados al proyecto de desarrollo nacional del Estado, sin que existiera el propósito de proteger al conjunto de la población como correspondería a un orden jurídico basado en los principios del derecho social universal.

Los derechos laborales constituyen el origen de los derechos sociales actuales, y evidentemente forman parte de ellos, pero entre unos y otros existe una distinción fundamental: los primeros revisten prestaciones sociales destinadas a favorecer la situación de los trabajadores, de cualquier tipo, dentro de una relación personal que implica la prestación de un servicio; en tanto los segundos suponen el acceso de las personas a ciertos esquemas de protección social por el solo hecho de ser ciudadanos o por su pertenencia a esa comunidad que denominamos sociedad. Los derechos laborales son restringidos porque atañen a grupos de personas específicos: los trabajadores, en tanto los derechos sociales actuales son universales porque son aplicables a cualquier ciudadano.

Los derechos laborales contenidos en la Constitución son bastante amplios, el artículo 123 posee un carácter prescriptivo muy detallado en cuestiones de la jornada laboral, el salario mínimo, el descanso obligatorio, la seguridad y las condiciones de trabajo, la prohibición del trabajo nocturno para mujeres y niños, las instancias de arbitraje laboral y, desde luego, el tema de los acciden-

tes de trabajo y las indemnizaciones.¹³ El problema es que los beneficios de los seguros sociales señalados en la fracción XXIX de dicho artículo no se extienden al conjunto de la sociedad y no pueden hacerlo en tanto no sean colocados en un contexto de derechos sociales universales.

Moctezuma Barragán, como todos los juristas mexicanos contemporáneos, asume que la carta constitucional mexicana tiene un papel sobresaliente en el incipiente desarrollo del derecho social en prácticamente todos los países; sin embargo, también piensa que la sacralización de la Constitución de 1917, y su evidente carácter avanzado en ese inicio del siglo XX, ha prevenido la actualización de un pacto social y constitucional para la sociedad mexicana contemporánea, y resultado de ello ha sido el actual rezago en la normativa sobre los derechos sociales, particularmente de la seguridad o protección social de la población en su conjunto.¹⁴

A partir de esta argumentación, nos parece sostenible la posición de que la normativa constitucional del derecho mexicano a la seguridad social se quedó estacionada en el marco del derecho laboral, induciendo o reforzando su carácter restrictivo, no universal, aún hasta nuestros días, pese a que en su momento la Constitución de 1917 inauguró a nivel internacional la era del constitucionalismo social, a través del artículo 123.

III. LA LARGA TRAVESÍA DE LAS LEYES DE SEGURIDAD SOCIAL A TRAVÉS DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y REGLAMENTARIAS

Claro está que los preceptos constitucionales, por sí mismos, no son suficientes para definir las bases de la seguridad social de un país y no serían nada sin las leyes reglamentarias correspondientes. De hecho, ante la falta de una renovación constitucional en México, la evolución de la seguridad social se encuentra contenida en las transformaciones de la Ley del Seguro Social y marginalmente también en Ley del ISSSTE; por ello, ahora colocaremos nuestra atención en el recorrido de la senda institucional tanto a nivel constitucional como reglamentario, para consolidar o modificar el carácter laboral original

¹³ Moctezuma Barragán, Javier, *op. cit.*, p. 78.

¹⁴ *Idem.*

de la seguridad social y su posible transición hacia un enfoque social más universalista.

La Constitución de 1917 en su versión original definía el derecho a la previsión social de manera sumamente restrictiva, partía del supuesto de que debería concretarse a través de legislaciones locales, además de fundamentarse en una visión mutualista de los seguros sociales. A partir de ahí, en 1928 se presentó la iniciativa para reformar los artículos 73 y 123 de la Constitución, por parte de Emilio Portes Gil, fundamentando la necesidad de federalizar la legislación laboral, como quedó adicionado en el artículo 73. En lo particular, también se proponía revisar la redacción de la fracción XXIX del artículo 123 para federalizar y establecer como una responsabilidad pública la expedición de una Ley del Seguro Social. Estos cambios quedaron consignados en las reformas al artículo 123 del 6 de septiembre de 1929. Sin embargo, la aplicación de las normas laborales quedaría a cargo de los estados de la república, con las excepciones explícitamente señaladas en el artículo 73 constitucional. Finalmente, en concordancia con esta nueva visión federal y centralista, en 1931 se promulgó la primera Ley Federal del Trabajo.¹⁵

La siguiente ocasión en que la Constitución volvió a modificarse en su artículo 123, fracción XXIX, fue en 1974, para agregar un nuevo ramo de seguros: el de guarderías para hijos de trabajadoras, además de integrar a la figura de trabajadores a los campesinos, trabajadores no asalariados y otros sectores sociales, así como a sus familiares. Con ello se alcanzó un nivel de cobertura más amplio de la seguridad social de este país, que implicaba no solamente nuevos sectores de la clase trabajadora, sino también de sus beneficiarios familiares.¹⁶

Si se acepta que esta reforma constitucional abría el paso a esa aparente universalización de la seguridad social, el otro acontecimiento relevante se produjo anteriormente, en 1959, cuando se incorporó a los servidores públicos al conjunto de beneficiarios de los derechos laborales ya consagrados para el resto de los trabajadores. Con anterioridad a ese año ya existía un Estatuto que reglamentaba esos derechos para este sector de trabajadores, pero, es importante subrayarlo, se carecía de un sustento constitucional. Así pues, se sentaban las bases para incorporar la nueva figura laboral en un apartado es-

¹⁵ *Ibidem*, pp. 58-60.

¹⁶ *Ibidem*, p. 63.

pecífico dentro del artículo 123 que otorgaba el derecho al trabajador del Estado a jornada máxima, descansos y vacaciones, salarios, estabilidad laboral, derecho de asociación y de huelga y, por tanto, a la protección ante accidentes laborales, enfermedades, así como a la seguridad social ante la vejez, invalidez y muerte, entre otros. El 5 de septiembre de 1960 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* esta reforma constitucional con lo que nació el apartado “B” y, concomitantemente, el ya existente grupo de trabajadores, ahora como pertenecientes al apartado “A” del artículo 123.¹⁷

Pero, como ya se ha insistido, la evolución del derecho a la seguridad social se encuentra contenido en las leyes reglamentarias y, en mucha menor medida en la Constitución. ¿Qué es lo que nos muestra esta trayectoria? Un proceso pendular en el que parece afirmarse, poco a poco, el principio de la universalidad, pero en el que, a fin de cuentas, se termina arraigando el principio laboral del derecho a una prestación por la vía contributiva.

Por lo que concierne a la Ley del Seguro Social y las sucesivas exposiciones de motivos, se observa lo siguiente.¹⁸

En la Ley del 19 de enero de 1943 se expresa de forma explícita e inequívoca el carácter laboralista de la seguridad social mexicana, la cual fue actualizada en 1929 como un esquema obligatorio, público y tripartito (es decir, contributivo), pero que sólo se aplicaría a los trabajadores y no a la población en general: “el régimen del Seguro Social no es susceptible de aplicarse de modo general e indeterminado a todos los individuos de la sociedad, sino exclusivamente al sector de la población formado por las personas que trabajan mediante la percepción de un salario o sueldo”. Claro está, desde luego, que la figura de trabajador incluía también a la familia de cada individuo. En este recuento inicial no se consideraba a los trabajadores agrícolas, sino sólo aquéllos pertenecientes a la industria, el comercio y los transportes.¹⁹ La Ley de 1943 se limitaba a consolidar, incluso tardíamente, el avance de la reforma constitucional de 1929 en el artículo 123, fracción XXIX, para convertir la seguridad social en un derecho laboral garantizado por el Estado, pero no así

¹⁷ *Ibidem*, pp. 70 y 71.

¹⁸ En toda la presentación de las exposiciones de motivos nos apoyamos en la recopilación documental que hace Suárez Arévalo, Patricia, *Historia de la Ley del Seguro Social. Reformas, adiciones, modificaciones y derogaciones: de 1943 a agosto de 2006*, México, Porrúa, 2007.

¹⁹ Exposición de Motivos de la Ley del Seguro Social, 19 de enero de 1943, pp. 120-122, 124-127.

en un nuevo derecho social universal. La seguridad social mexicana quedó definida y arraigada como un sistema de seguro social, es decir sustentado en un principio de socialización de costos entre todos los trabajadores, a partir de sus contribuciones, así como de los patrones y del Estado, y no propiamente como un esquema de protección social más general. Una vez establecida la restricción laboral para dar cobertura a trabajadores de las empresas privadas, estatales, de “administración obrera” o mixtas, de cooperativas y aprendices, la Ley de 1943 formulaba la posibilidad futura de extender sus beneficios a “los trabajadores del Estado, de empresas de tipo familiar y a domicilio, del campo, los domésticos, los temporales y los eventuales”.²⁰ El avance entre 1917 y 1929 se limita a esta reforma constitucional:

Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguridad populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual tanto el Gobierno Federal, como el de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular. (Texto original de 1917)

Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ello comprenderá: seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos.²¹ (Texto de 1929)

Otro rasgo destacable de la Ley de 1943 es que el Seguro Social fue creado como un sistema de capitalización de reservas para poder cumplir con las obligaciones futuras de su sistema de pensiones, en la Ley de 1943 estaba claramente señalada esta disposición cuando se preveía la constitución e inversión de dichas reservas para que, junto con sus rendimientos, se hiciera viable el pago de las prestaciones. No obstante, se facultaba a la administración del Instituto para hacer inversiones en infraestructura médica y de otro tipo (hospitales, sanatorios, laboratorios, casas de maternidad y otros inmuebles), así como para el otorgamiento de créditos para la adquisición de vivienda popular, la compra de deuda pública (hasta un 20% de las reservas para la adquisición de bonos o títulos emitidos por los gobiernos federal, estatales y

²⁰ *Ibidem*, pp. 128 y 129.

²¹ *Ibidem*, p. 125.

del distrito federal), bonos o títulos de empresas o entidades financieras, industriales y comerciales (hasta un 30% de las reservas) y para la construcción de colonias obreras ((hasta 20%).²² Al igual que el sistema de pensiones brasileño, esta característica fundamental para hacer viable un sistema público de pensiones se modificó y se distorsionó a lo largo de los años, como resultado de las transferencias de recursos del fondo de pensiones a esas actividades, sobre todo el gasto médico, para convertirse en un sistema de reparto con tendencia deficitaria.²³

Los primeros esfuerzos por extender los beneficios del Seguro Social se aprecian ya en 1959 y 1965, cuando se decreta la incorporación al sistema de los trabajadores agrícolas (ejidatarios, pequeños productores, aparceros y medieros) a través del establecimiento de tres grupos de asegurados; así como de los trabajadores urbanos independientes (artesanos, pequeños comerciantes y profesionistas libres). Estas primeras extensiones en la cobertura previsional estaban enfocadas sobre todo a los trabajadores del campo, y podría decirse que conllevaron la introducción de un principio de financiamiento público no contributivo, sin embargo, esto fue resultado de la reducción en la contribución del Estado para el sistema de financiamiento tripartito urbano ya existente y, de esta forma, para liberar los recursos financieros que implicó la incorporación de los campesinos al Seguro Social.²⁴ Pero es a partir de 1970 cuando se reconoce expresamente en la Ley la demanda social en favor de una estrategia de universalización de los servicios del IMSS, que el gobierno federal eludió aduciendo una restricción financiera para poder implementarla.²⁵

Luego de varias décadas de desarrollo industrializador se promulgó la Ley del Seguro Social de 1973. En su exposición de motivos se señalaba expresamente que el objetivo de la nueva Ley sería el de extender la cobertura del sistema a grupos hasta entonces marginados, y en virtud de que luego de tres décadas los beneficios del IMSS apenas alcanzaban a una cuarta parte de la

²² *Ibidem*, pp. 147 y 148.

²³ Exposición de Motivos del Decreto que modifica la Ley del Seguro Social, 28 de febrero de 1949, pp. 154 y 155.

²⁴ Exposición de Motivos del Decreto que reforma la Ley del Seguro Social, 31 de diciembre de 1959, y Exposición de Motivos del Decreto que reforma los Artículos 8, 63, 64, 94 y 95 de la Ley del Seguro Social, 31 de diciembre de 1965, p. 166.

²⁵ Exposición de Motivos del Decreto que reforma a la Ley del Seguro Social, 31 de diciembre de 1970, pp. 170 y 171.

población. Sin embargo, el avance de la seguridad social se quedó corto y no tuvo la repercusión siquiera en una reforma constitucional para garantizar y legitimar la ampliación de la cobertura. Quizás la reforma constitucional habría dado lugar, en el mediano y largo plazo, al objetivo señalado de abarcar a toda la población, incluyendo a los sectores más marginados. De esta manera, probablemente la aportación más importante de la nueva Ley consistió en crear las bases de la incorporación voluntaria al régimen obligatorio por parte de trabajadores domésticos, de industrias familiares e independientes. Asimismo, se inauguró la llamada solidaridad social, para extender los beneficios de la asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria para grupos en condiciones de marginalidad y pobreza mediante el principio del financiamiento fiscal, no contributivo. Esto que, desde el punto de vista del derecho a la salud, representó un paso importante hacia la universalización de ese beneficio, no se tradujo en un progreso hacia el objetivo de la universalidad de la previsión social, es decir, el sistema de pensiones.²⁶ En esta misma lógica, los cambios constitucionales y de la Ley que siguieron estuvieron encaminados a universalizar el derecho a la salud, pero sin alterar el concepto laboral de la previsión social. Dentro de las reformas a destacar en este punto, cabe destacar aquella, de mayo de 1986, en donde se ratifica la política de atención sanitaria a la población necesitada mediante mecanismos no contributivos.²⁷

A partir de este momento, las reformas a la Ley dan el giro radical que habría de desembocar en la privatización del sistema de pensiones y en la consiguiente afirmación de su carácter laboral y contributivo, como veremos más adelante.

El modelo mexicano de seguridad social contributivo, segmentado y fragmentado, como se le ha definido, se consolidó con la creación del sistema de protección para los servidores públicos.²⁸

²⁶ Exposición de Motivos de la Ley del Seguro Social de 1973, 12 de marzo de 1973, pp. 177-179, 186-188; aquí no tomamos en cuenta otros aspectos de la Ley, que implicaron una ampliación de beneficios en los rubros de enfermedades y maternidad; invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; riesgos de trabajo; guarderías infantiles, entre otros; porque no constituye nuestro tema de investigación.

²⁷ Exposición de Motivos del Decreto por el que se reforma la Ley del Seguro Social, 2 de mayo de 1986, pp. 200-207.

²⁸ Partimos aquí del trabajo de Ochoa León, Sara María y Guzmán Bracho, Mauricio, "El ISSSTE y la seguridad social en México", en Yunes Linares, Miguel Ángel (coord.), *La reforma del ISSSTE: un cambio necesario*, México, ISSSTE-OISS, 2009.

La primera disposición en esta materia se ubica en 1926, con la expedición de la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, para cubrir a los empleados civiles del poder federal: el Distrito Federal y los territorios federales. El resto de los empleados públicos quedó marginado de esta ley, sin embargo ya se establecen ahí las prestaciones de los sistemas de pensiones futuros: pensión por retiro, inhabilitación (invalidez) y retiro forzoso; se trataba de un esquema de beneficio no definido de carácter bipartito y con un componente solidario. Paralelamente siguieron surgiendo otros esquemas de protección para los servidores públicos no cubiertos, de ellas destaca la legislación para el beneficio de las fuerzas armadas que incorporó elementos de lo que sería la seguridad social federal y pública subsiguiente. En los años treinta se presentaron otras iniciativas con poco éxito, pero en 1938 se emitió el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, que reglamentaba a los tres poderes públicos, así como del Distrito Federal y territorios federales, lo que significó la ampliación de prestaciones respecto a la Ley de Pensiones de 1925, y que ahora abarcaba maternidad, indemnizaciones, servicios médicos, así como educación y recreación. Sin embargo, las restricciones financieras del gobierno produjeron otra ley, en 1939, para retrasar la entrada en vigor de aquellas prestaciones, porque no eran sostenibles financieramente en el corto plazo. Paralelamente se instituyó el sistema de pensiones de los trabajadores de Pemex en 1942. En la década de los años cuarenta se abre una nueva etapa para los trabajadores del Estado mediante reformas legales realizadas en 1946 y 1947. La primera se considera una reforma radical porque amplió la cobertura de los trabajadores para incluir desde funcionarios hasta empleados de todos los ámbitos del sector público; además estableció al Estado como garante de la estabilidad financiera del sistema de pensiones ante posibles déficits. El sistema también se diferenciaba del IMSS porque otorgaba las pensiones sobre la base del criterio de los años de servicio y no de las cotizaciones, de acuerdo a grupos de salario, por lo que el IMSS partía de un principio más contributivo y menos solidario. Nuevamente, sin embargo, la Ley de 1946 no entró en efecto por aludidas causas de restricción financiera, y en su lugar se emitió la Ley de Pensiones Civiles del 31 de diciembre de 1947. Ésta amplió aún más la cobertura al incluir a altos funcionarios y a los llamados trabajadores de

confianza, así como a los trabajadores de los organismos descentralizados, pero no se incluyó a los militares y a los trabajadores del Poder Legislativo.²⁹

Finalmente, en 1959 se envió la iniciativa presidencial para reformar la Constitución y crear la figura de los trabajadores al servicio del Estado, mediante la división de los apartados “A” y “B” del artículo 123. En sentido estricto, éste fue el salto más importante en materia de extensión de los derechos sociales para este sector de trabajadores, que ahora adquiriría el rango constitucional y no sólo reglamentario. Paralelamente, se daba lugar al surgimiento del ISSSTE mediante una ley reglamentaria aprobada el 24 de diciembre de 1959 que entró en vigor el primero de enero de 1960. Se fundó como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, diseñado como sistema público de reparto o beneficio definido, aunque se preveía la constitución de un fondo de reserva. Desde entonces, el cambio reglamentario más importante fue la aprobación de una nueva Ley, en diciembre de 1983, que amplió las prestaciones de 14 a 20, y creó el seguro de cesantía en edad avanzada que sustituía al seguro de vejez, entre otros; asimismo, posibilitó la incorporación voluntaria al sistema mediante la celebración de convenios, lo que amplió el régimen a otras áreas de la administración pública federal, pero sobre todo con los gobiernos estatales y municipales. También elevó la contribución del trabajador de 8% a 9.5%.³⁰

Al igual que sucedió con la Ley del Seguro Social, la siguiente etapa de cambios implicó el desplazamiento legal hacia el nuevo modelo de pensiones, basado en cuentas individuales y en la contribución como base de las prestaciones.

IV. ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE LAS COALICIONES POLÍTICAS EN EL ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL

En el esfuerzo por comprender por qué se ha arraigado en México un modelo de seguridad social de carácter laboral, a la vez que se ha truncado su transición hacia un derecho universal, cabe señalar que la naturaleza de los

²⁹ *Ibidem*, pp. 38-50.

³⁰ *Ibidem*, pp. 77-79, 84 y 85, y 94-96.

derechos sociales también está asociada, por lo general, a los grupos sociales que participaron, en alianza o no con los representantes del Estado, en la elaboración de las normas constitucionales. Indudablemente, los ordenamientos jurídicos expresan la realidad socio-política de su tiempo.

El origen del derecho laboral y del Seguro Social en este país obedeció a la conformación peculiar del Congreso Constituyente de 1917, en donde las concepciones obreristas de un sector del grupo revolucionario lograron imponerse a las posiciones más conservadoras y moderadas, de otro; pero no nos parece conveniente remontarnos hasta esa época para tratar de inferir el contenido laboral de la seguridad social que prevalece hasta nuestros días, excepto en un aspecto que nos parece muy importante. Nos dice Néstor de Buen que la singularidad de la Constitución de 1917 y del artículo 123 puede valorarse a partir del hecho de que se trató de un derecho social que no había sido exigido por la clase trabajadora, y en una economía que no estaba suficientemente industrializada.³¹ Esto nos hace recordar que la razón fundamental que sustenta la legislación laboral de México obedece al interés del Estado por erigirse como árbitro autoimpuesto del conflicto entre capital y trabajo, y de utilizar los derechos sociales como una forma de establecer compromisos corporativos o alianzas clientelares con aquellos sectores afines del movimiento obrero.

Esta característica que inspiró la creación del Seguro Social y su respectiva Ley en 1943 estuvo antecedida y sucedida por procesos políticos similares. Por ejemplo, encontramos la intención de Álvaro Obregón de darle al reciente Estado posrevolucionario ese carácter arbitral, en coalición con la Confederación Revolucionaria Obrera Mexicana y otras organizaciones partidistas, a través de la reglamentación del artículo 123 constitucional y la presentación de su Seguro Obrero en noviembre de 1920; el que finalmente fue rechazado en el Congreso.³²

Asimismo, es de destacar la confrontación entre distintos sectores obreros alrededor de la reforma constitucional del artículo 123, en 1929, y la posterior

³¹ Buen Lozano, Néstor de, “El sistema laboral en México”, en Kurczyn Villalobos, Patricia (coord.), *Panorama internacional de derecho social. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 125 y 128.

³² Farfán Mendoza, Guillermo, *Los orígenes del Seguro Social en México. Un enfoque neoinstitucionalista histórico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 115-127.

promulgación de la Ley Federal del Trabajo, ante la evidente contradicción entre los derechos laborales y previsionales que se federalizaban, y la intención gubernamental por utilizar estas modificaciones jurídicas como un instrumento de mayor control sobre el movimiento obrero. Por su parte, los sectores empresariales también se oponían a la creación del seguro social, porque serían ellos quienes tendrían que financiarlo y, de esta manera, terminaron fundando la Confederación Patronal de la República Mexicana, planteándose como una de sus banderas la oposición a la legislación laboral por su supuesto carácter obrerista.³³ Finalmente, en agosto de 1929 se reformaron los artículos 73 y 123 de la Constitución para federalizar la facultad de legislar en materia de trabajo y, consecuentemente, en materia previsional, a partir de la cual se sentaron las bases de lo que sería la Ley Federal del Trabajo, pero ya no tendría incluida la definición del seguro social, así como los correspondientes beneficios por incapacidad, edad avanzada, muerte, desempleo y enfermedad, bajo el esquema tripartito de financiamiento. Sin embargo, en estos momentos, el respaldo a la federalización de la Ley del Seguro Social volvió a generar la oposición de algunos actores.³⁴

En esta trayectoria del derecho laboral a nivel constitucional, y del consiguiente derecho a la seguridad social, en el plano reglamentario, la llegada al poder de Lázaro Cárdenas marcó un punto de ruptura con el intento de consolidar un modelo corporativo tripartito en la era del Maximato, puesto que implicó la formación de una nueva coalición política entre el nuevo Estado reformista y los sectores obrero, campesino y popular, en tanto que prácticamente se rompió el vínculo establecido con los sectores tradicionales del empresariado; sería hasta el sexenio de Manuel Ávila Camacho cuando volverían a sentarse las bases de un nuevo pacto político corporativo tripartito, aunque

³³ Dion, Michelle L., *Workers and Welfare. Comparative Institutional Change in Twentieth Century Mexico*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, Kindle Edition, 2010, pp. 823-861.

³⁴ *El Machete*, núm. 140, 24 de noviembre de 1928, p. 4; *El Trabajador Latinoamericano*, Montevideo, núm. 10-11, 31-I y 15-II-29, pp. 26-29; Córdoba, Arnaldo, “En una época de crisis”, *La clase obrera en la historia de México*, México, Siglo XXI Editores, 1980, t. 9, p. 48; *El Universal*, 16 de agosto de 1929, 1a. sección, p. 8; y *Excelsior*, 21 de agosto de 1929, 1a. sección, p. 4: todos citados por Peláez Ramos, Gerardo, “Evolución de la legislación laboral en México”, en *La Haine.org*, pp. 3-5; disponible en http://www.lahaine.org/b2-img10/pelaez_leg.pdf, consultado el 31 de julio de 2015.

con la incorporación de una nueva burguesía nacional que habría de iniciar el proceso de industrialización a partir de los años cuarenta.

El enfrentamiento de Cárdenas con los sectores empresariales nacionales y extranjeros, sobre todo a partir de la expropiación petrolera, obligó a posponer la aprobación de la Ley del Seguro Social en el Congreso de la Unión, pero se convirtió en una de las promesas de campaña más importantes del candidato Ávila Camacho, a quien la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y el entonces Partido de la Revolución Mexicana le elaboraron su correspondiente Segundo Plan Sexenal. El mantenimiento de la burocracia obrera oficialista como parte de la coalición política gubernamental puede asumirse como una de las fuerzas impulsoras de la Ley del Seguro Social, finalmente aprobada en diciembre de 1943,³⁵ pero no debe pasarse por alto que Ávila Camacho, a diferencia de Cárdenas, logró consolidar aquello tan largamente acariciado por los gobiernos posrevolucionarios: la institucionalización del pacto corporativo tripartito dentro del cual el naciente Seguro Social sólo era una pieza en medio de todo un andamiaje económico, político y social vinculado al deseo de impulsar el proyecto nacional de industrializar y modernizar a la sociedad mexicana.³⁶

La evolución posterior de la seguridad social y sus leyes se inscribe en este proceso de triangulación corporativa característica del sistema político mexicano, hasta la crisis de 1982. Cabe destacar los dos eventos más importantes en los años siguientes a la expedición de la Ley del Seguro Social de 1943: la aprobación de la Ley del ISSSTE y las reformas a la Ley del Seguro Social en 1973.

Como se mencionó más atrás, durante el gobierno de Calles se creó la Ley de Pensiones Civiles, en 1925, además de su aportación a la extensión de beneficios previsionales para algún sector de servidores públicos, también

³⁵ Michelle Dion, *op. cit.*, considera que la razón por la que tardó tanto tiempo en aprobarse una Ley del Seguro Social no fue la división recurrente dentro del Congreso, sino el interés del gobierno por mantener dentro de su coalición política tanto a los trabajadores del sector privado y público (quienes apoyaban la iniciativa) como a los empresarios (quienes se oponían). En efecto, parece que esa vocación corporativa del Estado mexicano, al intentar mantenerse como el punto de equilibrio entre el capital y el trabajo, explica el retraso de la institucionalización del seguro social, y quizás también es causa del desinterés posterior por trascender el derecho laboral y abrir el espacio a un derecho social más universal.

³⁶ *Ibidem*, pp. 916, 989-1088, 1157-1162. Farfán Mendoza, *op. cit.*, pp. 139-153.

servió para apaciguar la movilización de importantes grupos de ellos, particularmente los maestros. Sin embargo, aunque este decreto permitió mejorar las condiciones de algunos sectores de los trabajadores del Estado, y de esta forma mantener su lealtad hacia el gobierno federal, también excluyó a números sectores como los trabajadores estatales y municipales, los militares, así como a los diputados y senadores federales, a la vez que no cubría todos los beneficios previsionales. En 1938, se estableció el Estatuto jurídico de los servidores públicos que se reformó en 1941, lo que implicó la extensión de derechos laborales de los que ya se beneficiaban los trabajadores del sector privado, aunque a cambio se restringieron algunos de los derechos de organización de los trabajadores del Estado. En efecto, la aprobación del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, del 4 de abril de 1941, sólo admitía la existencia de un sindicato, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), además de la prohibición de adherirse a organizaciones o centrales obreras o campesinas. Bajo este modelo corporativo y clientelar similar al de la CTM y el Seguro Social, la FSTSE participó en la reforma del Estatuto en 1943, lo que permitió mejorar los beneficios previsionales de sus agremiados, además de extenderlos a un número mayor de servidores públicos. De esta forma, se sentaban las bases del futuro Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).³⁷

La llegada a la presidencia de Adolfo López Mateos facilitó la creación del ISSSTE como una concesión al movimiento sindical oficialista representado en la FSTSE, así como una forma de contener la movilización disidente del magisterio y de los trabajadores ferrocarrileros. En diciembre de 1959 se aprobó la Ley del ISSSTE, a través de la participación de Antonio Ortiz Mena,³⁸ secretario de Hacienda y Crédito Público, y anterior director del IMSS, y su entrada en funcionamiento se realizó el primero de enero de 1960. La Ley del ISSSTE y el nuevo instituto plantearon algunas diferencias importantes respecto al IMSS que permanecen aún en la actualidad: se trató de un sistema bipartito, financiado por el trabajador y el Estado, y significó prestaciones sociales previsionales y médicas más amplias que las formuladas

³⁷ *Ibidem*, pp. 872-906 y 1230-1248.

³⁸ Ortiz Mena, Antonio, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 262 y 263.

en el Seguro Social. Luego de la derrota del movimiento ferrocarrilero de 1959 y magisterial de 1960, se argumenta que el Estado hizo una concesión a la burocracia sindical al aprobar, el 5 de diciembre de 1960, la reforma y adición al artículo 123 constitucional para integrar el apartado B y dotar de los mismos derechos laborales y previsionales del resto de los trabajadores a los servidores públicos; aunque después se expediría la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con derechos nuevamente disminuidos.³⁹

Por su parte, la reforma a la Ley del Seguro Social de 1973 podría considerarse como una desviación en esta ruta contradictoria, porque se trató de un cambio que proyectó a la seguridad social en una dimensión nacional mayor, al abrirse al establecimiento de un régimen de solidaridad social que abarcaría a población campesina marginada. El sustento de este nuevo ordenamiento provenía, a su vez, de la Ley Federal del Trabajo de 1970. Asimismo, es de mencionar que esta reforma permitía la participación del sector privado para la prestación de los servicios médicos generales y de maternidad, para lo cual se echaría mano del mecanismo de la “reversión parcial de la cuota patronal y obrera”.⁴⁰ La Ley del IMSS de 1973 se ha considerado como uno de los momentos cumbre de la expansión de la seguridad social a otros sectores de la clase trabajadora, particularmente a los campesinos; sin embargo, ya desde la reforma de 1959, como se vio, se había legislado para permitir la incorporación de los campesinos, y más adelante, en 1963, también a los trabajadores de los ingenios azucareros, de tal forma que hacia 1970 se estimaba que el 11% de los beneficiarios del IMSS eran trabajadores del campo. A partir de esta tendencia, y de la influencia de la CTM y el recién fundado Congreso del Trabajo, se presentó en 1973 la iniciativa presidencial para reformar la Ley del Seguro Social de 1943. La nueva ley de 1973 actualizó la estructura y las prestaciones del IMSS, pero sobre todo instituyó tres elementos innovadores y de corte universalista: creó el esquema de afiliación voluntaria para muchos de los trabajadores hasta ese momento excluidos (trabajadores domésticos, independientes, pequeños comerciantes, artesanos y no asalariados,

³⁹ Dion, *op. cit.*, pp. 1270-1306, 1311-1317, 1328 y 1346-1351; Peláez Ramos, *op. cit.*, pp. 10 y 11.

⁴⁰ Buen Lozano, Néstor de, “La decadencia de la seguridad social”, en Kurzcyn Villalobos, Patricia (coord.), *Evolución y tendencias recientes del derecho del trabajo y de la seguridad social en América*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 148 y 149.

entre otros); creó el sistema de guarderías como nueva prestación; y permitió la provisión de servicios médicos a los campesinos marginados bajo un esquema de financiamiento no contributivo.⁴¹ La cuestión, sin embargo, es que esta reforma provenía de la intención de actualizar la política de legitimación corporativa del régimen, aunque es importante tener presente que dicha estrategia se insertó en una concepción de política social más universalista que llevó a crear otras instituciones como el Infonavit o el Fonacot, claro está bajo el mismo esquema de derechos laborales y no universales.

V. LAS REFORMAS RECIENTES A LOS SISTEMAS DE PENSIONES

En franco contraste con los cambios que venían perfilándose dentro de la Ley del Seguro Social, al menos en el ámbito de la salud, en 1992 comienza el proceso de reforma de los sistemas de pensiones, para introducir la modalidad del ahorro para el retiro y la administración privada de cuentas individuales. Para entonces, se reforma la Ley del Seguro Social para dar cabida a lo que sería el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR92). El objetivo de la reforma se argumentó en términos de la necesidad de generar para el país un ahorro interno e inversión más elevados en el largo plazo, además de la supuesta mejoría de la situación de los trabajadores al momento de su retiro. La base de la creación de este nuevo esquema se fundamentaba en la Ley Reglamentaria de la fracción XXIX del apartado A del artículo 123 constitucional, con el fin de crear diversos instrumentos para el bienestar y protección de los trabajadores. Lo específico de esta primera reforma privatizadora es que obligó a los patrones a depositar en cuentas individuales de los trabajadores el 2% de su “salario base de cotización” (SBC), así como las contribuciones para el Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, es decir del Infonavit, como una prestación adicional a la pensión de retiro establecida en la Ley del IMSS.⁴²

Mientras la economía mexicana era sometida al radical proceso de reformas estructurales que incluiría desde luego al sistema de pensiones del IMSS, se continuaba con el proceso de ajuste al sistema vigente de reparto. En 1993

⁴¹ Dion, *op. cit.*, pp. 1401-1429 y 1475-1509.

⁴² Suárez Arévalo, *op. cit.* Exposición de Motivos del Decreto que Reforma y Adiciona diversas Disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley del Impuesto sobre la Renta, pp. 215-218.

se comienza a señalar a la transición demográfica, particularmente la mayor expectativa de vida de los trabajadores, como una de las razones por las que debería modificarse el porcentaje de las contribuciones para equilibrar el sistema, que había pasado del otorgamiento de pensiones con un valor del 70% del salario mínimo general del Distrito Federal en 1989, al 90% entre diciembre de 1990 y junio de 1992, cambio que había provocado el uso de parte de las reservas técnicas del Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM) para financiar el incremento. Asimismo, se comienzan a plantear otros aspectos de orden financiero, como la reconstitución de las reservas técnicas del seguro de IVCM para invertir las y fortalecer el otorgamiento de esta prestación de manera autónoma y preservada de las necesidades de financiamiento de otros rubros. Así, se establecía el incremento de las cuotas obrero-patronales de ese seguro para afrontar los mayores requerimientos de las pensiones. Como consecuencia de estos cambios, también se inicia la separación del seguro de enfermedades y maternidad con la intención de darle autonomía financiera y mejor funcionamiento, aunque como ya se venía observando, desde el inicio del Seguro Social, la razón de este movimiento obedecía más bien a las transferencias sistemáticas por parte del seguro de IVCM al seguro de salud. Adicionalmente, se señalaba el ajuste de la base del salario de cotización de todos los seguros, excepto del IVCM que ya lo había hecho en 1992, de 10 a 25 salarios mínimos para fomentar la solidaridad entre los trabajadores de mayores y menores ingresos. Es de destacar que en esta última etapa de reformas paramétricas se reconoce que, en una visión retrospectiva, la Ley del Seguro Social no había experimentado cambios de fondo desde su fundación en 1943.⁴³

Pero el proceso de reforma estructural del Seguro Social ya estaba en movimiento, mientras parecía que sólo se estaba actualizando mediante las diversas reformas paramétricas mencionadas. En julio de 1994 se decreta la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y la consecuente creación de la actual Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), en la que estarían participando además de los representantes gubernamentales,

⁴³ Suárez Arévalo, *op. cit.* Exposición de Motivos del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas Disposiciones de la Ley del Seguro Social y se abroga la Ley del Impuesto sobre las Erogaciones por Remuneración al Trabajo Personal prestado bajo la Dirección y Dependencia de un Patrón, 20 de julio de 1993, pp. 223-227.

los representantes de trabajadores y patrones para regular, controlar y vigilar el uso de los recursos que ya estaban siendo administrados privadamente a través de las Afores. Con esta disposición, la Consar asumió personalidad jurídica propia y absorbió todas las funciones que originalmente venían delegándose en la Ley del Seguro, del Infonavit y del ISSSTE.⁴⁴ Ahora sólo restaba sustituir la Ley del Seguro Social vigente por otra nueva, que se aprobó en diciembre de 1995. Las razones en las que se fundamentó esta reforma sustitutiva obedecían, según se señaló, al proceso de transición demográfica, aumento de la expectativa de vida y disminución de las tasas de natalidad y mortalidad, así como a la precaria situación financiera del Instituto. Particularmente, se señaló el incremento anual de pensionados, 7% en promedio anual, y la insuficiencia de los recursos generados dentro del seguro de IVCN, puesto que el incremento de las cuotas había sido muy limitado. En 1991, se pasó del 6% al 7% del salario de cotización, un incremento gradual que llevó al 8% en 1996, y un 0.5% adicional en 1993, lo que resultaba insuficiente. Sin embargo, la exposición de motivos de la nueva Ley dejaba translucir la causa más importante del desequilibrio financiero: la transferencia de recursos del IVCN y Guarderías hacia el seguro de Enfermedades y Maternidad a lo largo de cinco décadas, puesto que desde su inicio operó con un déficit financiero. Así, el IVCN se quedó sin las reservas líquidas necesarias para su buen funcionamiento. Se esperaba que en 1999 los egresos del IVCN superaran a sus ingresos.⁴⁵

La reforma de 1995 presenta algunas consideraciones sobre la suficiencia de las pensiones y sobre los mecanismos de financiamiento del sistema. Señala que en ese momento el 90% de los pensionados recibía la pensión mínima. También abunda sobre las causas de la carencia de reservas técnicas para el IVCN, es decir, la transferencia de los recursos al seguro de Enfermedades y Maternidad, así como las bajas cuotas o contribuciones para financiar a este último; particularmente, cabe destacar el efecto “descapitalizador” de la extensión de los beneficios de este seguro a través de los esquemas de incorporación, sin contribución, de los “trabajadores estacionales del campo, miembros de sociedades locales de crédito ejidal, productores de caña de

⁴⁴ Suárez Arévalo, *op. cit.* Exposición de Motivos del Decreto que reforma y adiciona el Artículo 168 de la Ley del Seguro Social, 1o. de junio de 1994, pp. 231-233.

⁴⁵ Suárez Arévalo, *op. cit.* Exposición de Motivos de la Ley del Seguro Social 1995, pp. 239-241.

azúcar, henequeneros de Yucatán, tabacaleros, algodonereros de la Comarca Lagunera, cafeticultores, billeteros de lotería, candelilleros, etc.”. Además se introduce el argumento del costo médico para atender las crecientes enfermedades crónico-degenerativas. Paradójicamente, se alude al estancamiento de la cobertura universal, incluso tomando en consideración los esquemas de seguridad social más importantes (IMSS, ISSSTE, ISSFAM, etc.), lo que significa que en ese año sólo el 35% de la población ocupada realizaba sus cotizaciones a cualquier sistema. Y se dice que el monto de las cotizaciones es muy elevado, 31.5% de los salarios cotizables, por lo que habría que aligerar la carga.⁴⁶

Así, se planteaban las bases del nuevo sistema de pensiones: un esquema sustentable financieramente, inmune a la inflación, “más equitativo y transparente”, basado en cuentas individuales. El IVCM sería sustituido por otros dos: el seguro de Invalidez y Vida (IV) y el de Retiro en Edad Avanzada y Vejez (RCV), asimismo una reserva para financiar los gastos médicos de los pensionados. El gran objetivo de la reforma se argumentó como el de dar al trabajador la propiedad individual de sus aportaciones y las de su patrón, así como las correspondientes del gobierno, y administradas por Afores privadas. En cambio, se introdujo el principio de la pensión mínima garantizada, con un valor de un salario mínimo mensual del Distrito Federal y actualizada por el Índice de Precios al Consumidor. Finalmente, quedó conformado el nuevo sistema mediante la cuota de 8.5% del salario cotizable, dividido en tres partes: 2.5% para el IV, 4.5% para el RCV, y 1.5% para la reserva de gastos médicos para los pensionados; la misma distribución se considera para las aportaciones de las otras dos partes: patrones y gobierno. El 2% de las aportaciones al SAR92 se integra al RCV. Considerando que la creación del nuevo sistema de retiro implicaría un costo de transición, se señaló que el costo fiscal sería mucho menor que si se dejara el sistema vigente. El costo anual de reformar el IVCM sería de 0.4% del PIB durante los primeros 10 años, y después de sólo el 0.2% en el largo plazo. Para garantizar la viabilidad del sistema se incrementaría la edad de retiro un mes por año durante 24 años a partir de 2006, en virtud de que el requisito no se había modificado desde 1943.⁴⁷

No obstante, la fecha de la aprobación de la nueva Ley en 1995 entraría en vigor hasta el primero de enero de 1997, pero en el Decreto que reforma el

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 242 y 243.

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 245-250.

párrafo primero del artículo primero transitorio de la Ley del Seguro Social, del 21 de diciembre de 1996, se modificó la entrada en vigor de la misma para el primero de julio de 1997.⁴⁸

Las bases del nuevo modelo de seguridad social de México están contenidas plenamente en la aprobación de la Ley del IMSS de 1995, pero la fragmentación y la falta de integración en los sistemas de seguros sociales del país hace que cobre gran importancia la evolución jurídica del sistema de seguridad social que encarna el ISSSTE. Así, la aprobación de la nueva Ley del ISSSTE, en marzo de 2007, constituye el paso definitivo para colocar en la misma senda del IMSS este sistema.

La nueva Ley se justificó en función de una crisis financiera que impedía el cumplimiento futuro de los compromisos adquiridos bajo el esquema derogado, en lo que se refiere al pago de las jubilaciones y pensiones. En virtud del carácter laboral del sistema pensionario del ISSSTE, se negoció y acordó con la FSTSE y con el entonces poderoso aliado del gobierno federal, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, frente a la representación gubernamental en la personalidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como el propio ISSSTE. El problema de esta institución, sin embargo, se dibujaba más agudo que el del IMSS, puesto que no sólo tenía que enfrentar un déficit actuarial en el sistema de pensiones, sino también en su funcionamiento cotidiano, déficit de caja, subsidiado por el presupuesto federal. Este problema estaba condicionado por los compromisos adquiridos por la institución debido a las características del sistema de reparto vigente, en el contexto de la transición demográfica y epidemiológica, que implicaba la disminución del número de cotizantes activos por pensionado: de 20 a 1 en 1975, a 4 por 1 al momento de la reforma.⁴⁹

Argumentando la inviabilidad de sostener estos déficit mediante reformas paramétricas, la exposición de motivos de la nueva Ley establece el modelo de pensiones basado en cuentas individuales cuyo objetivo fundamental, al igual que su similar del IMSS, sería el de ligar las aportaciones individuales de

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 257, 261.

⁴⁹ Cámara de Diputados, LX Legislatura, Iniciativa con Proyecto de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (proceso legislativo), en Centro de Documentación, Información y Análisis, *Cuaderno de Apoyo*, México, Secretaría de Servicios Parlamentarios, marzo de 2007, pp. 1, 5-7; disponible en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-01-07.pdf>.

cada trabajador con su pensión. Frente a la desaparición de los elementos de solidaridad inter e intrageneracional del nuevo sistema, se establece un instrumento de protección a los servidores públicos de menores ingresos mediante la garantía a una pensión mínima, en caso de no reunir el fondo individual necesario para fondearla, complementada por el Estado y por el monto de dos salarios mínimos, el doble que la pensión garantizada en el sistema del IMSS; adicionalmente, el Estado aportará una “cuota social” (el 5% de un salario mínimo) para todos los trabajadores. Como elemento complementario a estas aportaciones la nueva Ley también prevé la creación de un nuevo pilar de ahorro voluntario, estimulado por el gobierno con otra aportación equivalente al 3.25 pesos por cada peso ahorrado por el trabajador, hasta un límite de 2% del salario de contribución.⁵⁰

Ahora bien, una particularidad de esta reforma es que se está introduciendo una modificación paramétrica para incrementar gradualmente las contribuciones de los trabajadores y del gobierno, con el objeto de llevarlas en su conjunto del 7% al 12.7% del salario. Otra particularidad es que la reforma se insertaría en el proceso de conformación de un “sistema nacional de seguridad social”, entendido como el derecho a la “plena portabilidad de los servicios y derechos de la seguridad social al trabajador”; para lo cual los 21 seguros, servicios y prestaciones del ISSSTE se homologan en cuatro seguros análogos a los del IMSS: Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez; Invalidez y Vida; Riesgos del Trabajo, y Salud.⁵¹ Otra peculiaridad más es que el trabajador, en vez de elegir su permanencia en el nuevo sistema o su migración al nuevo al momento del retiro, ahora tendría que hacerlo de inmediato, en el plazo límite establecido por el ISSSTE; y en el caso de mudar de sistema, el gobierno le estaría entregando un bono de reconocimiento equivalente “al valor presente neto de los beneficios marcados por la Ley a la fecha de la reforma”. En el caso de los trabajadores que permanecen en el anterior sistema, además del incremento de las contribuciones ya mencionado, se sujetarán a la elevación gradual de la edad del retiro. Respecto a los trabajadores que eligen el nuevo sistema, la Ley contempla el establecimiento de una Afore pública descentralizada del ISSSTE, denominada PENSIONISSSTE, que sería de-

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 9-11.

⁵¹ Hasta el momento, este derecho se ha restringido en la práctica a la portabilidad del fondo de ahorro para el retiro desde el ISSSTE al IMSS y viceversa.

positaria de las aportaciones a las cuentas individuales durante los primeros tres años, a partir de los cuales entraría en competencia con el resto de las Afores que ahora podrían comenzar a recibir la transferencia de las cuentas individuales por decisión voluntaria de los trabajadores.⁵²

En sintonía con el modelo de pensiones que inauguró la nueva Ley del IMSS, la reforma del ISSSTE plantea la promesa explícita de que una contribución sostenida a lo largo de toda la vida profesional del trabajador producirá una tasa de reemplazo (pensión) superior a la anterior, a la vez que permitirá mayor flexibilidad laboral, aumento de la productividad, fomento del ahorro y de la inversión, la creación de empleos, así como el desarrollo económico nacional.⁵³

VI. LOS NUEVOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LAS REFORMAS A LOS SISTEMAS DE PENSIONES

Nos preguntamos si la naturaleza laboral de la seguridad social mexicana, expresada en la trayectoria de las normas constitucionales y su reglamentación, ha contribuido a prefigurar las bases de las reformas recientes a sus sistemas de pensiones.

Los principios jurídicos en los que se asientan los derechos laborales están claramente diferenciados de los principios clásicos de la seguridad social universal, los que provienen de una concepción de derechos sociales que apuntan hacia la universalidad y la integralidad en la protección social del conjunto de la sociedad. Los principios rectores de la seguridad social⁵⁴ —enunciados en la figura del Estado del Bienestar definido por Beveridge, y sancionados inmediatamente después como derechos humanos universales en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), en la Convención Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966-1976),

⁵² *Ibidem*, pp. 11, 7-9, 13-16, 17 y 18.

⁵³ *Ibidem*, p. 12.

⁵⁴ Los que Carmelo Mesa-Lago lista como universalidad de cobertura; igualdad, equidad o uniformidad en el trato; solidaridad y redistribución del ingreso; comprensividad y suficiencia de las prestaciones; unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión, y sostenibilidad financiera. *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, Santiago de Chile, CEPAL, marzo de 2004.

en la Convención sobre los Derechos de la Infancia (1989),⁵⁵ así como en los lineamientos internacionales de instituciones como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y su enorme gama de acuerdos y recomendaciones—⁵⁶ no se arraigaron en la estructura previsional de México. En su lugar, se afirmó el enfoque laboral más afín al modelo bismarckiano de seguros sociales que pudo acomodarse sin mayores problemas a los principios normativos de la seguridad social de tipo sustitutivo instituidos por organismos como el Banco Mundial, cuando, desde hace poco más de dos décadas, se ha esforzado en revocar las bases de los sistemas de reparto, para sustituirlas por su modelo multipilar o de los “tres pilares”.⁵⁷

En efecto, aunque la Constitución de 1917 no es prolífica en la definición de los principios que rigen el derecho laboral mexicano, éstos pueden derivarse de la interpretación de las normas concretas que se describen en el artículo 123. De un ejercicio de interpretación de esa naturaleza, se han propuesto algunos principios generales como los que propone Néstor de Buen: conseguir el equilibrio y la justicia social entre trabajadores y patrones, o establecer la igualdad y la libertad de trabajo;⁵⁸ pero también existen ejercicios de formulación de principios más específicos que se pueden contrastar, para valorar su compatibilidad, con los principios de la seguridad social sustitutiva, basados en el sistema de cuentas individuales.

Tomemos, por ejemplo, la definición de principios laborales que hacen Montalvo y Moncayo,⁵⁹ que comparten la tesis de que los principios del derecho son nociones abstractas que informan, integran e interpretan la ley, en

⁵⁵ Townsend, Peter, *The Right to Social Security and National Development: Lessons from OECD Experience for Low-Income Countries*, Ginebra, OIT, Issues in Social Protection, Discussion Paper 18, enero de 2007.

⁵⁶ Kurczyn Villalobos, Patricia, “La seguridad...”, *cit.*, p. 201.

⁵⁷ *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press, 1994.

⁵⁸ Buen, Néstor de, “Los principios generales del derecho del trabajo en el ámbito procesal (perspectiva mexicana)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 38, mayo-agosto de 1980, pp. 350 y 351.

⁵⁹ Montalvo Romero, Josefa y Moncayo Rodríguez, Socorro, “Origen y actualidad del derecho del trabajo”, *Letras Jurídicas. Revista Multidisciplinaria del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana*, México, Universidad Veracruzana, núm. 22, julio-diciembre de 2010, pp. 5-7; disponible en <http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/22/smoncayo22.pdf>.

este caso la Constitución, y para quienes también el derecho del trabajo en México emana del artículo 123. Esos principios laborales serían los siguientes:

- *Dignificación del trabajo del hombre*. Lo que supone la integridad y respeto del trabajador.
- *Libertad e igualdad*. Implica la protección de la dignidad del trabajo (salud, capacitación y adiestramiento del trabajador).
- *Libertad de trabajo*. Significa la capacidad del trabajador de elegir el trabajo de su preferencia.
- *Libertad sindical*. Se refiere a la libertad de elegir la forma de organizarse del trabajador y que más convenga a sus intereses.
- *La irrenunciabilidad de los derechos*. La imposibilidad de renunciar a los derechos del trabajo.
- *Principio de la norma más favorable*: in dubio pro operario. En caso de duda el legislador debe optar por la norma que más favorezca al trabajador.
- *Principio de equidad y buena fe*. Implica el cumplimiento honesto y escrupuloso de las obligaciones contractuales.
- *Principio de justicia social*. Se procurará la mejora constante del trabajador.
- *Principio de estabilidad*. Supone el derecho del trabajador a permanecer en su puesto de trabajo.
- *Igual salario por igual trabajo*. Se refiere desde luego a la remuneración del trabajo y está contenido en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.

Si comparamos estos preceptos normativos con los principios originales, por un lado, con aquellos que surgen de las reformas de la seguridad social, por otro, podemos afirmar que los actuales sistemas de pensiones en México se adaptan muy bien al carácter laboral de la seguridad social a la que pertenecen. Carmelo Mesa-Lago ha hecho ya un ejercicio de contrastación entre los principios de la seguridad social universalista y los que emanan de las reformas estructurales a los sistemas de pensiones,⁶⁰ partimos de estos elementos para ilustrar nuestro argumento:

⁶⁰ *Op. cit.*, pp. 27-35.

- *Universalidad de la cobertura.* De la idea original en la que los sistemas públicos irían extendiéndose de los distintos sectores de trabajadores al conjunto de la población, ahora se transita a un modelo de cobertura previsional en el que las cuentas individuales de ahorro para el retiro deberán estimular la afiliación voluntaria tanto de los trabajadores originalmente afiliados a las instituciones de seguridad social, como de todos aquellos que no cuentan con esta prestación; se parte del principio de que la propiedad privada de una cuenta individual supera los esquemas de reparto, porque establece una contraprestación entre cotización y beneficio, similar al derecho de recibir igual salario por igual trabajo; en este caso, significa que cada pensión corresponderá al ahorro realizado individualmente a lo largo de la vida profesional. Otros principios fundamentales de la seguridad social universalista, tales como la solidaridad y la redistribución del ingreso, que formaban parte de los vínculos inter e intrageneracionales de los trabajadores, han desaparecido, por incompatibilidad, de los esquemas previsionales reformados, quedando bajo la responsabilidad del Estado aquellos trabajadores que al momento de su retiro no logran acumular un fondo suficiente para obtener una pensión mínima, lo que podría asimilarse en el mejor de los casos al principio laboral de la dignificación del trabajo.
- *Comprensividad y suficiencia de las prestaciones.* Sin embargo, lo que desde el punto de vista de la garantía estatal de una pensión mínima puede representar un beneficio para los trabajadores de menor ingreso y menor estabilidad del empleo, desde la expectativa de los trabajadores en general puede resultar contraproducente. El sistema previsional de reparto, como se sabe, presupone el otorgamiento de una prestación definida que garantiza un ingreso proporcional a los últimos salarios del trabajador activo (sujeto desde luego a determinadas reglas), en tanto que el paso al sistema de cuentas individuales implica la afirmación de prestaciones indefinidas o inciertas que, de acuerdo a algunas estimaciones puede significar una pensión inferior para el trabajador retirado. Así pues, el principio de la justicia social podría quedar en entredicho ante el hecho de la obtención de pensiones que, lejos de la mejora en la condiciones de vida del trabajador en retiro, conduzcan a su empobrecimiento.

- *Igualdad, equidad o uniformidad de trato.* En su concepción original, este principio implicaba condiciones para el retiro que se consideraban más equitativas para ciertos sectores de la clase trabajadora como la mujer, como los trabajadores del campo o de quienes no poseen la misma capacidad contributiva del trabajador formal; pero en los nuevos sistemas basados en cuentas individuales prevalece el principio de igualdad y uniformidad, por encima de la equidad, con lo que las reglas de acceso a los beneficios previsionales tienden a desaparecer las condiciones diferenciadas de los trabajadores menos favorecidos. En el derecho laboral la igualdad de trato actúa como un principio que busca prevenir condiciones laborales desventajosas para ciertas personas como las mujeres, por ejemplo, pero en las reformas previsionales actuales se convierte en un elemento desventajoso al colocar en condiciones de igualdad a personas desiguales.

Hay otros elementos dentro de las reformas actuales a los sistemas de pensiones que refuerzan el carácter laboral de la seguridad social mexicana, particularmente el principio de la libertad de elección, equivalente a la libertad de trabajo. En los sistemas de reparto, la obligatoriedad constitucional del seguro social, así como su carácter público y federal se hizo valer históricamente a través de la administración estatal centralizada de los fondos de pensiones; en tanto que, con las reformas emprendidas, el trabajador tiene ahora la facultad de elegir, a su conveniencia, la administradora privada de su fondo de retiro (Afore). En cierta forma, también podría interpretarse que los sistemas de pensiones actuales promueven un principio de estabilidad laboral al reconocer el derecho a la portabilidad de los fondos de ahorro para el retiro del trabajador, del sistema de seguro social para el trabajador del sector privado (IMSS) al sistema del servidor público (ISSSTE) y viceversa, lo que era inexistente en el modelo público anterior.

Hay otros principios en el modelo de seguridad social sustitutivo que contrastan con los principios de la seguridad social universalista, no son preceptos normativos que aludan tan puntualmente a los principios laborales, pero que, en su carácter general, también corresponden al principio general de conseguir el equilibrio entre trabajadores y patrones bajo una óptica laboral. Por ejemplo, la sustitución del principio de responsabilidad del Estado en

la administración y el otorgamiento directo de las prestaciones, a través del IMSS y del ISSSTE, por un régimen de regulación y supervisión de ambos sistemas a través de una entidad pública (Consar). O bien el reemplazo de la garantía fiscal para la sostenibilidad financiera de los esquemas de pensiones, por el principio de “fondeo” o autosuficiencia de los propios fondos de ahorro administrados por entidades financieras privadas, no obstante el elevado costo fiscal de transición y su larguísima duración en el tiempo.

VII. CONCLUSIONES

La pregunta central que ha orientado este trabajo se plantea: ¿hasta dónde la concepción de seguridad social en la Constitución de 1917 y sus leyes reglamentarias ha resistido o impulsado las reformas estructurales a los sistemas de pensiones de México?

La respuesta tiene que ser categórica. El carácter laboralista de la seguridad social contenido en el artículo 123, fracción XXIX, de la Constitución no ha sido suficiente para preservar las bases del modelo previsional original, fundamentalmente público y de reparto; y en cambio ha facilitado su transformación estructural en un sistema de cuentas individuales, administrado privadamente.

La necesidad de progresar hacia una visión de seguridad social más avanzada, fundada en la perspectiva de los derechos sociales, ya es objeto de una discusión más reciente e intensa. Los límites del sistema de seguridad social mexicano están exigiendo crear el espacio para propuestas de reorganizarla como un sistema de alcance universal. Este propósito podría emprenderse, desde luego, a través de reformas constitucionales o, al menos, creando un régimen pensionario universal, básico, para todos los mayores de 65 años, que complementaría los actuales sistemas de cuentas individuales y ahorro voluntario.⁶¹

Desde el punto de vista del constitucionalismo social, puede destacarse el llamado de Ruiz Moreno a “deslaborar” la seguridad social mexicana y a plasmar en la Constitución el derecho humano universal emanado de la

⁶¹ Vázquez Colmenares, Pedro, *Pensiones en México. La próxima crisis*, México, Siglo XXI Editores, 2012, pp. 132-144.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948.⁶² En esta línea, también se argumenta a favor de un modelo de pensión básica universal, legitimado constitucionalmente y financiado mediante la reconstitución de las reservas actuariales de las pensiones contributivas, de la integración de todos los fondos asistenciales, del aumento al IVA y de una reforma fiscal progresiva en el impuesto sobre la renta.⁶³ Incluso se ha planteado la implementación del “ingreso ciudadano universal” que va más allá de una pensión universal, financiado de manera semejante a la propuesta anterior y con impuestos a las ganancias del capital, incluyendo la aplicación de la llamada tasa Tobin.⁶⁴

Organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en contraste, apuntan hacia propuestas más encaminadas a garantizar el financiamiento de las pensiones y a la creación de un único sistema nacional de pensiones que debería aspirar a homologar las nuevas pensiones mínimas garantizadas (PMG) del sistema de cuentas individuales, con el monto de las pensiones no contributivas (Pensión para Adultos Mayores 65+).⁶⁵ Asimismo, algunos exponentes de la postura del Banco Interamericano de Desarrollo argumentan por una cobertura que no grave en contra del sistema contributivo o que desincentive la ocupación formal;⁶⁶ o a través de particularidades como la de que la pensión universal se depositaría en cuentas individuales de todos los ciudadanos para optar por una renta vitalicia al momento del retiro y el hecho de que la única fuente sostenible de financiamiento en México sería el impuesto al valor agregado.⁶⁷

⁶² Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, *op. cit.*

⁶³ Narro Robles, José *et al.*, “Hacia un nuevo modelo de seguridad social”, *Economía UNAM*, México, vol. 7, número especial, 2010.

⁶⁴ Val Blanco, Enrique del, “Integralidad y universalidad, elementos para un sistema de seguridad social incluyente”, en Ramírez López, B. y Ham Chande, R. (coord.), *Encrucijadas, prospectivas y propuestas sobre la seguridad social en México*, México, UNAM-COLEF, 2012, pp. 208 y 209.

⁶⁵ *OECD Reviews of Pension Systems in México*, OECD, 2015, Preliminary Version, p. 15.

⁶⁶ Bosch, M. *et al.*, *Mejores pensiones mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*, 2a. ed., Banco Interamericano de Desarrollo, 2013, pp. 56, 102, 110-113, 118, 140 y 141, 145-150, 154, 158-160, 177, 194. Los autores consideran que esta propuesta sería compatible con el modelo de los pilares múltiples del Banco Mundial y de los llamados “pisos de protección social” de la Organización Internacional del Trabajo.

⁶⁷ Levy, Santiago, *Buenas intenciones, malos resultados. Política social, informalidad y crecimiento económico en México*, México, Océano, 2010, cap. 10. Asimismo, dentro de esta lógica de aportaciones

En cuanto a los tomadores de decisiones, el avance hacia una suerte de derecho universal a la seguridad social está contenido en la iniciativa del gobierno federal, presentada por el presidente Peña Nieto a la Cámara de Diputados en 2013, para crear una pensión universal y un seguro de desempleo.⁶⁸ Esta propuesta tendría los efectos de una reforma constitucional en sus artículos 4, 73 y 123 con el objetivo de establecer no un derecho universal a la seguridad social en sentido estricto, sino un derecho a una pensión y seguro de desempleo para un sector específico de la sociedad: los adultos mayores no asegurados. En lo concerniente a las pensiones, la enmienda propuesta por el Ejecutivo, en el artículo 4o. constitucional, dejaría inscrito el siguiente párrafo: “Los adultos mayores tendrán el derecho a recibir una pensión para apoyar sus gastos básicos de manutención durante la vejez, en los términos que determinen las leyes que expida el Congreso de la Unión”.

Y en cuanto a la fracción XXIX del artículo 123, quedaría como sigue: “Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”.


La propuesta se aprobó por los diputados en abril de 2014, pero está archivada, pendiente de ser aprobada por el Senado. No obstante, pese a la pretensión universalista de la iniciativa, en realidad no se trata de un modelo universal sino que se mantiene dentro de los límites de las políticas focalizadoras de combate a la pobreza, como complemento a los sistemas de seguros sociales contributivos,⁶⁹ al generalizar la política asistencial no contributiva sólo a las personas mayores de 65 años que no sean elegibles para una pensión contributiva. Por otro lado, el monto del beneficio estimado es tan bajo que no lograría constituirse en un ingreso efectivo para garantizar el nivel de vida de la población objetivo. En pocas palabras, la decisión de extender los beneficios de una pensión a las personas mayores de 65 años en condiciones de pobreza, preservaría la desvinculación entre el derecho laboral a una pensión

no contributivas a cuentas individuales, se ha expresado a favor el Centro de Estudios “Espinoza Yglesias”, *El México del 2013. Propuesta para una pensión universal*, 2013.

⁶⁸ Disponible en http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/08_4_123_cpeum.pdf.

⁶⁹ Como el que se sugiere actualmente por parte del Banco Mundial. Véase Ribe, Helena *et al.*, *Achieving Effective Social Protection for All in Latin America and the Caribbean. From Right to Reality*, Washington D. C., The World Bank, 2010.

contributiva y el derecho asistencial a un ingreso para las personas no aseguradas. Con esta estrategia, este país consagraría el alejamiento de un verdadero derecho social, universal, a la seguridad social que tiende a establecerse en la actualidad en la mayor parte de la región latinoamericana.⁷⁰

Desde luego, la sola discusión de los fundamentos jurídico-laborales del modelo de seguridad social contenidos en el artículo 123 constitucional no basta para enfrentar el problema actual de los sistemas de pensiones en México, tampoco para explicar suficientemente las transformaciones que hemos reseñado en este trabajo. Para explicar las razones por las que este país optó por un sistema de cuentas individuales, y no así por la profundización de sus fundamentos paramétricos, requeriríamos echar mano de otras dimensiones institucionales como los procesos de transición sociodemográficos que se vienen experimentado en las últimas décadas, o por las características de las reglas de elegibilidad y beneficios de los antiguos esquemas de reparto, incluso por la forma como los diversos intereses sociales y políticos se articulaban al momento de las reformas. Sin embargo, consideramos que el modelo de seguridad social que cristalizó en la Constitución de 1917, así como en sus correspondientes leyes y reglamentos secundarios, con su marcado componente laboralista, favoreció los nuevos principios en que se fundamentan los actuales sistemas de pensiones, mucho más proclives a la retribución del trabajador con base en sus contribuciones y esfuerzo individual, pero más alejados de los principios universalistas en que se edificaron los modelos de bienestar y de seguridad social emanados de otra época de la historia social contemporánea. 

⁷⁰ Bosch, *op. cit.*, pp. 102, 110-113, 118, 140 y 141. En este trabajo se señala que las pensiones no contributivas pueden resultar una buena forma de lograr la cobertura universal, pero siempre y cuando estén articuladas en un sistema universal que no grave en contra del sistema contributivo o que no desincentive la ocupación formal.