

SEGURIDAD SOCIAL

Patricia KURCZYN VILLALOBOS

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Origen del constitucionalismo social*. III. *Breve referencia constitucional comparativa: México y Weimar*. IV. *Internacionalización de la seguridad social*. V. *Derechos sociales*. VI. *Seguridad social*. VII. *Las Constituciones de Latinoamérica*. VIII. *Reflexiones*. IX. *Convenio 102 de la OIT*. X. *Reflexión final*.

I. INTRODUCCIÓN

En este trabajo se hace referencia a la seguridad social como una de las instituciones desarrolladas en el contexto del constitucionalismo social y su proyección internacional, cuya conceptualización se vincula con el Estado social de derecho, según el jurista uruguayo Barbagelata: “[...] supone además del correcto funcionamiento de los derechos y garantías que caracterizan al Estado de Derecho en un sistema democrático, la observancia prioritaria de la protección de la dignidad del trabajador”.¹

Esta interpretación conviene para los efectos de este ensayo porque si bien es claro que la seguridad social es un derecho humano universal, su origen y desarrollo en derecho mexicano, como en la mayor parte de los países latinoamericanos, ocurre como parte de los derechos de los trabajadores. Para continuar también es prudente mencionar que hoy en día el tema de la seguridad social se vierte en un campo mucho más amplio que obliga a considerar el uso y aplicación de otros términos como el de protección social. En éste conviven distintas prestaciones correspondientes a derechos sociales como son la protección a la salud, el derecho a la vivienda, los seguros a la maternidad y paternidad, a la vejez y otros más. La protección social en

¹ Barbagelata, Héctor, *En torno al derecho universal del trabajo*, Uruguay, Instituto de Derecho del Trabajo, Universidad de la República, 2010.

general es un derecho humano, o varios derechos humanos, cuyo carácter es también universal, entendido éste en su doble acepción: para todos y en todo lugar.

II. ORIGEN DEL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL

La Constitución social mexicana promulgada en 1917 fue la primera en el mundo en consignar las garantías que después se identificarían con los derechos sociales que se desarrollaron y progresaron durante varias décadas en el siglo pasado. Es un orgullo para México que la asamblea constituyente de Querétaro haya comprendido la relevancia de los mismos, que si bien ya tenían una trayectoria no habían logrado incluirse en la Constitución de 1857.²

Debe recordarse que la promulgación de la Constitución hoy todavía vigente, formalizaba el fin de una revolución social que a la vez eliminó un régimen dictatorial. La nueva carta magna planteó el fundamento legal de una nueva época política que buscaba reivindicar a las clases más necesitadas de México y constituir un gobierno democrático que incorporara la ideología social. Por ello Jorge Carpizo le llama el inicio del constitucionalismo político-social.³

La cuna del constitucionalismo social fue la carta magna promulgada el 5 de febrero de 1917. Dos años después, el 11 de noviembre de 1919 se promulgó la Constitución de la efímera República de Weimar, que poseía una amplia visión social, junto con la cual se formalizó el derecho social. Otra etapa que surgió a partir del Tratado de Versalles fue la internacionalización de los derechos sociales con la fundación de la Organización Internacional del Trabajo en 1919, que enseguida empezaría a adoptar convenios específicos para promover y defender los derechos sociales de los trabajadores, como ocurrió con los primeros seis convenios que adoptó en octubre de ese año.

La seguridad social significa la realización efectiva de los derechos sociales a través de la aplicación de los principios de la justicia distributiva, como la realización de la justicia legal material a través del Estado de derecho social, entendido éste como la fórmula para preservar la libertad a través de la dignidad humana. Los derechos sociales constituyen a la vez

² “Perspectiva de la protección de los derechos humanos en el México de 2010”, en Fix-Zamudio, Héctor y Valadés, Diego (coords.), *Formación y perspectivas del Estado en México*, El Colegio Nacional-UNAM, 2010, *passim*.

³ *Ibidem*, p. 75.

formas legales para generar prestaciones sociales que el individuo necesita, o que puede necesitar, para llevar una vida digna. Los derechos sociales se conducen a través de instituciones, una de las cuales es la seguridad social, cuya importancia merece que se eleve al rango mayor de la jerarquía normativa. Son derechos humanos prestacionales.

III. BREVE REFERENCIA CONSTITUCIONAL COMPARATIVA: MÉXICO Y WEIMAR

De manera concisa, para no distraernos del tema principal, presentamos las principales normas de las dos Constituciones forjadoras del constitucionalismo social, no sin antes advertir que la fuerza principal de esa corriente radicó en la Constitución de México ya que la de Weimar tuvo una vigencia limitada a once años que impidió su trascendencia, principalmente con motivo de la llegada al poder del nacional socialismo, que suprimió todos los derechos propios de la socialdemocracia. Es interesante prestar atención a algunos de los derechos consignados en la norma constitucional.

1. *Maternidad*

Un ejemplo es la atención a la maternidad. La Constitución alemana estableció el derecho universal a la protección y asistencia del Estado de la maternidad (artículo 119) en tanto que en la Constitución mexicana, la maternidad (como proceso biológico) fue objeto de regulación restringida al ámbito laboral,⁴ así las mujeres gestantes no debían realizar trabajos físicos que requirieran esfuerzo material considerable y después del parto disfrutaban *forzosamente* de un descanso por un mes, con la percepción de su salario íntegro y la conservación de su empleo, así como los derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el periodo de la lactancia se concedían, como hasta la fecha, dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar (hoy alimentar) a sus hijos. La disposición fue más amplia que la consignada en Alemania pero no ha tenido un adelanto o progresividad en las prestaciones, pues salvo alguna medida transitoria, como la de otorgar atención médica a toda mujer embarazada, que recientemente se estipulara en México, no hay una condición estable. Han aumentado el número de días en la licencia, la posibilidad del aumento de la misma en caso de incapacidad o enfermedad de la madre o del producto del embarazo

⁴ Fue hasta 1983 cuando se incluyó en la Constitución el derecho a la protección a la salud en términos generales, sin especificar sobre la maternidad.

pero no hay acercamiento alguno a prestaciones que ya han sido puestas en práctica en muchos países.

Entre las condiciones deseables para entender que la maternidad queda protegida, estaría la de reconocer los derechos por adopción con los ajustes que sin duda se requieren y que por ahora no nos detendremos a especificar. Tampoco se perfila entender que las responsabilidades familiares (entre ellas, la crianza de hijos o la mayor atención por alguna discapacidad) requieren una consideración para coordinarse con las responsabilidades laborales, como lo determinan los convenios número 102 y 156 de la OIT.

2. *Existencia digna*

La Constitución de Weimar determinó que el régimen de vida económica debía responder a principios de justicia para aspirar a que todos tuvieran una existencia humana digna (artículo 151). Igualmente estableció que el Reich daría protección especial a la fuerza de trabajo (artículo 157). Por su parte, la Constitución de Querétaro adelantó las normas sobre la existencia digna y aun cuando la terminología que empleó fue distinta, su contenido era una expresión encaminada a proteger la dignidad humana.

Mientras que la ley fundamental alemana anunció que daría protección a la fuerza laboral, la mexicana desplegó en varias fracciones del artículo 123 una serie de medidas cuyo propósito era el mismo; sólo a título de ejemplo véanse las reglas sobre el salario mínimo y su protección, consignadas en las fracciones VI a XI del artículo citado. De esta manera en México no fue un anuncio sino una realidad desde la Constitución.

3. *Seguridad social*

En cuanto al tema que nos ocupa hoy, la seguridad social, la Constitución alemana creó de manera particular un sistema de seguros no restringidos a los trabajadores (artículo 161), en los siguientes términos:

El Reich creará un amplio sistema de seguros para poder, con el concurso de los asegurados, atender la conservación de la salud y de la capacidad para el trabajo, a la protección de la maternidad y a la previsión de las consecuencias económicas de la vejez, la enfermedad y las vicisitudes de la vida.

Por su parte la Constitución mexicana también estableció desde su origen un importante sistema de seguros dentro de las disposiciones reglamen-

tarias del trabajo, concretamente en la fracción XXIX del ya citado artículo 123, *Del trabajo y de la previsión social* en los siguientes términos:

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.

Debe reconocerse que algunos gobiernos estatales tuvieron interés por regular el tema de los accidentes y enfermedades del trabajo (riesgos de trabajo hoy en día) desde antes de 1917.⁵ Una vez promulgada la Constitución, los estados empezaron a legislar sin uniformidad;⁶ en 1920, en 1921 y en 1931 se presentaron iniciativas de ley de seguridad social, impulsadas de manera principal por el sindicato de más relevancia en el momento. Sin embargo no tuvieron éxito por distintas razones, entre ellas a causa del orden —o desorden político— así como por otros problemas que atrajeron la atención de las autoridades políticas del país (como ocurrió con la nacionalización del petróleo en 1938 acción que trajo consecuencias graves en las relaciones internacionales y comerciales del país), por lo que fue hasta 1943 cuando se promulgó la primera ley del seguro social que creó el Instituto Mexicano del Seguro Social, la institución de su naturaleza más antigua y más grande de Latinoamérica hasta la fecha.

4. *La reglamentación social de la Constitución de Weimar*

La reglamentación social de la Constitución de Weimar se complementó con la siguiente disposición (artículo 162): “El Reich procurará una regulación internacional de las relaciones laborales a fin de proporcionar a toda la clase obrera de la humanidad un mínimo general de derechos sociales”.

Esta norma fue la expresión no sólo de la internacionalización de los seguros sociales, un sistema incipiente pero de gran relevancia, sino también de la manifestación de la universalidad de esa gigante rama jurídica que es el derecho social.

⁵ Ese fue el caso de los estados de México y de Nuevo León en 1904 y 1906 respectivamente.

⁶ Ley de Indemnizaciones por Accidentes de trabajo de Sonora (1918), la Ley de Indemnizaciones para los trabajadores de San Luis Potosí (1923), la Ley de Accidentes Profesionales de Veracruz (1924), la Ley de Enfermedades Accidentes de Coahuila (1926) y la Ley de Accidentes Profesionales de Hidalgo (1928).

Con lo que hasta ahora hemos expresado podemos considerar que en México la Constitución fue más ambiciosa porque consignó el derecho y la libertad de trabajo como derecho individual originalmente en el artículo 4o. en el capítulo de las garantías individuales⁷ y posteriormente normó la protección para la clase trabajadora con un enfoque colectivo y social en el artículo 123, considerado como una declaración de derechos sociales y que hoy podemos identificar como derechos humanos sociales. Sin embargo, a la importancia de esta disposición con enorme visión social le faltó el desarrollo de las políticas públicas para mantener la progresividad y la continuidad. Un ejemplo en el terreno de nuestro tema es la presencia de progresos como la ampliación de la derechohabencia del seguro social, y la ampliación de los ramos de seguros para cubrir otras contingencias. Sin embargo no se siguieron los lineamientos que el auténtico socialismo debió haber seguido e incluso se han dado reformas que aún no son de la aceptación general, que tampoco han dado los frutos esperados y que por lo tanto quedan aún en el tejido de la duda. Tal es el caso del sistema de pensiones cuyo futuro no se visualiza exitosamente. De cierta manera puede decirse que se ha interrumpido el camino y prueba de ello es de que hasta la fecha se padece el fraccionamiento de la seguridad social con la existencia de varios sistemas y una portabilidad de derechos incipiente que a varios años de haberse establecido en la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no tiene reglamentación alguna.

En la fracción XXIX del artículo 123 se asentaron las bases jurídicas para formar el sistema de seguridad social; la ausencia de reglamentación durante varios años y los problemas políticos sociales de la nación empañaron esa visión. Así, la seguridad social mexicana nació fraccionada y así permanece hasta ahora. A casi cien años de haber entrado en vigor la fracción XXIX del artículo 123 no se ha logrado consolidar un sistema de seguridad social para todos los mexicanos; las normas de protección social carecen de continuidad y entre éstas, las de seguridad social y las de asistencia social (pública) hay incongruencia. Como resultado están los sistemas de seguridad social para la burocracia de cada estado, el sistema de seguridad social para la burocracia federal, el que corresponde a las Fuerzas Armadas de México y el instituido para los trabajadores del sector privado junto con los sistemas particulares como el de Pemex. Aún en este rompecabezas puede advertirse que más de la mitad de la población mexicana carece de asegu-

⁷ Hoy artículo 5o. por reforma de 31 de diciembre de 1974 en que el texto del artículo 4o. se adhirió al 5o.

ramiento, incluso el más elemental —sólo piénsese en el sector de trabajo informal que no tiene ninguna prestación médica y mucho menos otras de otra índole—. A esto debe agregarse la confusión que se provoca con la creación del seguro popular. La situación que se plantea es evidencia del alejamiento de la seguridad social del ideal universal que es y debe ser la protección social integral.

IV. INTERNACIONALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El Tratado de Versalles se firmó el 28 de junio de 1919 y la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que se redactó entre los meses de enero a abril de ese mismo año, se convirtió en la parte XIII del mismo. La OIT es un organismo nutrido por las preocupaciones humanitarias, políticas y económicas que aquejaban al mundo entre las últimas décadas del siglo XIX y los primeros años del siglo XX.

En el preámbulo de la Constitución de la OIT se lee: “[...] el descontento causado por la injusticia constituye una amenaza para la paz y armonía universales”. Igual expresa que: “[...] si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo para otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países”.⁸

No cabe duda que la OIT tuvo desde su fundación el interés de universalizar los derechos de los trabajadores, incluida la previsión y la seguridad social. Ello se comprueba con los primeros seis convenios que se adoptaron en la primera Conferencia que se celebró en octubre del mismo año. Las materias de dichos convenios fueron la protección de la maternidad, el trabajo nocturno de las mujeres, el trabajo nocturno de los menores en la industria, la edad mínima de admisión en el empleo, las horas de trabajo y el desempleo.

Por la importancia que ha conservado y acrecentado la OIT en la defensa y la procuración de justicia social en todo el mundo, puede afirmarse que sus principios contribuyeron a la formación de un constitucionalismo social internacional vigente a la fecha. Una de las manifestaciones fundamentales de tales principios es la última Declaración de 2008, sobre Justicia Social para una Globalización Equitativa pero también deben contarse entre los adelantos la ampliación de la protección social y los programas que se desarrollan sobre las nuevas estrategias para su expansión.

⁸ Véase *www.ilo.org*.

V. DERECHOS SOCIALES

La concepción de los derechos humanos sociales se empieza desarrollar con más formalidad a partir del siglo XX pero su concepción es anterior ya que hay una suerte de paralelismo con la cuestión social de cada época. La plena identificación de los derechos humanos sociales ocurre con el desarrollo de las ideas socialistas de fines del siglo XIX e inicios del siglo XX cuando se empiezan a regular a nivel nacional e internacional como antes se menciona.

En Latinoamérica varias Constituciones siguieron los pasos del constitucionalista mexicano e incorporaron a su texto los derechos sociales, lo que significó entender al ser humano como un individuo inserto en un contexto social, con necesidad de una protección más amplia frente a las vicisitudes de la vida que debe afrontar en condiciones propias de la dignidad del ser humano.

Los derechos sociales fueron entendidos durante la primera mitad del siglo XX como derechos exclusivos de los trabajadores. En un principio, al construirse la teoría del derecho del trabajo, éste se entendía como derecho social en una suerte de confusión del todo con una parte. La realidad es que el derecho social forjó sus características propias en cada sistema jurídico de acuerdo con las circunstancias socio políticas de cada país y de cada sociedad. En México el derecho social nació con los artículos 27 y 123 constitucionales, que reivindicaban a las clases campesina y obrera que se consideran también como derechos colectivos, hoy una concepción ampliada que lleva al terreno de los llamados derechos humanos de tercera generación con el correspondiente desarrollo de las acciones colectivas. Hace años en la cátedra se enseñaba la irrupción de una tercera rama del derecho que se distinguía del derecho privado y del derecho público con lo cual se rompía la tradicional clasificación de Ulpiano; así llegaba el derecho social, distinto pero alimentado con principios de ambas ramas y con productos distintos necesarios para el desarrollo y transformación de las relaciones humanas.

El derecho social tiene a partir de entonces un desarrollo extraordinario y desde muy pronto se multiplica y empieza a ejercer una importante influencia en otras áreas del derecho público y aún del privado.⁹ Pero así como ha tenido proyecciones al derecho en general, su propio contenido

⁹ La socialización del derecho aparece, por ejemplo, en derecho familiar con la posibilidad de sancionar a los padres que no cumplen con sus obligaciones incluso con la pérdida de los derechos de la patria potestad cuando ocurre violencia intrafamiliar; en derecho penal con la reincorporación del delincuente a la sociedad a través de la educación y el trabajo, en las relaciones comerciales con la protección al consumidor, etcétera.

humanitario ha sido motivo para acelerar su desarrollo. Una muestra de ello es la multiplicación de disciplinas en el seno del mismo derecho social (laboral, seguridad social, asistencia social, ambiental, consumidores, victimología, entre otras).

La afirmación anterior se fundamenta en el surgimiento del derecho de la seguridad social como rama autónoma conformada con sus propias normas y sustentada en sus propios principios, con fuentes que le son propias (que son las que generan la normatividad independiente del derecho del trabajo bajo cuyo resguardo apareció).

En el derecho mexicano, como en la mayoría de los sistemas jurídicos latinoamericanos, la seguridad social se regula por leyes autónomas aun cuando las resoluciones a los conflictos que se susciten continúen a cargo de tribunales (o juntas de conciliación y arbitraje como es el caso mexicano) que conocen conflictos de orden laboral. Este es un tema pendiente en la agenda procesal social.

VI. SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social simboliza la solidaridad social. Aun cuando los sistemas modernos parecen haber abandonado este principio por sus novedosas formas de organización y funcionamiento, no puede distanciarse de los elementos que coinciden con la integración de las políticas sociales que son y seguirán siendo necesarias para consolidar una sociedad a través de la justicia social, si es que se quiere tener armonía, sobre todo en épocas en que las crisis económicas parecen haberse instalado en el planeta con la provocación en el aumento de la inseguridad económica entre millones de individuos con recursos insuficientes y desprovistos de toda protección social, como lo explica la socióloga estadounidense Hilary Silver.¹⁰ Los altos índices de desempleo y de trabajo precario junto con la pauperización a nivel mundial son evidencia de ello.

La seguridad social es una de las instituciones más representativas del constitucionalismo social y acaso pueda afirmarse que su dinámica sea una de las más intensas. Su concepción en el mundo no fue similar a la del Constitucionalismo alemán de principios del siglo pasado. Tampoco lo fue en los países regidos por sistemas comunistas con una concepción de seguridad muy distinta pero tampoco exitosa. Finalmente la segunda guerra mundial

¹⁰ “Exclusión social y solidaridad social: tres paradigmas”, en Servais Jean-Michel, Bolle, Patrick, Lansky, Mark y Smith L., Christine, *Trabajar por tiempos mejores. Repensar el trabajo en el siglo XXI*, Colección Informes OIT, núm. 75, 2007, pp. 163 y 164.

y los distintos episodios bélicos han demostrado que el desarrollo del constitucionalismo social en los países de Latinoamérica, iniciado por México, fue vertiginoso, como lo prueba el texto de las propias Constituciones, promulgadas todas en el siglo XX, que contienen las bases, por cierto algunas con mucho detalle, para fundar y desarrollar sistemas de seguridad social apegados a los derechos humanos sociales.

La institucionalización y la programación de los seguros sociales, independientemente de sus pilares, es un llamado de apoyo social para fortalecer los sistemas de prestaciones a los que el Estado debe estar atento y responder con sus políticas públicas y proveer a quien tenga necesidad de recibir apoyo para tener una vida acorde con la dignidad humana. Esta seguridad social prestacional se funda en la solidaridad y se distingue nítidamente de la asistencia social, que acaso sean programas que se confunden o se ejecutan con ánimos superficiales, momentáneos, en muchas ocasiones con fines electorales. La seguridad social y la asistencia social deben ser políticas de complementariedad.

Sin duda que el constitucionalismo social resulta la base más contundente para estructurar una sociedad fuerte y dinámica, pero entonces habría que dar por aceptada la idea de la transformación permanente de la sociedad, con lo cual automáticamente se comprendería la evolución constante de las instituciones de seguridad social. De forma similar se comprendería que la política social se caracteriza, en la teoría como en la práctica, por *su tendencia evolutiva como por un incesante proceso de cambio*, y aun cuando las circunstancias son cambiantes entre los países, con distintas economías, distintas formas de gobierno y por ende, distinta problemática, se percibirían dificultades comunes entre los países pero también soluciones comunes.¹¹

VII. LAS CONSTITUCIONES DE LATINOAMÉRICA

La seguridad social es un derecho humano; forma parte del grupo de los llamados derechos sociales, de los derechos prestacionales que se identifican con el Estado de bienestar o el Estado social de derecho. Su inclusión en los textos de las leyes fundamentales resulta incondicional y por su importancia ya tiene recorrido un importante camino hacia la internacionalización (no así a la universalidad).

A través de la OIT, de sus convenios y de sus programas, la seguridad social se ha desarrollado y constituido como un elemento de estabilidad y

¹¹ Von Maydel, Bernd, "El provenir de la seguridad social", en Servais, Jean-Michel *et al.*, *op. cit.*, pp. 788 y 789.

solidaridad, como instrumento poderoso de justicia social; sin embargo, la portabilidad internacional de derechos de la seguridad social es un tema desconocido entre los países americanos y de alcance casi imposible desde el momento mismo en que la migración laboral no se ha regulado y que por el contrario, se persigue y se condena.

a) Al hacer algunas referencias generales sobre las disposiciones en materia de seguridad social contenidas en las Constituciones de América Latina encontramos que su fundamentación constitucional es sólida pero que no consigue extenderse lo suficiente para dar los beneficios a la mayor parte de la población.

b) Argentina (22 de julio de 1994¹²) consigna que el Estado otorgarlos beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. Establece el seguro social obligatorio; las jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.

Bolivia (9 de febrero de 2009). Se garantiza el seguro universal de salud así como el derecho a la jubilación, con carácter universal, solidario y equitativo. La disposición constitucional impide la privatización o la concesión de los servicios de seguridad social pública

c) Brasil (5 de octubre de 1988). Se extiende un sistema de seguridad social integral para cubrir los derechos relativos a la salud, a la previsión y a la asistencia social. Una parte del financiamiento proviene de un porcentaje de las apuestas. En los planes de previsión social, se incluye la atención, entre otras contingencias, a la reclusión y al desempleo involuntario. Se establece un seguro colectivo, de carácter complementario y facultativo, costado por cotizaciones adicionales. Se regula la jubilación.

El sistema contempla la previsión, la seguridad social y la asistencia social que se prestará independientemente de la contribución a la seguridad social.

d) Chile (11 de julio de 1980. El derecho a la seguridad social se establece en el artículo 9.8 de la Constitución. La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias. El sistema chileno de pensiones, como se sabe ha sido novedoso y aun con las correcciones que se han debido hacer ha sido tomado en varios países, entre ellos México.

e) Colombia (4 de junio de 1991). De acuerdo con el artículo 48, La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se pres-

¹² Corresponden a la fecha de promulgación de la Constitución o a la fecha de reforma constitucional.

tará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social y en el estatuto del trabajo se deben consignar principios mínimos fundamentales, entre ellos el de garantía a la seguridad social; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

f) El Salvador (15 de diciembre de 1983). La seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio. El servicio puede ser prestado por una o varias instituciones, que deberán guardar entre sí la adecuada coordinación para asegurar una buena política de protección social, en forma especializada y con óptima utilización de los recursos.

g) Guatemala (31 de mayo de 1985). El Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para los habitantes de la nación y su régimen se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria. Las personas que gocen de jubilación, pensión o montepío del Estado e instituciones autónomas y descentralizadas, tiene derecho a recibir gratuitamente la cobertura total de los servicios médicos del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

h) Honduras (11 de enero de 1982), se estipula que toda persona tiene derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso de incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido. Los servicios de seguridad social serán prestados y administrados por el Instituto Hondureño de Seguridad Social que cubrirá los casos de enfermedad, maternidad, subsidio de familia, vejez, orfandad, paros forzosos, accidentes de trabajo, desocupación comprobada, enfermedades profesionales y todas las demás contingencias que afecten la capacidad de producir.

El Estado creará Instituciones de Asistencia y Previsión Social que funcionarán unificadas en un sistema unitario estatal con la aportación de todos los interesados y el mismo Estado.

i) Paraguay (25 de agosto de 1967) crea un sistema obligatorio e integral de seguridad social para el trabajador dependiente y su familia cuya extensión se promoverá a todos los sectores de la población. Los servicios del sistema de seguridad social podrán ser públicos, privados o mixtos, y en todos los casos estarán supervisados por el Estado.

j) Perú (29 de diciembre de 1993) El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida.

k) República Dominicana (26 de enero de 2010). Toda persona tiene derecho a la seguridad social. El Estado estimulará el desarrollo progresivo de la seguridad social para asegurar el acceso universal a una adecuada protección en la enfermedad, discapacidad, desocupación y la vejez. Consigna la protección y asistencia de las personas de la tercera edad de manera concurrente con la familia, la sociedad y el Estado y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.

l) Uruguay (1967) Crea el Banco de Previsión Social, con carácter de ente autónomo, con el cometido de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social,

m) Venezuela (17 de noviembre de 1999). El Estado garantizará a los ancianos y ancianas el pleno ejercicio de sus derechos y garantías y se obliga con la participación solidaria de las familias y la sociedad, a respetar su dignidad humana, su autonomía y garantizará atención integral y beneficios de la seguridad social que eleven y aseguren su calidad de vida. Se consigna el derecho a la salud como sistema integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad. Toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo, que garantice la salud y asegure protección en contingencias de maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social.

El Estado garantizará la igualdad y equidad de hombres y mujeres en el ejercicio del derecho al trabajo y reconocerá el trabajo del hogar como actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar social. Las amas de casa tienen derecho a la seguridad social de conformidad con la ley.

n) México (5 de febrero de 1917). El sistema mexicano de seguridad social no está consignado en la Constitución con el detalle que marcan las Constituciones de otros países de la región. Como se ha dicho, es dentro de las normas de trabajo en que se desarrolla y declara que la Ley del Seguro Social es de utilidad pública, que 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. Bien se sabe que la Ley del Seguro social

está escrita para un régimen obligatorio exclusivo para asalariados del sector privado y que se abre la posibilidad de un seguro voluntario y de un seguro familiar que no han prosperado.

Así, México, que es pionero en el constitucionalismo social y en el establecimiento de los derechos sociales, mantiene un rezago importante en la ley y en la práctica que revelan incongruencia histórica con los acontecimientos de la última mitad del siglo XX.

VIII. REFLEXIONES

La normativa sobre seguridad social es muy similar en los países de América Latina en cuanto a las contingencias que cubren, pero destacan algunas situaciones como las siguientes:

a) En la República Dominicana, una Constitución promulgada en 2010, se cubre la indigencia.

b) En Brasil se atiende la contingencia de reclusión, la deficiencia mental y la ancianidad, por lo que a los ancianos se les concede una prestación mensual equivalente a un salario mínimo, cuando no se puedan bastar a sí mismos.

c) En Venezuela se establece una importante novedad, importante, sobre la valoración del trabajo del hogar reconocida como actividad económica que crea valor agregado, produce riqueza y bienestar social que indiscutiblemente beneficia más a la población femenina.

Los sistemas de seguridad social que consigan las Constituciones tienen en común que son sistemas integrales y que los beneficios son irrenunciables.

IX. CONVENIO 102 DE LA OIT

El C. 102 sobre normas mínimas de seguridad social no es un convenio fundamental de la OIT; sin embargo tiene una gran importancia. Fue adoptado el 28 de junio de 1952. Ha recibido pocas ratificaciones por los países de Latinoamérica, sin embargo es un referente para ellos. Entre los países ratificantes están México, Costa Rica, Venezuela y Brasil.

El C. 102 contempla nueve contingencias: asistencia médica, prestaciones monetarias en caso de enfermedad, prestaciones de desempleo, vejez, accidentes y enfermedades de trabajo, prestaciones familiares, maternidad, invalidez y prestaciones para sobrevivientes. Para su ratificación se exige aceptar la parte primera del convenio que se refiere a las disposiciones generales y aceptar por lo menos la cobertura de tres contingencias. En el caso

de México, se tienen adoptadas siete de las nueve contingencias; están pendientes los seguros de desempleo y el de prestaciones familiares.

La internacionalización de la seguridad social como prestación constitucional que establecen las cartas magnas latinoamericanas encuentra en este C. 102 un importante referente y soporte, como lo es también el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Con motivo de la globalización, es comprensible que tendría que recurrirse a las estructuras y jurisdicciones internacionales para la defensa de los derechos individuales, colectivos y sociales como una vía de solidaridad internacional comunitaria que refuerza y avala el constitucionalismo de las naciones.

En relación con la OIT vale la pena mencionar el esfuerzo que se lleva a cabo con la extensión de la plataforma de protección social y con el diseño de políticas o estrategias que cubran el techo social. El C. 102 es uno de los instrumentos más importantes pero no es el único. Hay nuevos desafíos y parece que se enfrentan acertadamente.¹³

Finalmente puede decirse que el campo de la seguridad social no ha alcanzado en América Latina un desarrollo satisfactorio, sobre todo porque no ha alcanzado a beneficiar a la población abierta y se han debido instrumentar programas asistenciales, algunos exitosos como en Brasil. Sin embargo ésta no debe ser la finalidad, sino la de incorporar al trabajo productivo a la gran masa de desocupados o subempleados.

X. REFLEXIÓN FINAL

Las reflexiones sobre el tema son muchísimas; tienen variantes y se nutren de enormes dudas, de cuestionamientos a veces simples, cómo el de pensar cuál fue la vuelta equivocada en el camino trazado a la justicia social, o cual brújula se descompuso que paralizó las agujas del tiempo, sin olvidar que los cambios, producto de las revoluciones tecnológica y científica, con los descubrimientos y los inventos que fueron asombro de asombros¹⁴

¹³ Mückenberger, Ulrich, "Ideas para redefinir la relación de trabajo", en Servais, Jean-Michel *et al.*, *op. cit.*, pp. 794-796.

¹⁴ Hoy parece que la capacidad de admiración y de sorpresa se ha disminuido; los nuevos inventos en todas las áreas de la vida, en la tecnología, en la ciencia y hasta en el campo de la violencia y delincuencia se reciben cada vez con menos protagonismo; se adivina, además que su éxito o novedad será limitado porque enseguida llegarán nuevas versiones que superan lo anterior. Véase como muestra de lo dicho las preguntas que se formulan en la introducción de Jacques Attali (dir.), *L'avenir du travail*, Fayard-Institut, Manpower, 2007, pp. 9 y 10. Algunas de ellas rezan así: ¿Qué consecuencias tendrán las luchas sociales sobre la duración y las condiciones de trabajo sobre la protección de los desempleados? ¿Habrán más precariedad o más protección? ¿Podría desaparecer el desempleo? (texto original en francés).

nunca fueron consideradas porque no se alcanzó a visualizar lo que parecía parte de un mundo de fantasía o de magia, o tal vez no dio tiempo para ello.

Al retroceder noventa años, o un poco después, se puede advertir que ese constitucionalismo social que era como la base de hierro, indestructible y soporte para mucho más, empieza a perder vigencia. Sin embargo, hoy se empieza a sostener con los pilares internacionales de los derechos humanos por lo que el respeto a los mismos, su fortalecimiento y su defensa jurídica así como su defensa procesal, cómo lo explica Héctor Fix-Zamudio¹⁵ con el fundamento de tres principios básicos, resultan ser los instrumentos más valiosos para continuar en el trazo de la justicia.

Los tres principios que menciona el maestro, ex presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, son los siguientes:

- a) procedimientos sencillos y rápidos,
- b) amplias y eficaces medidas cautelares o precautorias que impidan la consumación irreparable de las violaciones de los derechos fundamentales, y
- c) una decisión que tienda a la restitución de los propios derechos infringidos, hasta donde ello sea posible, y en la que además, se establezcan las medidas de reparación de los daños y perjuicios ocasionados a las víctimas y a sus familiares.

Finalmente puede decirse que la consolidación así como el progreso y la universalidad del constitucionalismo social tiene guardianes poderosos: los derechos humanos.

¹⁵ “Los derechos humanos y su protección jurídica y procesal en Latinoamérica”, en Valadés, Diego y Gutiérrez, Rodrigo (coords.), *Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho constitucional*, UNAM, 2001, p. 6.