

PRINCIPIOS Y TENDENCIAS RECTORES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

LUIS FERNANDO ÁVILA SALCEDO *

Los vertiginosos cambios sufridos en los años recientes por el Derecho de la Seguridad Social hacen necesario analizar si de alguna manera los pilares sobre los que se construyó esta disciplina se mantienen incólumes o han sido modificados o surgido nuevos fundamentos determinando alteración en sus contenidos.

Recuérdese que *principio* está vinculado al concepto de origen, de fundamento sobre el cual se apoya una cosa y *tendencia* está orientada hacia un determinado fin, razón por la cual se agrupa dentro de los primeros a la universalidad, solidaridad y subsidiaridad, y dentro de los segundos a la integridad, internacionalidad, unidad e informalidad. Entiéndase que en uno y otro se trata de una relación enunciativa y no taxativa ya que nuestro estudio no parte de una escisión entre principios y tendencias, sino que ambos son caracteres que marcan su nacimiento y desarrollo.

1. UNIVERSALIDAD

Para Vázquez Vialard, la universalidad “es consecuencia del fenómeno expansivo (horizontal) de la seguridad social”.¹ Según él, el criterio es tratar de que el sistema cubra toda la población. Técnicamente, los sistemas de seguro social tienen como destinatarios a los trabajadores dependientes. Sin embargo, la tendencia jurídica ha sido la expansión a otros sectores, a otros grupos inicialmente no considerados como beneficiarios. De esta manera se va disipando la idea de centralizar en el trabajador dependiente la acción de protección para

* Profesor de Derecho de la Seguridad Social de la Universidad Anáhuac.

¹ VÁZQUEZ VIALARD, ANTONIO, *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, T. 2, 4^a ed., Edit. Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma, Buenos Aires, 1988, p. 378.

hacer tránsito a un sistema que incluya a personas que con otra calidad, v. Gracia entre otras la posibilidad de inscribir al cónyuge, al compañero o compañera permanente, a los hijos del trabajador o que sin ser tener trabajadores dependientes, son sujetos de las prestaciones asistenciales o económicas según corresponda. La esposa del trabajador afiliado en caso de maternidad, tiene derecho a la asistencia hospitalaria, obstétrica, etc. Así como, el hijo menor de edad del trabajador fallecido tiene derecho a una pensión.

En el ámbito internacional este principio se encuentra claramente plasmado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos elaborado por la UNESCO y aprobada el 1º de diciembre de 1948 que en sus artículos 22 y 25 dice:

Toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Y el artículo 25 señala que es meta de todas las personas el derecho que tiene a:

Un nivel de vida adecuado que les garantice y asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tienen asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de su medio de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a los cuidados y asistencia especial. Todos los niños nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

La universalidad como distintivo de la seguridad social implica protección a la persona por el solo hecho de serlo, es un derecho a su favor que justifica acciones continuadas para ampliar su cobertura, el artículo 12 de la Ley del Seguro Social, establece quiénes son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio. Según la fracción I, los trabajadores sujetos a una relación de trabajo bien, de manera permanente o eventual; cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón, aun cuando esté exento de pago; fracción II, miembros de sociedades cooperativas de producción; y, fracción III, personas que determine el Ejecutivo Federal a través de decreto. Tenemos como ejemplos: a) el Reglamento del Seguro Social obligatorio para los trabajadores de la construcción por obra o tiempo determinado (publicado en el *Diario Oficial* de la Federación del 22 de noviembre de 1985); b) el Reglamento para la Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio del Seguro Social de los Trabajadores Domésticos (publi-

cado en el *Diario Oficial* de la Federación el 28 de agosto de 1973). Estos son entre otros ejemplos, indicadores de ampliación de la cobertura de nuestro sistema.

No obstante a pesar de sus logros con una cobertura de casi 37 millones de mexicanos, es hoy uno de los puntos sensibles en orden a aumentar estas cifras. Países europeos como Francia, España, Inglaterra, superan el 95% de cobertura, por lo tanto, aproximarse a la universalidad, es incluir a mayores contingentes de personas, cuyo derecho ya no es exclusivo de trabajadores dependientes sino que abarca otras modalidades y a otros grupos. Por lo tanto esta perspectiva conduce a concluir que la seguridad social busca proyectarse a toda la población.

2. INTEGRIDAD

Se manifiesta mediante la expansión de las contingencias sociales, pero en este caso en sentido vertical, en la medida que la cobertura se extienda al mayor número de aquéllas, de acuerdo con las posibilidades fácticas de la sociedad.

Implica que el marco jurídico debe establecer normas flexibles, que con la presencia de nuevas necesidades, pueda de manera expedita atraerlas y así ser consideradas por las autoridades.

En términos de desarrollo jurídico, la integridad se proyecta:

a) En salud comprendiendo normas preventivas, medidas curativas, recuperación y rehabilitación;

b) En ayuda familiar, es decir asignaciones familiares en la que se incluyen a los menores de edad, así como a mayores de edad en cuanto se extienda esta prestación por razones de estudio, y

c) En prestaciones económicas, por vejez, invalidez, supervivencia, por la forma y cuantía de los beneficios, así como la incorporación de beneficiarios del causante no sólo a su viuda o viudo e hijos sino también a otros familiares a su cargo.

En este orden de ideas, cada uno de los estatutos, precisa cuáles contingencias son materia de protección, en el caso de la Ley del Seguro Social, están señaladas en el artículos 11, así:

- I. Riesgo de Trabajo,
- II. Enfermedades y maternidad,
- III. Invalidez y vida,
- IV. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y
- V. Guarderías y prestaciones sociales.

Esta tendencia admite, una nueva contingencia creada por la propia necesidad, las contingencias de retiro y de guardería son de reciente creación y en

el plano de las posibilidades se ha discutido la inclusión del seguro de desempleo. Esta dinámica dependerá de las condiciones económicas del Estado, la debida planeación técnica que permita una financiación eficaz, así como la vinculación estricta a la disciplina del Derecho de la Seguridad Social.

En esencia integridad implica hacer parte a aquella contingencia social que corresponda a los contenidos de la materia, *a contrario sensu*, el alumbrado público es una necesidad, sin embargo no es materia de conocimiento de la seguridad social.

3. UNIDAD

La aplicación y eficacia de la seguridad social, trae de suyo una idea básica de coordinación en aspectos concretos tales como jurídicos, administrativos, legislativos y financieros, que permitan tratar el fenómeno racionalmente, evitando dispersiones que conlleven al desgaste y la poca coherencia de un sistema.

En este aspecto la doctrina es disímil, máxime en aspectos de carácter administrativo, unos promueven la administración común y una conducción central de diversos subsistemas, es decir una administración centralizada, otros promueven la descentralización administrativa que permita fácil acceso a la agencia local, especializada en función de la contingencia tendida.

En este sentido se puede concluir lo siguiente:

a) En el plano organizacional, la orientación o la rectoría debe estrictamente corresponder al Estado, toda vez que se trata de un mandato constitucional tal como lo dispone el artículo 123, fracción XXIX. Esta afirmación corresponde a la naturaleza jurídica en cuanto social de esta disciplina y el Estado podrá establecer las formas como las condiciones en que los particulares ofrezcan servicios de esta naturaleza. En síntesis el Estado tendrá la rectoría de la seguridad social y los particulares podrán participar en la prestación de los servicios, y

b) Se debe evitar la duplicidad de entidades, que aseguren una misma contingencia para evitar la pluralidad en la gestión, y procurar la inmediatez en el servicio. No es justificable de quienes tienen la obligación de orientar profesionalmente al afiliado, someterlo al laberinto de la desinformación, que hoy repercute negativamente en las instituciones de seguridad social.

Vinculado a la misma problemática es tener la posibilidad oportuna del beneficio de las prestaciones económicas o asistenciales, que una vez reunidos los requisitos establecidos para tener el Derecho a una pensión, ésta sea otorgada. No es ajena la situación de la demora en la expedición de la resolución que concede una pensión v.g. la de vejez, es un hecho que las obligaciones del trabajador pensionado continúan tanto para sí como para quienes dependan económicamente de él, en consecuencia el sistema debería responder. De igual manera sucede con la atención de los servicios médicos, la enfermedad requiere

de tratamiento expedito, la antítesis de esta tendencia es la dilación y la negligencia en el otorgamiento de las prestaciones.

4. SOLIDARIDAD

Señala que las cargas económicas del sistema no deben estar solamente soportadas por sectores específicos de la sociedad sino que asocia y avoca a toda la comunidad. Hunicken, afirma que la solidaridad social es el principio, "...mediante el cual utilizando distintos instrumentos, distribuye los costos económicos de las contingencias entre el mayor número de personas con lo cual se hace efectivo el deber inexcusable de prestarse ayuda mutua en la adversidad".²

"... Este principio básico permite exigir la contribución de todos especialmente de quienes perciben más ingresos, sin que necesariamente dicho aporte quede supeditado a la posibilidad de obtener un beneficio o prestación proporcional".³

No se puede considerar de manera absurda que este principio implique la desaparición de la responsabilidad individual y que su actuación se cumpla por ministerio de ley, evitando así egoísmos e imprevisiones.

Uno de los grandes retos para la seguridad social moderna desde el punto de vista económico es conciliar los extremos de la justicia individual con los de la justicia colectiva, no puede perderse de vista que es objetivo principal distribuir sus beneficios mediante las prestaciones, de esta manera se instrumenta aportes en función de sus ingresos, estructurando una relación directamente proporcional, que, a mayor salario, mayor aporte, esto explica el porqué a un trabajador con salario mínimo se le suministren medicamentos de la misma calidad que a quien tiene seis salarios mínimos, esto es que en el marco de las prestaciones asistenciales opera un principio de justicia colectiva. En cuanto a las prestaciones económicas, bien trátase de un subsidio, de una pensión temporal o definitiva será en proporción a su salario.

Esta dinámica le corresponde dirigirla al Estado, además de ser grande, es un servicio público prioritario para todos sus miembros, razón por la cual estimamos que las acciones recientes a privatizar algunos servicios en esta materia, no son sino eso, porque privatizar la seguridad social, de plano es cambiar su naturaleza jurídica, y estaríamos en presencia de una disciplina propia del derecho privado. Sin embargo el balance a este respecto es que los particulares participan en la prestación de los servicios de alguna de las contingencias sociales, especialmente en aquellos riesgos calificados por la ciencia actuarial como evolutivos, v.g. cesantía en edad avanzada, vejez, retiro, creándose para

² HUNICKEN, JAVIER, *Manual de Derecho de la Seguridad Social*, Ed. Astrea de Alfredo y Ricardo De Palma, Buenos Aires, 1989, p. 27.

³ ETALA, JUAN JOSÉ, "Seguridad Social principios tendencias y terminología", *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, año XIX, núm. 6, Nov.-Dic., 1970, Madrid, p. 1481.

ello entidades de naturaleza privada, denominadas administradoras del fondo para el retiro (AFORE), encargadas de administrar los aportes de empleadores y trabajadores, para que éstos una vez reunidos los requisitos fijados en la ley, en el caso de la vejez, sesenta y cinco años de edad y mil doscientos cincuenta semanas cotizadas, se les brinde la pensión correspondiente. En síntesis nuestra seguridad social desde el punto de vista jurídico es de dirección del Estado y los particulares participan como coadyuvantes en la buena prestación de algunos de sus servicios.

5. SUBSIDIARIEDAD

“... La seguridad social no debe remplazar a lo que a cada hombre le corresponde hacer como sujeto y protagonista de su propia vida y de la historia social, por lo tanto su función no es la de sustituir, sino de ayudar, facilitar, orientar, estimular, integrar, coordinar, para que cada hombre proceda por sí a cumplir el papel que le corresponda.”⁴

Es la persona sujeto activo de su propio porvenir, por lo tanto no puede utilizar un sistema que actúa en cuanto procura brindar seguridad, a quien o a quienes por circunstancias de la fatalidad no pueden hacerlo, no es por tanto un sistema que estimula la ociosidad, todo lo contrario pone al margen situaciones que pretendan servirse de él sin una razón especial.

Este principio en cuanto acción responde a dos perspectivas, una preventiva y otra curativa. La primera como acción racional que prevee hechos futuros como si fueran presentes, se proyecta en planes de protección colectiva, de máxima dificultad si se dejara de manera exclusiva al trabajador *verbi gracia*, las profilaxis epidemiológicas, las campañas de vacunación, etc., así como necesidades de otros órdenes, por ejemplo la promoción cultural, la creación, etcétera.

De otra parte se manifiesta preponderantemente en resoluciones curativas, y énfasis “preponderante” en la medida que nuestro sistema ha sido más curativo que preventivo, de tal manera que los egresos del sistema son superiores en aquél, que en el segundo factor. Jurídicamente ante un riesgo de trabajo, bien trátase de un accidente o enfermedad profesional se otorga un subsidio en dinero y el correspondiente tratamiento en orden a restablecer la disminuida capacidad laboral, esto entre otros ejemplos, pero lo que se destaca es cómo actúa el sistema, en tanto su objetivo no es relevar al trabajador o la persona de su proceso formativo sino brindar instrumentos que le permitan hacer frente a sus responsabilidades de manera digna, que vaya más allá de un tratamiento filantrópico o curativo y que responda al ejercicio de un Derecho, establecido en la Constitución y la ley.

⁴ VÁZQUEZ VIALARD, ANTONIO, *op. cit.*, p. 378.

6. INTERNACIONALIDAD

Consiste en igualar los derechos de la seguridad social tanto a nacionales como extranjeros, al respecto Gaete dice: "Si el derecho de la seguridad social es un atributo humano, es lógico que no pueda quedar desposeído del mismo aquel trabajador que se traslade de un país a otro."⁵

La seguridad social despierta interés en la comunidad internacional, ya que ésta no contribuye solamente a la seguridad interna de un país sino a la seguridad internacional y a la paz en el mundo.

De manera práctica, estas preocupaciones se reflejan en la necesidad del intercambio de información específica, v.g. la reglamentación de un área particular, riesgo de trabajo, seguridad e higiene, etc., como el intercambio en cuanto a experiencias prácticas.

La internacionalidad, se desarrolla en términos de cooperación tal es el caso de intercambio de personal técnico con el fin de capacitar a cada nación para que adquiera el mejor provecho de la experiencia y habilidad técnica desarrollada en otros países. También deberá proporcionar la protección de los derechos o beneficios adquiridos por ciudadanos de otras naciones en caso de inmigración.

El campo de internacionalidad hoy más que nunca resulta del mayor interés máximo cuando a la par las fronteras abiertas en razón de un proceso denominado de globalización, hay desplazamiento de personas que deben ser protegidas como consecuencia de esta tendencia.

A este propósito se resaltan los esfuerzos que en el campo de la seguridad social ha realizado la Organización Internacional del Trabajo, hacia dos principales esferas de aplicación: el fomento de políticas sanas de seguridad social en los países en vías de industrialización y la solución de los problemas prácticos que emanan del carácter cada vez más internacional del trabajo.

"La mayoría de los países recientemente industrializados comprenden perfectamente que sus nuevas necesidades sociales sólo pueden satisfacerse con un programa completo de seguridad social".⁶

La OIT, ha expedido numerosos convenios, pero se resalta el convenio número 102, convenio relativo a las normas mínimas de seguridad social adoptado el 28 de junio de 1952, cuyo texto determina habida cuenta de la flexibilidad necesaria, como consecuencia de las diversas situaciones nacionales, los niveles mínimos de prestaciones en las principales ramas de la seguridad social.

Como referencia, este convenio consta de XIV partes, abarcando en un solo instrumento las nueve principales ramas de la seguridad social, a saber: asistencia médica (parte II, del art. 7º al art. 12); prestaciones monetarias de

⁵ GAETE BERRIOS, ALFREDO, *Seguridad Social*, Ed. De Palma, impreso en Buenos Aires, 1967, p. 82.

⁶ Oficina Internacional del Trabajo. La OIT frente a la evolución del mundo memoria del Director General de la 42ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1958, p. 72

enfermedad (parte II del art. 13 al artículo 18); prestaciones de desempleo (parte IV, del art. 31 al 38); prestaciones familiares (parte VII, del art. 39 al art. 45); prestaciones de maternidad (parte VIII, del art. 46 al art. 52); prestaciones de invalidez (parte IX, del art. 53 al 58); prestaciones de sobrevivientes (parte X, del art. 59 al art. 64).

Sistemáticamente este organismo y otros se han convertido en reguladores internacionales del trabajo y de la seguridad social, dejando a su alcance tanto recursos humanos como materiales para el análisis, diagnóstico y en su caso solución de los problemas propios de la materia.

7. INFORMALIDAD

Se debe entender en el sentido de que las instituciones de seguros sociales encargadas de proporcionar las prestaciones, deben propiciar instrumentos, administrativos, jurídicos, económicos y consecuentes que permitan aproximarse de manera expedita en la atención ante el surgimiento de una contingencia social.

Esta tendencia no pretende desconocer las bases jurídicas fundamentales de ordenación como observancia de requisitos en materia de afiliación, pago de cuotas, derechos para obtener prestaciones económicas o asistenciales, sino evitar la duplicidad de trámites administrativos, la saturación documental que retardan la prestación del servicio de manera inmediata, esencial a la naturaleza del derecho de la seguridad social, no puede construirse un sistema sobre la base del fallecimiento del afiliado y reunidos los documentos solicitados con posterioridad, se le atiende.

El objetivo específico consiste entonces en reducir al máximo los procedimientos muchas veces absurdos de carácter interno que obstaculizan el otorgamiento de una prestación, Así ante un accidente o enfermedad, la del servicio de forma inmediata; ante la solicitud de una pensión de vejez, la resolución y pago en términos que no fueran superiores a 30 días a partir de su solicitud.