



PRÓLOGO

El libro *La seguridad y la protección social en México. Su necesaria reorganización*, del doctor Alfredo Sánchez-Castañeda, relevante investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, contrasta su brevedad con la propuesta vigorosa que ofrece, tan realizable como necesaria para llevar a cabo la transformación, progreso y desarrollo de la seguridad social en México. Se trata de un reclamo de la sociedad mexicana.

El libro gira alrededor de los desafíos de la seguridad social y de la protección social, destacando primordialmente el estudio de la protección social, que al mostrarse multifacética en nuestro país, requiere su reorganización y articulación en una sola institución.

La creación del Instituto Mexicano de Protección Social, que propone el autor, permitirá articular la hoy dispersa política social. El autor reconoce que la protección en salud se encuentra desarticulada y carente de transparencia en nuestro país, lo cual es una lamentable realidad.

Existe consenso en la importancia de los derechos humanos fundamentales en la protección de la salud; dada la complejidad del reto de la seguridad social universal, la intervención articulada e integral por un Estado eficaz permitiría alcanzar la equidad y la inclusión de toda la sociedad. Los países en crisis y pobreza han podido salir de ellas cuando se realizan con plena lucidez las enmiendas que sus pueblos han urgido.

El autor inscribe dentro de los antecedentes de la atención de lo social en México, los dos grandes modelos creados por las ideas de Otto von Bismarck y la visión de sir William Beveridge. Destaca este último enfoque por su relevancia cómo un programa de paz que se construye durante la guerra. He de profundizar por qué

un país en paz relativa puede construir un programa social que coadyuve a la paz social.

En 1940, Neville Chamberlain, primer ministro de Inglaterra, hubo de dimitir ante la invasión de Hitler en Bélgica, Holanda y Luxemburgo. El 10 de mayo Winston Churchill aceptó el cargo de primer ministro de Inglaterra. Indomable y enérgico, se preparó para la guerra y para la victoria; sin ella, enfatizó: “no hay supervivencia ni solución”. La determinación de los ingleses era combatir hasta la muerte.

El 10 de junio de 1941, el ministro sin cartera de la Gran Bretaña, Rt. Hon Arthur Greenwood, anunció en la Cámara de los Comunes que había hecho arreglos con todos los departamentos oficiales para realizar una comprehensiva investigación acerca de los sistemas existentes de seguro social y servicios afines, los cuales deberían ser estudiados por el comité relativo a los problemas de reconstrucción. Greenwood anunció asimismo que sir Wiliam Beveridge había aceptado la invitación de ser presidente de un comité interdepartamental que habría de conducir la investigación, tomando en cuenta las representaciones de las organizaciones responsables y las personas relacionadas con los problemas involucrados.¹

En 1942, la indiferencia de Churchill por el informe Beveridge, que sentaba las bases del estado de bienestar, tras de su publicación en diciembre de 1942, estaba completamente reñido con el entusiasmo popular. El propio Beveridge debatía en el gabinete acerca de la actitud poco satisfactoria de los trabajadores.

Winston lo supo resumir sabiendo que lo que se necesitaba era una victoria sobre Beveridge. Eran tiempos de guerra. Lo que se construyó fue un programa de paz elaborado durante la guerra. En 1941 Inglaterra era sacudida por el bombardeo alemán; Londres en particular había sido devastada.

El 19 de julio de 1941, Hitler se pronunció por la paz con Inglaterra, a lo que Churchill ni siquiera respondió. En agosto,

¹ *El seguro social y sus servicios conexos. Informe de Sir William Beveridge*, México, Jus, 1946, p. 7.

2,669 máquinas voladoras bombardearon Inglaterra, para derribar al imperio más vasto y orgulloso del mundo. Liverpool fue incendiado. Londres, por su parte, fue bombardeado 86 días seguidos.

Ante un país exhausto y en bancarrota como resultado de la guerra, por fin en 1946 el Parlamento aprobó el plan de sir William Beveridge. Austria, Francia, Italia, Dinamarca, Nueva Zelanda lo tomarían también. La construcción y la doctrina de la seguridad social llegó a permear a la mayor parte de los países cuya pobreza estimulaba la creación de programas sociales de la mayor envergadura.

Vale la pena citar algunos de los principios del Plan de Beveridge:

El primer principio consiste en que cualquier sugestión para el futuro debe a la vez aprovechar plenamente la experiencia adquirida en el pasado, pero no restringirse por consideración a los intereses seccionales creados al obtener tal experiencia. Ahora, cuando la guerra está aboliendo toda clase de fronteras, es la oportunidad para utilizar la experiencia sin impedimento alguno. Un momento revolucionario en la historia del mundo es tiempo para revoluciones, no para remiendos.

El segundo principio es que la organización del seguro social debe ser tratada como una parte solamente de una amplia política de progreso social. El seguro social plenamente desarrollado puede proporcionar seguridad de ingresos; es un ataque contra la Indigencia. Pero la indigencia es sólo uno de los cinco gigantes que obstruyen el camino de la reconstrucción y en cierto modo el más fácil de atacar. Los otros son la Enfermedad, la Ignorancia, la Suciedad y la Desocupación.

El tercer principio es que la seguridad social debe lograrse por la cooperación entre el Estado y el individuo. El Estado debe ofrecer seguridad, mediante servicio y contribución. El Estado, al organizar la seguridad, no debe ahogar el incentivo, la oportunidad, la responsabilidad; al establecer un mínimo nacional, debe dejar campo abierto y fomentar la acción voluntaria de cada individuo encaminada a lograr para sí y para su familia, algo más que aquel mínimo.

El plan para la seguridad social que se expone en este Informe, está edificado sobre esos principios. Utiliza la experiencia; pero no se esclaviza a ella. Es propuesto como una contribución limitada a una política social más amplia, aunque como algo que puede lograrse ahora sin esperar la realización total de esa política. Es, pues, primera y principalmente, un plan de seguro —para dar, a cambio de aportaciones, beneficios y principalmente, un plan de seguro— para dar, a cambio de aportaciones, beneficios que alguien hasta el nivel de subsistencia, como un derecho y sin obligación de comprobar el ser necesitados, de tal suerte que los individuos puedan confiadamente edificar sobre él.²

NUESTRA SEGURIDAD SOCIAL

El Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) de México lleva a cabo la medición de la pobreza a nivel estatal y nacional. El inventario de programas sociales a nivel federal registró en 2010, en total 273 programas, en diversos temas (educación, alimentación, equidad, salud y seguridad social), cuyo desarrollo contribuye en diferente escala al desarrollo social de la población mexicana. Entre los pobres, destaca la situación de la población indígena.

En 2010, de acuerdo con el INEGI, 7 millones de personas son indígenas distribuidas en 28 de 32 estados, la mayoría se encuentran en Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Yucatán y Puebla.

Con base en lo publicado por el Coneval, no obstante los 273 programas sociales federales, la pobreza aumentó de 2008 a 2010. En 2008 se encontraban 53 millones de personas en pobreza, para 2010 eran 54 millones. El estudio, cuyo enfoque fue la población indígena, reveló la ausencia de seguridad social. Las instituciones no presentan planes integrales al respecto.³

² *Ibidem*, p. 13.

³ Coneval experience in Evaluating internations for indigenous population. Hernández Licona, Gonzalo *et al.*, *Evaluatión for Exvitable Developments Results*, Unicef, 2012.

El 83.5% de la población indígena no tiene acceso a la seguridad social. A pesar de la relevancia de sus necesidades, los programas mantienen cierta continuidad, pero la persistencia de los problemas aumentan. Del conjunto de programas sociales existentes se puede señalar la ausencia de organización, de coordinación en la asignación de recursos fiscales, así como, en materia de población indígena, los programas no cubren a la población indígena urbana.

La evaluación realizada induce a tomar serias y definitivas decisiones, la fusión de algunos programas y la desaparición de otros bajo el enfoque fundamental de salud, bienestar y derechos humanos. La verdadera y única alternativa es incorporar a toda la población indígena a la seguridad social o a la protección social. Esta experiencia numérica debe aplicarse en mayor escala a toda la población mexicana, en forma gradual hasta la cobertura total.

El autor enfatiza:

La creación del Instituto Mexicano de Protección Social permitiría articular la hoy dispersa política social. Su creación habilitaría la concreción del principio de solidaridad que permita otorgar prestaciones sin que tenga que mediar cotización alguna para todo aquella población —menores de edad, mujeres y personas de la tercera edad— en condiciones de dificultad y con problemas de inclusión social.

Sin duda, la creación de una nueva institución, tendrá que apoyarse en el IMSS, como históricamente ha sucedido, pero generando o creando al mismo tiempo su propia infraestructura hospitalaria. De otra manera, si se continúa bajo el mismo camino, se podrá presumir el incremento formal del número de beneficiarios de la protección social en materia de protección en salud, pero —continúa señalando el autor— desarticulada, ineficiente y carente de transparencia. Además de que el IMSS continuará siendo atiborrado, repercutiendo dicha saturación en la calidad del servicio.

No es razonable que cada sexenio o decenio o lapsos más largos se siga reiterando lo mismo. Cito un ejemplo de la Declaración de México de 1960 de la VI Conferencia Interamericana de Seguridad Social:

Reconoce que desde la constitución de la Conferencia, en Santiago de Chile en 1942, el desarrollo de la seguridad social en América ha realizado importantes progresos que permiten, con mayores experiencias, definir los principios que unen a la acción de los gobiernos e instituciones que a ella pertenecen, por lo tanto:

Considera que no obstante el fortalecimiento de la seguridad social en América todavía existen difíciles y persistentes problemas que obstaculizan la lucha para superar la miseria, la insalubridad, la enfermedad, el desamparo, la ignorancia, la inestabilidad del trabajo, la insuficiencia del empleo, al inequitativa distribución del ingreso nacional, las deficiencias del desarrollo económico y las desigualdades en la relación del intercambio internacional.⁴

Reconoce que el trabajo de cada hombre debe ser garantizado para que el producto legítimo de sus esfuerzos sea un factor de armonía, de paz social dentro de una justicia social.

Siente anhelosamente que las circunstancias infra humanas de existencia deben ser superadas en el plazo más perentorio; que la prosperidad debe ser compartida; constituye un peligro para la libertad de todos los hombres.

Alienta nuevas y firmes ambiciones para procurar que la seguridad social cuente con más poderosos medios para ensanchar sus sistemas de acción y de protección y para lograr el acceso a un nivel satisfactorio de existencia de sectores más numerosos de la población americana, en las ciudades y en los campos, ante los rasgos de desempleo, de la enfermedad, de la invalidez, de la vejez y de la muerte.

No desestima las dificultades de orden económico y los problemas técnicos que se presentan a los sistemas de seguridad social para incrementar sus beneficios, ampliar sus prestaciones, ampliar a mayor número de personas, pero admite que el fin que alienta sus trabajos es acercar a la fecha en que pueda ofrecerse

⁴ Beveridge, *op. cit.*, p. 111.

una seguridad íntegra, para un disfrute total de los pueblos americanos y, a esa lucha, ofrece consagrar sus esfuerzos más generosos y más efectivos.

Espera que será cada vez más factible, en la medida en que lo permitan las circunstancias propias de cada nación y de cada pueblo, ampliar la protección comprendida en el marco tradicional de los seguros clásicos, para hacer más importantes las prestaciones sociales en beneficio de la infancia, de la juventud, de las mujeres de las y de los hombres, que aumenten a los resultados de una preparación más eficaz, de una capacidad más consistente, de una labor más útil en el sentido individual, familiar y colectivo, a fin de prevenir los riesgos antes de que éstos acontezcan, por un fortalecimiento de las condiciones generales y de los medios para luchar venturosamente por la vida.⁵

Luego, en el plano de las conclusiones declara:

Que en la medida propia de la esfera de acción de los gobiernos, de las facultades que les conceden sus constituciones políticas y de la competencia de las instituciones, la seguridad social implica:

Garantizar que cada ser humano contará con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades en un nivel adecuado a su dignidad.

Promover el constante ascenso de los niveles de vida de la población, la consolidación del patrimonio económico, social y cultural de cada pueblo.

En consecuencia, ampliar en la medicina en que lo permitan las circunstancias políticas, económicas y jurídicas el radio de acción de los seguros sociales hacia una concepción integral de la seguridad general, alentando los nuevos factores de bienestar que sea dable realizar, en un ambiente de paz social, que permita avances constantes a un fortalecimiento de la justicia social, destino último de esta Declaración.⁶

⁵ *Ibidem*, p. 112.

⁶ *Ibidem*, p. 114.

La propuesta de Sánchez Castañeda debe llevar a aquellos grupos de trabajo que emiten las políticas públicas en el país, a que la estudien, la hagan suya y la desplieguen en beneficio de la sociedad.

Fernando CANO VALLE