

LA SEGURIDAD SOCIAL DE PERSONAS EN PROCESO DE ENVEJECIMIENTO EN MÉXICO

SOCIAL SECURITY FOR THE ELDERLY IN MEXICO

MARÍA AURORA DE LA CONCEPCIÓN LACAVEX BERUMEN¹

YOLANDA SOSA Y SILVA GARCÍA²

JESÚS RODRÍGUEZ CEBREROS³

Fecha de Recepción 18/03/2012

Fecha de Aceptación 16/05/2012

RESUMEN:

La seguridad social tiene su antecedente trascendente en los seguros sociales creados en Alemania por Bismarck a fines del siglo XIX. En México, la normatividad sobre seguridad social, que está aparejada a las normas laborales, se aplica a trabajadores en general, trabajadores al servicio de la federación, de los estados o de los ayuntamientos. También las fuerzas armadas disfrutaban de seguridad social. Estas disposiciones jurídicas contienen regulaciones para personas en proceso de envejecimiento, como son pensiones por cesantía en edad avanzada o por vejez, que incluyen prestaciones en especie y en dinero.

La población derechohabiente de algún sistema de seguridad social representa el 40% de la población, lo que significa que el 60% restante se encuentra desprotegido.

El ritmo de crecimiento de los adultos mayores es más acelerado que el del conjunto de la población. Se espera que a mediados de siglo haya poco más de 36 millones de adultos mayores, de los cuales más de la mitad tendrán más de 70 años. La edad media de los mexicanos pasará de 27 años en 2000 a 43 años en 2050.

¹ Abogada. Doctora en Derecho. Académica Facultad de Derecho e integrante del cuerpo académico, e integrante del Cuerpo Académico Estudios Jurídicos de la misma casa de estudios Universidad Autónoma Baja California. Mexicali, Baja California, México. E.-mail: axeval@uabc.edu.mx.

² Abogada. Doctora en Derecho. Académica Facultad de Derecho e integrante del cuerpo académico, e integrante del Cuerpo Académico Estudios Jurídicos de la misma casa de estudios Universidad Autónoma Baja California. Mexicali, Baja California, México. E.-mail: ysosaysilva@uabc.edu.mx.

³ Abogada. Doctora en Derecho. Académica Facultad de Derecho e integrante del cuerpo académico, e integrante del Cuerpo Académico Estudios Jurídicos de la misma casa de estudios Universidad Autónoma Baja California. Mexicali, Baja California, México. E.-mail: rocej@uabc.edu.mx.

Se han instrumentado diversos programas gubernamentales para apoyar a sectores en situación de desventaja, particularmente a los mayores de 60 años, pero siguen siendo insuficientes. Por lo anterior, se propone instrumentar un programa de seguridad social, que puede ser incorporado al Seguro Popular, con un régimen de financiamiento lo suficientemente claro, que permita otorgar no solamente prestaciones en especie, con instalaciones y equipamiento adecuados y personal altamente capacitado, sino también prestaciones en dinero, entregadas de forma oportuna y con trámites sencillos, en particular a personas mayores de 60 años.

Palabras clave: Envejecimiento, incremento, desprotegidos, sistemas, prestaciones.

ABSTRACT:

Social security has its transcendent history back in those created in Germany by Bismarck in the late 19th century. In México, the regulations on social security, which is paralleled with labor standards, applies to workers in general, workers at the service of the Federation, the States or the counties. The armed forces also enjoy social security. These legal provisions contain regulations for people in ageing processes, for they obtain a pension at an advanced age, including benefits in many ways and money.

Those belonging to some social security system represent 40% of the population, which means that the remaining 60% are unprotected.

The growth rate of the elderly is faster than joint of the whole population. It is expected that by mid-century there will be more than 36 million elderly, of whom more than half will be over 70 years old. The average age of Mexicans will pass from 27 in 2000 to 43 in 2050.

Various government programs have been implemented to support this sector of the population, particularly those over the age of 60, but still it is insufficient for what, implementing a social security program, which can be incorporated into the "Seguro Popular" with a financing scheme clear enough, enabling multiple grants not only single benefits, helping out with and adequate equipment and installation, trained personal, but also cash delivered benefits and

Key words: Ageing, increase, unprotected, systems, benefits.

Introducción

México ha experimentado un proceso acelerado de transición demográfica. La primera fase se ubica a partir de los años 30 con el inicio del descenso de la mortalidad, que junto con la persistencia de elevados niveles de natalidad, provocó un periodo caracterizado por un elevado crecimiento demográfico. Para 1960 la natalidad se ubicó en 46 nacimientos por cada mil habitantes; mientras que para el 2000 este indicador descendió a 21 nacimientos. Se espera que en las próximas cinco décadas la natalidad siga descendiendo hasta alcanzar 11 nacimientos por cada mil habitantes en 2050. La mortalidad descendió hasta alrededor de 5.0 defunciones por cada mil habitantes en 2006 y posteriormente aumentará hasta 10.4 en 2050. El aumento en la tasa de mortalidad a partir de 2007 se produce por el incremento relativo en la población de personas en proceso de envejecimiento, que propiciará un mayor número de defunciones a pesar de que continuarán las ganancias en la esperanza de vida. La esperanza de vida en México alcanzará 80 años en 2050. La vida media de los mexicanos se duplicó durante la segunda mitad del siglo XX, al pasar de 36 años en 1950 a 74 años en 2000. Se espera que en las próximas décadas continúe su incremento hasta alcanzar 80 años en 2050⁴.

1.- Concepto de seguridad social

Beneficencia social es la ayuda que en épocas anteriores se daba al necesitado, la cual si era prestada por los particulares, era privada; si en cambio, correspondía al Estado, era pública⁵.

Asistencia privada son fórmulas de caridad, no necesariamente eficaces y muchas veces no tan escrupulosas. La asistencia pública es un mecanismo administrativo para cumplir un deber con cargo al presupuesto del Estado⁶.

Asistencia social es una función del Estado para proteger dentro de la sociedad a la población de los riesgos que traen consigo la insalubridad, las enfermedades, la desnutrición, al abandono, la contaminación ambiental y otros males sociales que afectan la salud y seguridad vital de los individuos⁷.

⁴ Consejo Nacional de Población, [on line], [consultada el 22 de febrero de 2012]. "Disponible en la World Wide Web: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/enveje2005/enveje02.pdf>".

⁵ González Díaz Lombardo, Francisco, Derecho Social y la Seguridad Social Integral, UNAM, México, 1978, p. 389.

⁶ De Buen Lozano, Néstor, Derecho de la Seguridad Social. Manual, Editorial Porrúa S.A. UNAM, México, 2006, p. 89.

⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa S.A., UNAM, México, 1999, pp. 244-346.

Previsión social es el conjunto de acciones públicas o privadas destinadas a la protección de la población en general y de los trabajadores y sus familias en particular, contra las contingencias o desastres que provengan de situaciones imprevistas⁸.

Seguro social se define como el instrumento jurídico del Derecho del Trabajo, por el cual una institución pública queda obligada, mediante una cuota, fiscal o de otra índole, que pagan patrones, trabajadores y el Estado, o solo alguno de estos, a proporcionar al asegurado o sus beneficiarios, atención médica o una pensión o subsidio, cuando se realice alguno de los riesgos laborales o siniestros de carácter social⁹.

Seguridad social es un concepto genérico, que corresponde a una etapa de mayor desarrollo de la política social. Su "característica principal es que el acreedor de los servicios no tiene que contribuir para recibirlos. Lo que se pone en juego es una especie de estado de necesidad social. En alguna medida, la concepción relativamente egoísta del seguro social: te doy para que me des, se sustituye por la idea de que te doy porque lo necesitas sin nada a cambio"¹⁰.

Las anteriores instituciones se compactan en el Derecho de la Seguridad Social, que es el "conjunto de normas jurídicas que tiene por objeto regular un sistema organizado de protección contra las consecuencias de los riesgos a que todo individuo se encuentra expuesto durante el transcurso de su vida, cuyo propósito es contribuir a su desarrollo físico e intelectual hasta el término de su vida"¹¹.

2.- Antecedentes mediatos

La seguridad social es una institución reciente; resulta difícil encontrar antecedentes históricos, si se buscan con la conceptualización actual. Aun así, la historia da testimonio de diversas acciones humanas que reflejan los sentimientos de apoyo y solidaridad entre los Estados y sus gobernados o entre los particulares.

En Egipto se crearon las instituciones de defensa y de ayuda mutua, que prestaban auxilio en caso de enfermedad, como el servicio de salud pública, financiado con un impuesto especial. En Grecia, los ciudadanos que por sus limitaciones físicas no podían subvenir a sus necesidades eran auxiliados. Los hijos de aquellos que habían perecido en defensa del Estado, eran educados. Todo lo anterior, cubierto por el

⁸ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *obr. cit.*, p. 253.

⁹ Arce Cano, Gustavo, *De los Seguros Sociales a la Seguridad Social*, Editorial Porrúa S.A., México, 1972, p. 94.

¹⁰ De Buen Lozano, Néstor, *obr. cit.*, p. 93.

¹¹ Cázares García, Gustavo, *Derecho de la Seguridad Social*, Editorial Porrúa S.A., México, 2007, pp. 100-101.

Estado¹². En Roma, Séneca pidió la regulación más humana de la esclavitud; Claudio decretó la libertad de esclavos abandonados por sus amos o a causa de enfermedad o vejez; Adriano prohibió matar a los esclavos sin sentencia de un magistrado; Caracalla prohibió la venta de los hijos, salvo en caso de extrema miseria¹³.

En la Edad Media el hombre se agrupó buscando formas que le dieran seguridad¹⁴: los gremios eran la unión de oficiales de un mismo oficio, con el único fin de buscar protección; las corporaciones eran organizaciones de oficios guiados por sus propios estatutos en los que se fijaban las normas sobre la calidad de sus productos, condiciones de trabajo y ayuda mutua ante la incipiente regulación y protección laboral; las guildas proporcionaban a sus integrantes protección mutua, mediante la asistencia en caso de enfermedad, muerte, orfandad y viudez.

En 1531, Enrique VIII promulgó un estatuto especial donde disponía que alcaldes, jueces y otros funcionarios locales practicasen una búsqueda e investigación de indigentes, de personas ancianas o incapaces para el trabajo, quienes debían subsistir mediante la limosna, otorgándoles una cédula de identidad con autorización para solicitar caridad¹⁵.

La Ley de Pobres, expedida en Inglaterra en 1561, que permaneció en vigor por tres siglos, constituyó un precedente jurídico muy importante que provocó que gremios, guildas y cofradías iniciaran una etapa de decadencia¹⁶.

Adam Smith reconoció en 1776 el deber del Estado de proteger a cada miembro de la colectividad: no puede haber un verdadero bienestar en una comunidad que carece de ley y de justicia y es el deber del Estado proporcionar seguridad legal a todos sus miembros dentro de un estado jurídico que goce de imparcialidad¹⁷.

¹² Nugent, Ricardo, *La Seguridad Social: Su Historia y sus Fuentes* /en/ De Buen Lozano, Néstor y Morgado Valenzuela, Emilio (Coordinadores), *Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, UNAM, México, 1997, p. 604.

¹³ Briseño Ruiz, Alberto, *Derecho Mexicano de los Seguros Sociales*, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Harla, México, 1987, p. 47.

¹⁴ Meléndez George, León Magno, *Introducción al Derecho de la Seguridad Social*, BUAP, México, 2004, p. 16, citando a Tena Suck, Rafael e Ítalo Morales, Hugo, *Derecho de la Seguridad Social*, Editorial PAC, México, 1987, p. 15.

¹⁵ Briseño Ruiz, obr. cit., p. 53.

¹⁶ Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, *Nuevo Derecho de la Seguridad Social*, Editorial Porrúa S.A., México, 2008, pp. 58-59.

¹⁷ Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, obr. cit., p. 60, citando a Rojas Lugo, Osvaldino, *El Desarrollo del Derecho Laboral en Puerto Rico e Iberoamérica y su Interrelación con el Derecho Político*, Ramallo Bros. Printing Inc., Puerto Rico, 1997, pp. 41-42.

En Francia, la Asamblea Constituyente expidió la Constitución del 2 de junio de 1793. El artículo 21 establecía que la ayuda social era un deber sagrado, que la sociedad estaba obligada a proporcionar los medios de subsistencia a los ciudadanos desgraciados, dándoles trabajo, asegurando el sustento a quienes se encontrasen incapacitados para trabajar¹⁸.

En la Constitución alemana de Weimar, del 11 de agosto de 1919, en el numeral 161, se incluyó la protección a la maternidad, educación y apoyo a los menores para preservar la salud y la vida, la ayuda al trabajador y a su familia cuando las consecuencias de los riesgos de una actividad productiva y del devenir de la vida ocasionaren la imposibilidad de trabajar.

3.- Antecedentes inmediatos

Los antecedentes inmediatos más importantes de la Seguridad Social en el mundo occidental son los seguros sociales creados en Alemania a fines del siglo XIX, por Otto von Bismarck, Primer Ministro del Kaiser Guillermo I.

“A Otto von Bismarck se deben sin duda los notables avances en la regulación de las relaciones obrero-patronales, mismas que han trascendido hasta nuestra época, pues adoptó medidas de previsión en beneficio de los operarios, resultando un significativo avance la creación obligatoria de condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo, a fin de prevenir accidentes y enfermedades laborales...”¹⁹.

Los sistemas de seguro organizados por Bismarck fueron: seguro de enfermedades, de 1883; seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, de 1884; seguro de invalidez, de 1889²⁰.

Es de destacarse también el estudio realizado en Inglaterra, en 1942, por William Beveridge, que siguiendo las ideas de Lloyd George, al presidir la Comisión revisora del sistema inglés de seguridad social, presentó el denominado “Informe sobre el Seguro Social y Servicios Conexos”, también llamado Plan Beveridge, mismo que fue el antecedente para la Ley del Seguro Nacional, que se promulga en 1948 y que establece en Inglaterra un sistema de seguridad social integral²¹.

¹⁸ De la Cueva, Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*. Tomo II, Editorial Porrúa S.A., México, 1979, p. 36.

¹⁹ Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, *obr. cit.*, p. 65.

²⁰ Cázares García, Gustavo, *obr. cit.*, pp. 57-60.

²¹ Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, *obr. cit.*, p. 67.

4.- Antecedentes en México

En México, durante la época colonial “el sistema legal dictado por la Corona Española, el Real y Supremo Consejo de Indias y la Casa de Contratación de Sevilla, así como por los Virreyes, contuvieron disposiciones protectoras de los naturales, sin embargo, nunca se llevaron a la práctica. Los gobernantes españoles en América, jamás aplicaron esa legislación, la cual hubiese sido de gran eficacia en el bienestar de los indígenas”²².

Durante la primera mitad del siglo XIX las normas relativas a seguridad social fueron prácticamente inexistentes. Aun así, son de destacarse algunas, que si bien beneficiaban a un número muy reducido de derechohabientes, son antecedentes trascendentes²³:

Decreto que obligaba al Estado a pagar pensiones a los funcionarios del Poder Judicial, de Justicia y Hacienda, de 1824. Extensión de los servicios de la salud pública a las madres de los servidores públicos, de 1832.

Decreto del 1º. de abril de 1855 creó al hospital militar, y reglamentó el servicio médico militar del Ejército y de la Armada nacionales.

Los empleados del correo fueron beneficiados por el decreto de jubilaciones y compensaciones, por asaltos sufridos en el camino, promulgado el 20 de febrero de 1856.

Entre las Leyes de Reforma destaca la de febrero de 1861, que secularizó hospitales y establecimientos de beneficencia que habían estado administrados por corporaciones eclesíásticas, dejando a cargo de los gobiernos de la Unión y de los estados, su cuidado, dirección y mantenimiento.

Durante el Imperio de Maximiliano, contrario a lo que se pudiera creer, se expidieron normas protectoras de los trabajadores, como lo fue el establecimiento de la Junta Protectora de las Clases Menesterosas, de 10 de abril de 1865.

Es de destacarse de forma especial el que “durante el año de 1879, el Dr. Manuel Sapién y Llata, médico queretano, esbozó un ideario que bien puede considerarse como el más valioso antecedente histórico del seguro de enfermedades generales y de maternidad: Nombrar un médico por cada mil habitantes, que estén bajo su cuidado en todo lo relativo al ejercicio de su profesión. Nombrar un ayudante que haga los

²² Cázares García, Gustavo, obr. cit., p. 28.

²³ Cázares García, Gustavo, obr. cit., pp. 34-36.

oficios de pequeña cirugía cerca de cada médico. Establecer igualas con las boticas y ejemplifica: La población de la fábrica Hércules, en Querétaro, con 6,500 habitantes, cuenta con una asistencia médica completa con sólo \$350.00 al mes. El médico cuesta \$100.00 al mes; el practicante \$25.00 y la botica \$225.00. Para esto, cada operario contribuye con nueve centavos semanales y dispone de asistencia médica para él y todos sus familiares. México tiene esta valiosa experiencia cuatro años antes que en 1883 se estableciera en Alemania el seguro de enfermedad²⁴.

Durante los primeros años del siglo XX son de destacarse varios documentos:

El Programa de Acción y Principios y el Manifiesto a la Nación del Partido Liberal Mexicano, firmado por Ricardo y Enrique Flores Magón y por Antonio y Rosalío Bustamante, en San Luis Missouri, el 1º. de julio de 1906, analizó la situación del país y las condiciones de las clases campesina y obrera y propone reformas trascendentes: indemnización por accidentes de trabajo; higiene y seguridad en fábricas y talleres; habitaciones higiénicas para trabajadores. El Plan Orozquista, firmado en Chihuahua, el 25 de marzo de 1912, exponía la necesidad de establecer medidas que mejoraran y enaltecieran la situación de la clase obrera, entre las que se contaba la obligación de los patrones de alojar a sus obreros en condiciones higiénicas que garantizaran su salud y mejoraran su condición²⁵.

Con anterioridad a la Constitución de 1917, se expidieron en México ordenamientos jurídicos que contenían disposiciones laborales, destacando las relativos a accidentes de trabajo, de gran trascendencia para el desarrollo de la seguridad social: Ley de José Vicente Villada, Estado de México, 30 de abril de 1904; Ley de Bernardo Reyes, Nuevo León, 9 de noviembre de 1906; Ley de Manuel Aguirre Berlanga, Jalisco, 7 de octubre de 1914; Ley de Cándido Aguilar, Veracruz, 19 de octubre de 1914; Ley de Salvador Alvarado, Yucatán, 21 de diciembre de 1915; Ley de Gustavo Espinoza Mireles, Coahuila, 27 de octubre de 1916²⁶.

El Derecho del Trabajo y el Derecho de la Seguridad Social alcanzan rango constitucional, por primera vez en la historia del mundo, al expedirse la Constitución Mexicana en 1917, aun antes que la Constitución de Weimar y que el Tratado de Versalles, que en su Parte XIII da origen a la Organización Internacional del Trabajo, ambos documentos de 1919.

²⁴ Cázares García, Gustavo, *obr. cit.* p. 40, citando a García Cruz, Miguel, *El Seguro Social en México. Desarrollo, Situación y Modificaciones en sus primeros 25 años de Acción*, SNTSS, México, 1968, p. 16.

²⁵ Cueva, Mario de la, *obr. cit.*, pp. 42-43.

²⁶ Cueva, Mario de la, *obr. cit.*, pp. 95 a 117.

Estos antecedentes se refieren a la seguridad social en general, no específicamente a las personas en proceso de envejecimiento, los cuales empezaron a ser beneficiarios de prestaciones en especies, y en dinero, al expedirse la normatividad de seguridad social a la que se hace referencia en los puntos siguientes.

5.- Relaciones de trabajo en México

En México, las relaciones de trabajo se regulan con fundamento en el Artículo 123 Constitucional. Este artículo se compone de dos Apartados. El Apartado A, que corresponde al texto original, regula las relaciones de trabajo en general; el Apartado B, adicionado el 5 de diciembre de 1960, regula las relaciones de trabajo, entre el gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

Las relaciones de trabajo entre los trabajadores al servicio de los estados y de los ayuntamientos y estos, se regulan de conformidad con las leyes locales, expedidas para tal fin, con fundamento en los artículos 116, fracción VI y 115, fracción VIII, segundo párrafo, Constitucionales, respectivamente.

La ley reglamentaria del Artículo 123, Apartado A, es la Ley Federal del Trabajo²⁷. La ley reglamentaria del Apartado B, es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado²⁸. En cada estado del país se han expedido leyes que regulan las relaciones de trabajo entre los trabajadores al servicio de la entidad y de los ayuntamientos.

A cada uno de estos grupos de trabajadores, es decir, trabajadores en general, trabajadores burócratas federales y trabajadores burócratas locales, corresponde una ley de seguridad social. Estos ordenamientos son la Ley del Seguro Social²⁹, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado³⁰ y las leyes locales de los estados, respectivamente. A estos ordenamientos debe sumarse el ordenamiento jurídico que regula las prestaciones de seguridad social a las Fuerzas Armadas.

²⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 1º. de abril de 1970. Reforma más reciente, el 17 de abril de 2006.

²⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 28 de diciembre de 1963. Reforma más reciente, el 3 de mayo de 2006.

²⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 21 de diciembre de 1995. Reforma más reciente, el 27 de mayo de 2011.

³⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 31 de marzo de 2007. Reforma más reciente, el 27 de mayo de 2011.

6.- Seguridad Social para trabajadores regulados por el Artículo 123 constitucional, Apartado A

Al expedirse la Constitución de 1917, se establecieron en diversas las fracciones, disposiciones relacionadas con la seguridad social:

XII.- En toda negociación agrícola, industrial, minera, o de cualquier otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.

XIV.- Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

XV.- El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad, y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes.

XXV.- El servicio para la colocación de los trabajadores, será gratuito para estos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas del trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular.

XXIX.- Se consideran de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y 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.

XXX.- Asimismo serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad, por los trabajadores en plazos determinados.

En agosto de 1929 se aprobó por el Congreso de la Unión una reforma constitucional en la que se introducen modificaciones a los artículos 73 y 123. En la fracción XXIX del artículo 123, se establecía que “Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos”.

El texto vigente de la fracción XXIX del Apartado A del Artículo 123 Constitucional establece que: “Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, 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 primera Ley del Seguro Social se expide por el presidente Manuel Ávila Camacho, el 31 de diciembre de 1942, en acatamiento a la reforma constitucional de 1929.

El presidente Luis Echeverría Álvarez expidió el 12 de marzo de 1973 una segunda Ley del Seguro Social, que abrogó la anterior, de 1942. Se estructuró de conformidad con el sistema de reparto al igual que la anterior.

El 9 de noviembre de 1995, el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León expidió otra Ley del Seguro Social, estructurada bajo el sistema de capitalización.

La principal diferencia entre el sistema de reparto y el sistema de capitalización individual, es la forma de financiamiento de las pensiones. En el primero, las pensiones se financian en parte con las aportaciones que realizan los trabajadores activos, los patrones y el Estado, por lo tanto, el dinero aportado va a un fondo común con el cual se financian las prestaciones. El segundo se caracteriza por tener cotizaciones indefinidas y beneficios definidos. Es decir, el monto de la pensión no se relaciona necesariamente con lo aportado durante la vida activa, sino con las características del sistema de seguridad social al que se pertenece y con el cumplimiento de ciertos requisitos que dan derecho a una pensión previamente definida. En el sistema de capitalización individual, cada afiliado posee una cuenta individual donde se depositan sus cotizaciones, las de sus patrones y las del Estado, las cuales se capitalizan y ganan la rentabilidad de las inversiones que las Administradoras realizan con los recursos de los Fondos. Al término de la vida activa, este capital le es devuelto al afiliado o a sus beneficiarios sobrevivientes en la forma de alguna modalidad de pensión.

La Ley del Seguro Social regula el régimen obligatorio y el régimen voluntario, determinando el régimen de financiamiento correspondiente.

El régimen obligatorio comprende los seguros de riesgos de trabajo; enfermedad general y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; guarderías y prestaciones sociales. Se regula también la incorporación voluntaria y la continuación voluntaria en el régimen obligatorio.

7.- Seguridad Social para trabajadores regulados por el Artículo 123 Constitucional, Apartado B.

La Constitución mexicana de 1857 estableció en el artículo 72, fracción XXVI, entre las facultades del Congreso General la de conceder permiso y recompensar a quienes hubiesen prestado servicios relevantes a la nación o a la humanidad.

Durante la presidencia de don Benito Juárez, los rasgos distintivos de la seguridad social se concentraron casi exclusivamente en cuestiones de orden asistencial, como fue el sostenimiento de la escuela de Ciegos en 1871, para la cual el régimen cedió a la institución parte del ex Convento de la Encarnación y el 15% del producto de las loterías³¹.

Ya durante la época posrevolucionaria, la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, se desarrolló lentamente.

La preocupación gubernamental por otorgar y unificar prestaciones y servicios, así como garantizar el acceso a todos los trabajadores del Estado, se materializó con la expedición de la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro, del 12 de agosto de 1925, cuya finalidad era estructurar un sistema a través del cual el propio trabajador, con apoyo del Estado, contribuyera a formar un fondo destinado al otorgamiento de préstamos hipotecarios y pensiones. Regulaba las pensiones de vejez y de inhabilitación, y las pensiones para los deudos del trabajador que a causa de su trabajo fallecía. También regulaba la pensión de retiro a los 65 años de edad, después de 15 años de servicios.

Una nueva Ley de Pensiones Civiles fue expedida el 5 de marzo de 1946, la cual se reformó en 1947, tendiente a extender la gama de prestaciones, mejorar las ya existentes e incorporar al régimen de seguridad social a un mayor número de trabajadores y organismos públicos, estableciendo que la edad para recibir pensiones sería de 55 años, con 15 de servicio.

En 1959 se reformó el Artículo 123 Constitucional, adicionando el Apartado B, incorporando los derechos laborales y de seguridad social de los servidores públicos

³¹ Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, [on line], [Consultada el 14 de noviembre de 2008]. "Disponible en World Wide Web: <http://www.issste.gob.mx/issste/historiaissste.html>".

al servicio de los Poderes de la Unión y de los entonces territorios federales, así como del entonces Departamento del Distrito Federal.

La fracción XI del Apartado B del Artículo 123 Constitucional establece:

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

- a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
- b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.
- c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.
- d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.
- e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
- f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos créditos baratos y suficientes para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

El 30 de diciembre de 1959 se publicó la primera Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, abrogando la Ley de Pensiones Civiles. Esta ley a su vez es abrogada por la segunda Ley de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, del 27 de diciembre de 1983. Estos dos ordenamientos jurídicos estaban estructurados bajo el sistema de reparto.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, vigente, fue publicada el 31 de marzo de 2007, estructurada bajo el sistema de capitalización.

El nuevo régimen, aparentemente, pasó de 21 seguros a cuatro, siendo que ahora están compactados. Es obligatorio para los trabajadores que inicien a laborar a partir de la vigencia de la ley. Los trabajadores en activo tuvieron dos opciones de transición. El esquema de transición propuesto consistía en mantenerse en el régimen anterior, que se modifica de forma gradual, o recibir un bono de reconocimiento que les permitió migrar inmediatamente al nuevo sistema.

Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros: I.- De salud, que comprende, atención médica preventiva, atención medica curativa y de maternidad y rehabilitación física y mental. II.- De riesgos de trabajo. III.- De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y IV.- De invalidez y vida.

Cambió y aumentó la base para determinar las cuotas y aportaciones, así como los límites de cotización. El concepto sueldo básico se cambió por el de salario de cotización, con conceptos similares a los de la Ley del Seguro Social; el límite inferior del salario de cotización es de un salario mínimo y el límite superior, de 25. El seguro de salud estableció un nuevo modelo de gestión para la prestación de los servicios médicos, que separó la "función prestadora de servicios de salud" de la "función financiera de servicios de salud" del Instituto.

Se modificaron negativamente los requisitos para ser beneficiario: los hijos de los pensionados o asegurados que dependan económicamente de sus padres, los que no acudan a la escuela y los incapacitados deberán ser mayores de 16 años para tener derecho a los servicios de salud; en el caso de los ascendientes de los asegurados, se demanda el requisito de vivir en el domicilio del titular de los derechos, para acceder a los servicios de salud. Se incluyó una pensión garantizada de un salario mínimo general del Distrito Federal al 1 de julio de 1997 actualizada con el índice nacional de precios al consumidor.

Los servicios sociales y culturales están sujetos a las posibilidades financieras: "siempre que no afecte la viabilidad financiera en el corto, mediano o largo plazo, de las reservas constituidas para el otorgamiento de estos servicios", según dice el proyecto.

En el caso de las guarderías, las Dependencias y Entidades pagarán el 50 por ciento del costo unitario por cada hijo de los trabajadores que haga uso del servicio; este costo será determinado anualmente por la Junta Directiva.

8.- Seguridad social para las Fuerzas Armadas

La seguridad social de los miembros de las Fuerzas Armadas del país³², se regula en diversos ordenamientos jurídicos. Tiene su fundamento constitucional en el segundo párrafo de la fracción XIII del Apartado B del Artículo 123.

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios policiales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

La Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y la Armada Nacionales, se expidió en 1926. En 1936 se expide el decreto que crea el Fondo de Ahorro del Ejército. El decreto por el cual se crea el Banco Nacional del Ejército y la Armada, se expide en 1946. En 1953 se publica la Ley del Seguro de Vida Militar. En 1961 se publica la ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, abrogándose la Ley de Seguro de Vida Militar³³. El 29 de junio de 1976 se publica la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, misma que entró en vigor treinta días después.

³² Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, [on line], [Consultada el 28 de enero de 2012]. "Disponible en World Wide Web: <http://www.issfam.gob.mx/archivos/antecedentes.htm>".

³³ Delgado Moya, Rubén, *Derecho a la Seguridad Social*, Editorial Sista, México, 1989, p. 71.

La ley vigente, Ley del Instituto de Seguridad para las Fuerzas Armadas Mexicanas, entró en vigor el 9 de agosto de 2003.

Las prestaciones que se otorgan a los militares son: haber de retiro; pensión; compensación; pagas de defunción; ayuda para gastos de sepelio; fondo de trabajo; fondo de ahorro; seguro de vida; seguro colectivo de retiro; venta de casas y departamentos; ocupación temporal de casas y departamentos, mediante cuotas de recuperación; préstamos hipotecarios y a corto plazo; tiendas, granjas y centros de servicio; servicios turísticos; casas hogar para retirados; centros de bienestar infantil; servicio funerario; becas y créditos de capacitación científica y tecnológica; centros de capacitación, desarrollo y superación para derechohabientes; centros deportivos y de recreo; orientación social; servicio médico integral; farmacias económicas, y vivienda.

9.- Seguridad social para trabajadores de estados y ayuntamientos

El fundamento constitucional de las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, así como las prestaciones de seguridad social, se rigen por lo dispuesto en la fracción VI del artículo 116, en los siguientes términos:

Artículo 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

VI. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias; y

El fundamento constitucional de las relaciones de trabajo entre los ayuntamientos y sus trabajadores, así como las prestaciones de seguridad social, se rigen por lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 115, en los siguientes términos:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Es de destacarse que la norma constitucional, tanto el artículo 115, como el 116, no especifica si esta remisión es al Apartado A o al Apartado B del artículos 123 Constitucional.

Las leyes de seguridad social de los estados fueron expedidas según el modelo de la Ley del ISSSTE de 1959, de 1983 o de 2007. Se incluyen seguros de retiro por edad y años de servicio.

10.- Normatividad internacional

En materia de seguridad social la Organización Internacional del Trabajo ha aprobado diversos Convenios. Específicamente relacionados con personas en proceso de envejecimiento destacan:

Convenio 35, sobre el seguro de vejez (en las empresas industria y comercio, en las profesiones liberales, en el trabajo a domicilio y en el servicio doméstico), que se firmó en la 17ª. Reunión, celebrada en Ginebra, el 29 de junio de 1933. El artículo 2 establece que el seguro obligatorio de vejez se aplicará a los obreros, empleados y aprendices de las empresas industriales, de las empresas comerciales y a las profesiones liberales, así como a los trabajadores a domicilio y del servicio doméstico.

Convenio 36, sobre seguro de vejez (en empresas agrícolas), firmado en Ginebra en la 17ª. Reunión el 29 de junio de 1933. El artículo 2 establece que el seguro obligatorio de vejez se aplicara a los obreros, empleados y aprendices de las empresas agrícolas, y a los trabajadores domésticos que estén al servicio personal de empleadores agrícolas.

México no ha ratificado ninguno de estos dos Convenios.

Convenio 102, sobre la seguridad social (normas mínimas), firmado en la 35ª. Reunión celebrada en Ginebra el 12 de octubre de 1961. México lo ratificó el 12 de octubre de 1961, únicamente en sus partes V, VI, VII, IX y X.

La parte V se refiere al seguro de vejez y comprende los artículos 25 a 30. Establece la obligación de que todo miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de vejez, de conformidad con los artículos de esta parte. La contingencia cubierta será la supervivencia más allá de una edad prescrita, que no deberá exceder de sesenta y cinco años. Sin embargo, la autoridad competente podrá fijar una edad más elevada,

teniendo en cuenta la capacidad de trabajo de las personas en edad avanzada en el país de que se trate.

La parte VI se refiere a prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional; la parte VII alude a prestaciones familiares; la parte IX a prestaciones de invalidez; y la parte X a prestaciones de sobrevivientes, por lo anterior, no son aplicables a personas en proceso de envejecimiento.

Convenio 128, sobre prestaciones de invalidez y vejez, firmado en Ginebra, en la 51ª. reunión, el 29 de junio de 1967. México no lo ha aprobado. Únicamente la parte III se refiere a prestaciones de vejez, aplicable a personas en proceso de envejecimiento. Comprende los artículos 14 a 19. Regula la obligación de que todo miembro para el cual esté en vigor esta parte del Convenio deberá garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de vejez. La contingencia cubierta será la superveniencia a una edad prescrita, que no deberá exceder de sesenta y cinco años, pero una edad más elevada podrá ser prescrita por la autoridad competente, habida cuenta de criterios demográficos, económicos y sociales apropiados, justificados por datos estadísticos. Si la edad prescrita fuera igual o superior a sesenta y cinco años, esa edad deberá ser reducida, en las condiciones prescritas, para las personas que hayan estado trabajando labores consideradas por la legislación nacional como penosas o ensabores a los efectos de la prestación de vejez. La prestación de vejez deberá consistir en un pago periódico.

En 1982 la Asamblea Mundial sobre Envejecimiento aprobó el Plan Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, que señala las medidas que deben adoptar los Estados Miembros para garantizar los derechos de las personas mayores, en el ámbito de los derechos proclamados en los pactos de derechos humanos. Destacan diversas Recomendaciones referentes a vivienda adecuada para ancianos, prestaciones para su salud, aprovechamiento de sus conocimientos y experiencia, especialmente la recomendación 50, referente al trato digno y respetuoso que se debe a las personas mayores.

En 1991 la Asamblea General aprobó los Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad. En 1992 la Asamblea General adoptó la "Proclamación sobre Envejecimiento", en el que se insta a apoyar las iniciativas nacionales sobre envejecimiento a fin de que se preste apoyo adecuado a las contribuciones no reconocidas por las personas en proceso de envejecimiento.

11.- Personas en proceso de envejecimiento

Los ordenamientos jurídicos antes referidos regulan prestaciones diversas en beneficio de las personas en proceso de envejecimiento, como son las pensiones por cesantía en edad avanzada y de vejez, que pueden variar en la denominación, en el

régimen de financiamiento o los requisitos de procedencia, pero en todas las hipótesis normativas se alude para que se genere el derecho a disfrutar de la pensión, la edad, el tiempo de prestación de servicios a un patrono o de pertenencia a una institución armada, pero principalmente el tiempo de derechohabencia en la institución de seguridad social de que se trate.

Diversas instituciones, adicionalmente a las de seguridad social, recaban, manejan, difunden, aprovechan, información estadística relacionada con la población, particularmente con personas en proceso de envejecimiento.

Se pueden mencionar al Instituto Nacional de Estadística y Geografía que nace a la vida jurídica en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística³⁴, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo, que se regula en la Ley de Desarrollo Social³⁵; el Consejo Nacional de Población, que se establece en la Ley General de Población³⁶; el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, que se crea al expedirse la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores³⁷; la Comisión Nacional de Vivienda, regulada en la Ley de Vivienda³⁸; la Secretaría de Desarrollo Social, que se establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal³⁹.

A estas instituciones federales son de sumarse las instituciones locales, lo que lleva a que la información estadística, si bien suele presentar semejanzas, no es homogénea.

“Los cambios en la natalidad y en la mortalidad, aunados al incremento de la migración internacional, han determinado el volumen de la población. La población mexicana pasó de alrededor de 18 millones de habitantes en 1930 a 100 millones en 2000. Se espera que su volumen siga aumentando hasta llegar a poco más de 130 millones a principios de la década de los 40, para comenzar a disminuir paulatinamente a partir de entonces. Asimismo, es posible advertir que el ritmo de crecimiento total de la población alcanzó su máximo histórico en la década de los sesenta (3.5%

³⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 16 de abril de 2008. Sin reformas.

³⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 20 de enero de 2004. Sin reformas.

³⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 27 de marzo de 1974. Reforma más reciente, el 25 de mayo de 2011.

³⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 25 de junio de 2002. Reforma más reciente, el 24 de junio de 2009.

³⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 27 de junio de 2006. Reforma más reciente, el 16 de junio de 2011.

³⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 29 de diciembre de 1976. Reforma más reciente, el 15 diciembre de 2011.

anual, aproximadamente), a partir de la cual ha registrado un franco descenso. Esta tendencia continuará su curso hasta que alcance niveles menores a cero en 2050⁴⁰.

El Consejo Nacional de Población sostiene que México se transformará paulatinamente en un país con más viejos que niños entre 2000 y 2050. La proporción de adultos mayores en México pasará de 7 a 28 por ciento. El ritmo de crecimiento de los adultos mayores es más acelerado que el del conjunto de la población. Se espera que a mediados de siglo haya poco más de 36 millones de adultos mayores, de los cuales más de la mitad tendrán más de 70 años. La edad media de los mexicanos pasará de 27 años en 2000 a 43 años en 2050.

“Alrededor de una tercera parte de los adultos mayores aún trabaja. A diferencia de lo que ocurre en países industrializados, en México una alta proporción de los adultos mayores aún trabaja. Alrededor de 65 por ciento de los hombres de 60 a 64 años de edad permanece económicamente activo. Las tasas de actividad se reducen en edades posteriores, pero incluso a los 80 años uno de cada cuatro varones sigue trabajando. Estas altas tasas de participación laboral se asocian en buena medida a la baja cobertura de los sistemas de pensiones entre los adultos mayores, que obstaculizan la institucionalización del retiro al no ofrecer una fuente de ingresos alternativa al trabajo. A pesar del incremento en las tasas de participación laboral de las mujeres, sus niveles de participación son aún menores a los de los hombres en todos los grupos de edades. Esto también ocurre en las edades avanzadas, donde las tasas de participación de los hombres más que duplican a las de las mujeres. Casi la mitad de los adultos mayores que trabajan lo hacen en actividades primarias. La mitad de los adultos mayores que trabajan lo hacen por su cuenta.

El empleo informal es predominante. El empleo informal no se presenta solo entre las personas en edades avanzadas, pero en este grupo alcanza proporciones muy altas. Más de 80 por ciento de los adultos mayores (79.2% de los hombres y 85.0% de las mujeres) tienen un trabajo considerado como informal. Esta situación continuará reproduciéndose en el futuro, toda vez que en la actualidad poco menos de una de cada cuatro personas que integran la población económicamente activa⁴¹.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía reporta al 3 de marzo de 2011, una población de 112.336.538 de personas.⁴² Se establece dependencia por razón de

⁴⁰ Consejo Nacional de Población, [on line], [Consultada el 22 de febrero de 2012]. “Disponible en World Wide Web: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/enveje2005/enveje02.pdf>”.

⁴¹ Consejo Nacional de Población, [on line], [Consultada el 22 de febrero de 2012]. “Disponible en World Wide Web: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/enveje2005/enveje02.pdf>”.

⁴² Instituto Nacional de Estadística y Geografía, [on line], [Consultado el 28 de enero de 2012]. “Disponible en World Wide Web: http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=cpv10_pt”.

edad, que de cada 100 personas en edad productiva, es decir, de 15 a 65 años, hay 55 en edad de dependencia, es decir, menores de 15 años y mayores de 64⁴³.

Se considera que de los 112 millones de habitantes, 10 millones son mayores de 60 años, 4.5 varones y 5.5 mujeres. De estos, 3.3 millones continúan trabajando, porque no tienen pensión o es muy baja⁴⁴. Trabajan sin seguridad social el 80%⁴⁵.

En el año 2010, los asegurados del IMSS eran 35 millones, los asegurados del ISSSTE eran 6.95 millones, los asegurados de Petróleos Mexicanos y del ISSFAM eran 1.1 millones, los asegurados de alguna otra institución eran 1.95 millones, quienes contaban con seguro privado, eran 2.7 millones. Si la población total es de 112 millones de personas, resulta que solamente tienen derecho a recibir prestaciones en dinero y en especie 47.7 millones de personas, incluyendo a quienes cuentan con seguros privados⁴⁶, lo que dejaba a 64.30 millones de personas fuera de la seguridad social.

El envejecimiento de la población, que todavía no puede considerarse un problema muy grave en México, pero que ya está presente, tiene repercusiones en diversos niveles.

Se refleja en los centros de trabajo, en los cuales, al no estar regulada la jubilación obligatoria y al ser muy bajo el monto de las pensiones, los trabajadores no se retiran, lo que provoca que desocupen estos puestos de trabajo. Es notorio este fenómeno en la burocracia federal y local, en la que ocasionalmente se instrumentan programas de retiro voluntario con incentivos económicos atractivos, condicionados, por lo general, a la cancelación de estas plazas. También se presenta en las instituciones de educación superior, particularmente públicas, en las que los docentes o investigadores se van quedando atrás en los avances tecnológicos y se relacionan con sus alumnos con suma dificultad.

La acción sindical en apoyo a las personas en proceso de envejecimiento es escaso. El número de trabajadores sindicalizados en México, tanto los regulados por la Ley Federal del Trabajo, como los burócratas federales y locales, es desconocido. El número de trabajadores sindicalizados, en cuyo centro de trabajo rige un contrato colectivo "de protección", es un misterio. En 2007, había aproximadamente 2.800.000 trabajadores

⁴³ Panorama Sociodemográfico de México, Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2010, p. 8.

⁴⁴ Congreso Nacional Permanente de Jubilados, Pensionados y Adultos Mayores, [on line], [Consultado el 25 de febrero de 2012]. "Disponible en World Wide Web: <http://www.congreso jubilados.freeiz.com>".

⁴⁵ Milenio, [on line], [consultado el 24 de febrero de 2012]. "Disponible en World Wide Web: <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/8802d918667bd36c0426a6f4858fb477a>".

⁴⁶ Sales Heredia, Francisco J., Seguro Popular: Cabestrillo al Sistema de Salud /en/ Cámara, Revista de los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados, vol.7, N° 1, 2011, México, p. 43.

sindicalizados, en 2000 se considera que eran 2.900.000. En 2007 se depositaron por las grandes centrales obreras⁴⁷, ante la autoridad federal competente 2.401 contratos colectivos de trabajo; en 2000 fueron 3.516.⁴⁸ Los burócratas federales y locales gozan de prestaciones que se contienen en las Condiciones Generales de Trabajo.

No existen cifras que indiquen en cuáles o en cuántos contratos colativos de trabajo se regulan prestaciones superiores a las normas de seguridad social para personas en proceso de envejecimiento.

12.- Seguro Popular

En 2003 el Congreso de la Unión aprobó una reforma a la Ley General de Salud, para crear la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, buscando una nueva política pública en esta área, solidaria con quienes no tenían seguridad social, se forzó la coordinación entre los distintos sistemas proveedores de servicios. En particular, se adicionó el Título tercero bis, comprendiendo del artículo 77 bis 1 a 77 bis 41. La CNPSS se formalizó en 2004, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, surgiendo así el Seguro Popular, que ha afirmado que llegará a la cobertura universal en 2012⁴⁹.

El Sistema de Protección Social en Salud busca que las familias paguen una cuota de afiliación de acuerdo a su condición socioeconómica. Los Módulos de Afiliación y Orientación realizan la evaluación de cada familia que solicita su registro y determinan la cuota familiar que debe cubrirse o si por su condición socioeconómica ingresan al régimen no contributivo.

El decil de ingreso es una clasificación que ubica a los hogares del país conforme a su ingreso. Para determinar el nivel de cuota, se llena una cédula con los datos socioeconómicos del hogar. Estos datos se registran en un sistema de cómputo que procesa la información y calcula de inmediato la cuota que corresponde aportar. Las cuotas se asignan según las características de las familias: Familia como núcleo: deberá pagar el monto total de la cuota calculada por el sistema informático. Una persona mayor de 18 años de manera individual: deberá pagar la mitad de la cuota por familia. La aportación familiar se calcula anualmente para facilitar su aplicación y para cubrir la vigencia de un año. Las familias que cuenten con el programa "Oportunidades" están exentas de pago. La vigencia de la cédula CECASOEH es de 3 años.

⁴⁷ Confederación de Trabajadores de México (CTM); Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROM) y Sindicatos nacionales autónomos.

⁴⁸ México Laboral, [on line], [consultado el 3 de mayo de 2012]. "Disponible en World Wide Web: <http://www.boletin-infomail.com/2008/01/hay-38-menos-tr.html>".

⁴⁹ Sales Heredia, Francisco J., obr. cit., pp. 42-44.

Las cuotas de afiliación anual pueden variar, del decil III \$713.96 hasta el decil X \$11.378.86.

Se calcula que a principios de 2012, con los 51.8 millones inscritos en el Seguro Popular, más los derechohabientes del IMSS y del ISSSTE y otros sistemas de seguridad social suman más de 103 millones de mexicanos con algún tipo de atención para la salud.⁵⁰ A estas cifras habrá de sumar los derechohabientes de los sistemas de seguridad social estatales.

El seguro popular otorga a los afiliados prestaciones en especie, asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, pero no entrega prestaciones en dinero. Esto deja en estado de indefensión a todos estos afiliados, particularmente a las personas en proceso de envejecimiento, cuando ya no se encuentran en condiciones de realizar un trabajo remunerado.

Adicionalmente se ofrecen por el gobierno federal o por los gobiernos locales programas de apoyo a personas en proceso de envejecimiento, entre los que, solo como muestra, se mencionan: Programa "Vive en Plenitud", en el estado de Chihuahua, para apoyarles durante la temporada invernal; Programa integral de salud para adultos mayores en el Distrito Federal, con una inversión de 50 millones de pesos y exención de pago de tarifa del transporte público a menores de 5 años y adultos mayores de 60, al igual que la creación de la Universidad de la Tercera Edad, para personas mayores de 60 años de edad; ayuda económica, en el estado de Nuevo León, a adultos mayores de 70 años, que viven en pobreza y no cuentan con pensión o apoyo gubernamental, local o extranjero; apoyo a adultos mayores en el estado de Hidalgo.

13.- Iniciativas

Los legisladores han presentado diversas iniciativas de ley, en relación a las personas en proceso de envejecimiento, ninguna de las cuales ha sido aprobada, entre las que son de comentarse:

La iniciativa de la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 70 años que habiten en Comunidades Menores a dos mil quinientos habitantes y Personas con Capacidades Diferentes, a cargo del Diputado Francisco Javier Calzada Vázquez, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, fue presentada el 26 de abril de 2007. Se trata de un ordenamiento jurídico de nueve artículos.

⁵⁰ La Jornada en línea, [on line], [consultada el 29 de enero de 2012]. "Disponible en World Wide Web: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2012/01/26/101949419-reafiliaran-a-casi-18-millones-a-seguro-popular-mediante-consultas>".

El 16 de marzo de 2010, se presentó iniciativa para expedir la Ley de Apoyo Solidario para los Adultos Mayores del Campo, por los C.C. Diputados Narcedalia Ramírez Pineda y Luis Videgaray Caso, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Son destinatarias de esta ley las personas con 70 o más años de edad.

Se establece que el gobierno federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, garantizará el derecho de las personas de setenta o más años de edad a participar de manera activa y corresponsable en la gestión de los apoyos solidarios, en los términos y condiciones que establezca el reglamento que al efecto se expida. Este derecho se entenderá otorgado a los individuos, a las familias o a las organizaciones civiles y privadas que tengan como objeto el mejoramiento de las condiciones de vida de los residentes del campo objetos de esta ley. La Secretaría establecerá las disposiciones y mecanismos más adecuados tendientes a garantizar la atención oportuna y eficaz de las quejas, denuncias, peticiones y sugerencias que, respecto a los apoyos solidarios que establece esta Ley, presenten los beneficiarios, sus representantes acreditados, organizaciones de la sociedad civil o el público en general.

El 13 de octubre de 2010 se presentó iniciativa de Ley que establece el Derecho a la Pensión Universal Alimentaria para los Adultos Mayores de Sesenta y Cinco Años o más Residentes en los Estados Unidos Mexicanos, y reforma el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a cargo de la diputada Teresa Guadalupe Reyes Sahagún, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo. Se trata de un ordenamiento jurídico de solamente cinco artículos en los que se establece que el titular del poder Ejecutivo federal deberá incluir en el proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación de cada año la asignación que garantice efectivamente el derecho a la pensión alimentaria a todos los adultos mayores de sesenta y cinco años residentes en el territorio nacional. La forma como se hará valer la pensión alimentaria, la verificación de la residencia, la elaboración y actualización permanente del padrón de beneficiarios y demás requisitos y procedimientos necesarios para el ejercicio del derecho establecido en esta ley se fijarán en su oportunidad en el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social. Esta iniciativa es prácticamente una copia de la iniciativa de 2007.

Las iniciativas antes señaladas no ofrecen alternativas de solución a la problemática de las personas en proceso de envejecimiento. No establecen la fuente de financiamiento de estas prestaciones, de lo que se tiene que deducir que se afectará el presupuesto federal ordinario, lo cual no garantiza ni el monto ni la permanencia de la prestación de referencia. Tampoco se señala cual será la vía para determinar a los sujetos beneficiarios de la prestación, ni la forma como se les hará llegar el recurso, ni la periodicidad y el monto del mismo.

Conclusiones

De la revisión de los ordenamientos jurídicos de seguridad social en México, Ley del Seguro Social, Ley del Instituto de Servicios y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Ley del Instituto de Seguridad para las Fuerzas Armadas Mexicanas, leyes locales, se concluye otorgan a los derechohabientes prestaciones en especie y en dinero, destacando particularmente a las que se destinan a las personas mayores de 60 años.

Estos trabajadores deben ser beneficiarios de alguno de estos sistemas de seguridad social, lo que solamente se alcanza si el patrón de que se trate hace la inscripción correspondiente o, en caso de omisión, acuden directamente a solicitar la inscripción. Los 64.30 millones de mexicanos que no cuentan con prestaciones de seguridad social, se encuentran en esta situación los menos, porque realizan una actividad no subordinada, pero los más, porque sus patrones no los dan de alta en el sistema de seguridad social que corresponde. A lo anterior se suma el hecho de que las autoridades administrativas del trabajo o burocráticas no deponen de personal suficiente para cumplir con su cometido de vigilar que los patrones cumplan con las mismas.

Las iniciativas que están pendientes de dictaminarse y, en su caso, de aprobarse en el legislativo Federal, no resuelven la problemática a la que aluden, al no establecer fuentes de financiamiento, ni fijar regalos para su operación.

El seguro popular unicamente otorga prestaciones en especie.

De conformidad con los datos conocidos, solamente 45 millones de mexicanos se ubican en la hipótesis de recibir prestaciones en dinero. Si la población es de 122 millones, lo anterior significa que 67 millones están excluidos de este beneficio.

Propuesta

Instrumentar un programa de seguridad social, que puede ser incorporado al Seguro Popular, con un régimen de financiamiento lo suficientemente claro, que permita otorgar no solamente prestaciones en especie, con instalaciones y equipamiento adecuados y personal altamente capacitado, sino también prestaciones en dinero, entregadas de forma oportuna y con trámites sencillos, en particular a personas mayores de 60 años, no derechohabientes de instituciones de seguridad social.

Por ende, las iniciativas a las que se ha hecho referencia, deben ser dictaminadas en forma negativa y desechadas de plano.

Bibliografía

- ARCE CANO, Gustavo, *De los Seguros Sociales a la Seguridad Social*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1972.
- BRISEÑO RUIZ, Alberto, *Derecho Mexicano de los Seguros Sociales*, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Harla, México, 1987.
- CÁZARES GARCÍA, Gustavo, *Derecho de la Seguridad Social*, Editorial Porrúa. S.A., México, 2007.
- CUEVA, Mario de la, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*. Tomo II, Editorial Porrúa, S.A., México.
- DE BUEN LOZANO, Néstor, *Derecho de la Seguridad Social*. Manual, Editorial Porrúa. S.A. UNAM., México, 2006.
- DELGADO MOYA, Rubén, *Derecho a la Seguridad Social*, Editorial Sista, México, 1989.
- GONZÁLEZ DÍAZ LOMBARDO, Francisco, *Derecho Social y la Seguridad Social Integral*, UNAM, México, 1978.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., UNAM, México, 1999.
- MELÉNDEZ GEORGE, León Magno, *Introducción al Derecho de la Seguridad Social*, BUAP, México, 2004.
- Panorama Sociodemográfico de México*, Censo de Población y Vivienda, INEGI, 2010.
- RUIZ MORENO, Ángel Guillermo, *Nuevo Derecho de la Seguridad Social*, Editorial Porrúa, S.A., México, 2008.
- NUGENT, Ricardo, *La Seguridad Social: Su Historia y sus Fuentes* /en/ De Buen Lozano, Néstor y Morgado Valenzuela, Emilio (Coordinadores), *Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, UNMA, México, 1997.
- SALES HEREDIA, Francisco J., *Seguro Popular: Cabestrillo al Sistema de Salud* /en/ *Cámara*, *Revista de los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados*, vol. 7, N° 1, 2011, México.
- Congreso Nacional Permanente de Jubilados, Pensionados y Adultos Mayores, [on line], [Consultado el 25 de febrero de 2012]. "Disponible en World Wide Web: <http://www.congrosjubilados.freeiz.com>" .
- Consejo Nacional de Población, [on line], [consultada el 22 de febrero de 2012]. "Disponible en la World Wide Web: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/enveje2005/enveje02.pdf>". Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, [on line], [Consultada el 28 de enero de 2012]. "Disponible en World Wide Web: <http://www.issfam.gob.mx/archivos/antecedentes.htm>".

- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, [on line], [Consultada el 14 de noviembre de 2008]. "Disponible en World Wide Web: <http://www.issste.gob.mx/issste/historiaissste.html>".
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, [on line], [Consultado el 28 de enero de 2012]. "Disponible en World Wide Web: http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=cpv10_pt".
- Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, [on line], [consultada el 28 de enero de 2012]. "Disponible en World Wide Web: http://www.inapam.gob.mx/index/index.php?sec=16&clave_articulo=171".
- La Jornada en línea, [on line], [consultada el 29 de enero de 2012]. "Disponible en World Wide Web: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2012/01/26/101949419-reafiliaran-a-casi-18-millones-a-seguro-popular-mediante-consultas>".
- México Laboral, [on line], [consultado el 3 de mayo de 2012]. "Disponible en World Wide Web: <http://www.boletin-infomail.com/2008/01/hay-38-menos-tr.html>".
- Milenio, [on line], [consultado el 24 de febrero de 2012]. "Disponible en World Wide Web: <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/8802d918667bd36c0426a6f4858fb477a>".
- Organización Internacional del trabajo, [on line], [consultada el 12 de marzo de 2012]. "Disponible en World Wide Web: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/insight/WCMS_141821/lang-es/index.htm".