

La seguridad social emanada del Constituyente de 1916-17

Ismael González Martínez *

A 100 años de que se convocara y reuniera el Congreso Constituyente del México revolucionario en la Ciudad de Querétaro, la seguridad social concebida por este cuerpo legislativo y expresada en el Artículo 123 constitucional ha sufrido múltiples modificaciones doctrinarias, legislativas y prácticas. Bastaría con señalar que originalmente ese artículo incluyó en su fracción XXIX, una normatividad que distaba mucho de propiciar un sistema asegurativo eficiente y obligatorio, pero sentó las bases para el futuro establecimiento de mejores instrumentos de previsión social en nuestro país. La norma de referencia citaba:

*XXIX. Se consideran de utilidad social: el establecimiento de **cajas populares**, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de*

* Profesor-Investigador del Departamento de Derecho de la UAM-Azcapotzalco.

*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.***

La norma constitucional dejaba así, a la buena voluntad de las legislaturas locales, y federal para el caso del Distrito Federal, la expedición de las leyes de seguridad social, las que en todo caso no tendrían carácter obligatorio en virtud de la redacción aplicada a la citada fracción XXIX. En torno a este concepto, Miguel Ángel García Cruz indica que:

“Las deficiencias o limitaciones que se observan en la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución Política de México, se explican porque para 1917 no funcionaba en América el Seguro Social propiamente dicho, ni las Constituciones Políticas, ni sus Leyes Reglamentarias se habían

*ocupado de esta materia, prácticamente desconocida entre los pueblos del Hemisferio Occidental”.*¹

Con el tiempo fue necesaria una reforma a la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, la cual se modificó para abandonar el modelo de seguro popular voluntario y establecer el seguro social obligatorio. La citada fracción, luego de la reforma quedó como sigue: “XXIX. **Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de la invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos.**”

El desarrollo industrial del país y el paso al ejercicio del poder a partir de las instituciones creadas a tal efecto, permitieron el acceso a etapas de estabilidad política y económica, la creación de empleos, la modernización de la normatividad laboral y de seguridad social, la

¹ GARCÍA Cruz Miguel Ángel, *Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1962, p. 65.

creación de instituciones destinadas a hacer efectivo el derecho obrero, el surgimiento de organizaciones obreras fuertes y capitales igualmente poderosos.

Con tales antecedentes, el presidente Lázaro Cárdenas intentó cumplir con el compromiso de su Partido de expedir durante su gobierno la Ley del Seguro Social, lo que no fue posible por las condiciones de inestabilidad política existente, además de que hubo de tomar una de las decisiones más drásticas de su gobierno y que lo puso al borde de una controversia internacional de mayores dimensiones, como lo fue la determinación de expropiar la industria petrolera.

No obstante, resueltos los problemas que enfrentó Lázaro Cárdenas, la estabilidad política y económica quedaban garantizadas para los regímenes posteriores, de ahí que el 11 de diciembre de 1942 el Presidente Manuel Ávila Camacho suscribiera la iniciativa de Ley del Seguro Social, misma que se remitió de inmediato a la Cámara de Diputados que, para el día 23, ya la había analizado y discutido en comisiones y

aprobado en el Pleno, procediendo a turnar la minuta a la Cámara de Senadores para su análisis y correspondiente resolución, en donde el día 29 del mismo mes y año resultó aprobada. La Ley del seguro Social fue una realidad con vigencia a partir de 1943, sustentada en un modelo de reparto de las responsabilidades de los sujetos obligados, patrones, trabajadores y el Estado, quienes contribuirían con sus aportaciones económicas a un fondo común que constituiría la base económica para el sostenimiento del sistema.

Este sistema de reparto subsistió hasta que se produjo la expedición, en 1995 (con efectos a partir de 1997), de la actual Ley del Seguro Social, y posteriormente en 2007, cuando se expidió la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, toda vez que en ambas legislaciones se estableció un modelo pensionario implementado originalmente en Chile, durante el gobierno golpista de Augusto Pinochet, y posteriormente extendido a otros países de América Latina.

El modelo pensionario que sustituyó al de reparto, constituye un proceso privatizador que implica la apertura de cuentas individuales para cada trabajador, cuyos recursos captados de las cuotas obrero-patronales y las aportaciones del Estado respecto de los seguros de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, lo mismo que los captados del ahorro voluntario de los trabajadores, son manejados por empresas privadas, las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), e invertidos por sus Sociedades de Inversión Especializada en Fondos de Retiro (SIEFORES). Además, cuando el trabajador requiere de pensionarse, una aseguradora privada se hará cargo de los recursos de la cuenta individual para pagar la pensión.

Derivado de este modelo, sólo el capital acumulado en la cuenta individual de cada trabajador le servirá de sustento para el otorgamiento de la pensión que le corresponda al final de su vida productiva, lo que implica que, para que la cuenta individual cuente con recursos suficientes para garantizar una pensión, el

trabajador siempre deberá estar empleado, que no haya etapas de devaluación económica y que las inversiones de las SIRFOREs siempre sean productivas y no fallidas, condiciones que no siempre se presentan.

Con el nuevo régimen de seguridad social en México se inició una etapa de comercialización de una materia antes reservada para el exclusivo manejo del Estado, y se inició el movimiento del capital de las cuentas individuales, propiedad de los trabajadores, hacia el ámbito de la inversión riesgosa del mercado de valores. Si el mercado del dinero en el que se invierten los recursos de las cuentas individuales presentan pérdidas, pierden capital los trabajadores, más no así las AFOREs que siguen cobrando comisiones por la administración de dichos capitales.

Después de cerca de diecinueve años de vigencia del nuevo sistema pensionario en el IMSS y nueve años en el ISSSTE, la argumentación en favor del mismo no se ha hecho realidad, toda vez que el ahorro interno no se observa como generador de las inversiones productivas, puesto

que el desempleo sigue siendo uno de los problemas más serios de nuestra economía, en tanto que los problemas financieros del IMSS y del ISSSTE siguen siendo su principal freno para ofrecer servicios de calidad a los asegurados y beneficiarios, mientras que las pensiones que se pagan, hasta la fecha siguen siendo subsidiadas por el Estado.

Así pues, los argumentos en favor de este proceso de privatización de la seguridad social van cayendo por sí solos, y los únicos que mantienen la posición en favor del nuevo sistema pensionario son los beneficiarios del mismo, esto es, la banca privada, las aseguradoras privadas, las AFOREs y las SIEFOREs, que obtienen jugosas ganancias por las comisiones que cobran, que de haberse obtenido por las instituciones de seguridad social ya hubieran resuelto los problemas de financiamiento que las llevaron a desprenderse de los sistemas pensionarios.