SEMINARIO SOBRE NORMATIVIDAD INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Organización Internacional del Trabajo

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Conferencia Interamericana de Seguridad Social

Organización Iberoamericana de Seguridad Social

El Convenio 102 en México

Sergio Díaz Infante Méndez
México

d. de México, Marzo de 1996

Conferencia Interamericana de Seguridad Social

Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

CURRICULUM VITAE

DATOS GENERALES:

NOMBRE:	**SERGIO DIAZ INFANTE MENDEZ**
NACIONALIDAD:	Mexicana
PROFESION:	Licenciado en Derecho Facultad de Derecho (1977-1981) Universidad Nacional Autónoma de México

INFORMACION OCUPACIONAL:

1976-1985	Fungió como funcionario en la Dirección General de Asuntos Internacionales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
1989	Fue Consejero Jurídico del Programa de Capacitación de Mano de Obra del Banco Mundial en coordinación con la Dirección General de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
1989-1993	Tuvo a su cargo diferentes proyectos de investigación en el Consejo Nacional de Población y fungió como Secretario Particular del Secretario General.
1995	Director Administrativo de la Coordinación General de Asuntos Internacionales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
1995 a la fecha	Director para la Organización Internacional del Trabajo de la Coordinación General de Asuntos Internacionales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

ACTIVIDADES DESTACADAS
EN EL AMBITO INTERNACIONAL:

Ginebra, Suiza 1980, 1981, 1984 y 1985	Consejero Técnico de la Delegación de México ante las Sexagésima Sexta, Sexagésima Séptima, Septuagésima y Septuagésima Primera Reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo.
Brasilia, Brasil Noviembre de 1983	Representante del Gobierno de México en el Seminario Regional para funcionarios de América Latina sobre Normas Mínimas Nacionales e Internacionales del Trabajo de la OIT.
Washington Septiembre de 1995	Representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en la Conferencia Trinacional sobre Libertad de Asociaciones y Derecho a Organizarse, convocada por el Gobierno de Estados Unidos en el marco del acuerdo de cooperación laboral de América del Norte.
Ginebra, Suiza Noviembre de 1995	Delegado Gubernamental suplente de México ante la 264a. reunión del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo.
Sn José,Costa Rica Noviembre/1995	Expositor en el Seminario Subregional Formación de Formadores para la Promoción de las Normas Internacionales del Trabajo, organizado por el Centro Internacional de Formación de la OIT (Centro de Turín)

PUBLICACIONES:

- Diagnóstico Jurídico Migratorio de la República de México, en MIGLAB/52-84, Organización de Estados Americanos, 1984, pp. 115 (coautor).

- LXX Conferencia General de los Estados Miembros de la Organización del Trabajo, en PANORAMA STPS, número 3, volumen 1, 2a. época, abril de 1985, pp. 34-43.

22333
2 [illegible] 1996

SEMINARIO SOBRE NORMATIVIDAD INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. México, D.F., del 4 al 8 de marzo de 1996.

Ponencia presentada por
Sergio Díaz Infante Méndez
Director para la Organización
Internacional del Trabajo
Secretaría del Trabajo y Previsión Social

EL CONVENIO 102 EN MEXICO

GENERALIDADES HISTORICAS

Uno de los hechos capitales del desarrollo social en el siglo XX, ha sido el establecimiento de sistemas de seguridad social.

El Maestro de la Cueva, con razón, afirma que la idea del seguro social pertenece en alguna medida a la naturaleza humana, porque el hombre, que tiene conciencia de su mortandad, de su posible invalidez y de la pérdida o destrucción de sus pertenencias, se siente envuelto por la incertidumbre de los momentos en que se presente la enfermedad, la invalidez o la muerte y el desamparo de la familia, de ahí la inclinación al aseguramiento de la subsistencia futura de él mismo y de su familia y a la reposición de sus pertenencias.

No pretendo ofrecer una exposición detallada de la evolución de la seguridad social en nuestro siglo, sino únicamente marcar sus momentos principales a fin de encontrar lo que quisiéramos llamar "la idea viva y dinámica de la seguridad social".[1]

Aún cuando el primer régimen amplio del seguro social fue instituido en Alemania por el Gobierno de Bismarck, el principio del seguro obligatorio ya se aplicaba. Pero el único cotizante era el asegurado.

---

1 De la Cueva Mario, EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, Ed. Porrúa, S.A. México. 1984

Así es, hacia el fin del siglo XVIII, se llegó a la creación de los primeros seguros sociales, cuya atención se centraba en la necesidad de resolver los problemas de inseguridad de la clase trabajadora como consecuencia del desarrollo industrial y la presencia de enfermedades, accidentes de trabajo, invalidez y desempleo.[2]

Entre 1883 y 1889, se empezó a contar con un régimen de seguro de enfermedad que era administrado por mutualidades ya existentes; un seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales cuya administración se confió a las asociaciones de empleadores y un seguro de invalidez, el cual administraban las autoridades provinciales.

Así la afiliación a estos seguros era obligatoria para todos los asalariados a los que estaba destinado ya fueran varones o mujeres, jóvenes o ancianos, calificados o no calificados, y cualquiera que fuera el estado de su salud.

Se puede afirmar que la seguridad social constituye una de las aspiraciones más auténticas de los pueblos, porque busca el respeto de un pacto social y considera dentro de la política básica del Gobierno la prioridad de asegurar condiciones de vida digna a los sectores mayoritarios de la población, confirmando que la seguridad social es consecuencia de las necesidades y de las aspiraciones de cada individuo de una sociedad.

También constituye un valioso instrumento para dar acceso a la población a niveles superiores de bienestar, al asegurar a los trabajadores un conjunto de prestaciones que complementen sus ingresos salariales y que permiten un desarrollo pleno del individuo y la familia.

En el transcurso del tiempo y en particular de 1970 a 1990, tanto a nivel nacional como internacional, no se han dado diversos requisitos comunes e indispensables para el desarrollo completo de la seguridad social: buenos niveles de empleo, crecimiento económico sostenido, estructuras políticas estables y democráticas, buena gestión y administración y, sobre todo, el consenso social en apoyo de una

---

2 Revista Internacional de Seguridad Social. EVALUACION DE LAS TENDENCIAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. 1981-1993.

redistribución de los ingresos gracias a los efectos combinados de la estructura fiscal y de la seguridad social.[3]

Sin embargo, los sistemas de seguridad social del sector formal así como los regímenes generales financiados con ingresos fiscales generales, han padecido las consecuencias del declive económico experimentado por los países en desarrollo en los últimos diez años, y de los efectos más inmediatos de los programas de ajuste estructural y económico, mientras que de otro lado se sigue teniendo la necesidad de satisfacer los requerimientos básicos de toda la población, la necesidad de paz social para avanzar, de facilitar el acceso a modos de vida superiores, propios de la civilización moderna y la urgencia de crear empleos en proporción igual con el aumento de trabajadores.

Teniendo como marco de referencia el artículo 123 de la Constitución Política, en México la seguridad social se origina desde la previsión social, que estuvo fincada sobre la noción de la prestación de un trabajo personal subordinado.

A lo largo de la historia, México ha aspirado a una justicia social, donde se procura la igualdad de oportunidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población; se ha aspirado a una sociedad en la que todos, de acuerdo con su integridad vean satisfechas sus necesidades, es así como la seguridad social surge ante la necesidad de afrontar la desigualdad.

La seguridad social se ha ido perfilando en México a partir de ideas, manifestaciones y aspiraciones que surgen de la idiosincracia del pueblo, de los requerimientos y de las necesidades del país, dándole expresión y fundamento en una estructura legal y en un conjunto de instituciones, que en el devenir histórico han cobrado vigencia y proyección, y cuya misión es defender la salud, la vida y el bienestar de los trabajadores.

No obstante el entorno económico y las restricciones señaladas más arriba, en México se han conseguido resultados, sobre todo en lo que se refiere a la protección contra los accidentes y las enfermedades profesionales, las

---

[3]Memoria del Director General, EL SEGURO SOCIAL Y LA PROTECCION SOCIAL. Conferencia Internacional del Trabajo. 80ª reunión. 1993.

prestaciones monetarias, la asistencia médica básica y las prestaciones de maternidad.

En su momento, la seguridad social mexicana rompió con los esquemas tradicionales al prever una administración a cargo de un organismo autónomo integrado de manera tripartita.

No obstante, la autonomía de estas instituciones suele limitarse a los asuntos administrativos, ya que normalmente las decisiones relativas a la cobertura, los niveles de las prestaciones y de las cotizaciones, siguen siendo prerrogativas de los poderes públicos.

Además de la autonomía se previeron dos categorías de servicios sociales:

a) Prestaciones sociales, cuya finalidad es la de fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir al mejoramiento de los niveles de vida de la población.

Subrayo aquí que se habla de población y no de trabajadores, porque los servicios sociales están dirigidos a la población en su conjunto.

b) Servicios de solidaridad social, cuyo objeto es el de beneficiar a cualquier individuo sin importar si está o no afiliado al Instituto, en colaboración con otras Instituciones que se encarguen de proteger la salud del individuo. Estos servicios comprenden:

- Asistencia médica
- Farmacéutica
- Hospitalaria

Algunos servicios sociales que son proporcionados a través de la seguridad social se han encaminado a:

- prevenir enfermedades
- mejoramiento de la alimentación y la vivienda
- superación de la vida doméstica
- mejoramiento de la cultura y educación de los asegurados
- capacitación

- proporcionar actividades recreativas.
- la educación higiénica, sanitaria y de primeros auxilios
- uso del tiempo libre
- planificación familiar

EL CONVENIO 102 EN MEXICO

La Organización Internacional del Trabajo, ha adoptado varios convenios y recomendaciones en materia de seguridad social, unos que fijan normas altas y otros que enuncian el principio de la igualdad de trato de todos los individuos, en particular entre los trabajadores nacionales y los migrantes. De entre todos los instrumentos adoptados sin lugar a dudas despunta el Convenio 102.

En la Conferencia llevada a cabo en 1952, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobó el Convenio relativo a la norma mínima de la seguridad social. Siendo un instrumento muy completo al definir y reglamentar nueve (9) ramas de la seguridad social, impone unos requisitos relativamente modestos en lo tocante al alcance y al nivel de las prestaciones. Son relativamente modestos, porque estamos hablando de un instrumento internacional que debe aplicarse en ámbitos espaciales diversos, y lo que para unos son requisitos modestos, para otros son grandes objetivos para alcanzar. Es decir, ofrece una gran flexibilidad al prever algunas excepciones para los países "cuya economía y cuyos recursos estén insuficientemente desarrollados"[4]

Más aún, el Convenio reconoce que no todas las personas están expuestas a las mismas contingencia en algunas ramas, diferenciando verbigracia, entre las prestaciones de desempleo y de accidente de trabajo y enfermedad profesional, destinadas sólo a los asalariados, de otras que pueden concederse tanto a éstos como a quienes trabajan por su cuenta.

La incorporación del Convenio al derecho interno tiene como marco de referencia el Artículo 133 de nuestra Constitución Política el cual establece que, los tratados que estén de acuerdo con la misma, requieren de la aprobación del Senado.

---

4 ibídem, Memoria del Director.

Previo el cumplimiento de este requisito, el Convenio 102 fue ratificado por México en 1961.

El Convenio fue publicado en el Diario Oficial de la Federación y en él se transcribe su contenido. En sus razonamientos de aprobación el Senado de la República consideró que tenía concordancia con las determinaciones previstas en las fracciones XIV y XXIX del Artículo 123 de la Constitución de nuestro país.

La Fracción XIV establece que "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 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 aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario."

Por su parte la Fracción XXIX dispone 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 servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares."

Indudablemente en nuestro país existen disposiciones para garantizar la seguridad social de los trabajadores de la ciudad y del campo, pero también, no cabe duda, que algunos de los aspectos incluidos en el Convenio, no han sido suficientemente desarrollados por las leyes vigentes en nuestro país. En este caso se encuentran las "prestaciones de desempleo" y las "prestaciones familiares" que contienen disposiciones que no pueden ser cumplidas actualmente en México.

Por otro lado, para dar cumplimiento a las prestaciones sociales, existen dos organismos que ofrecen los servicios previsionales: el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Cabe señalar que la protección del ISSSTE va dirigido hacia un grupo de población perfectamente delimitado por la Ley que organiza éste régimen: todas las personas que tengan, con motivo de su actividad laboral, una relación de trabajo directa con la estructura y órganos del Estado.

El grupo poblacional a quienes ampara el Instituto se encuentra especificado en los términos de la Ley del ISSSTE, por las siguientes categorías de servidores públicos:

a) trabajadores al servicio civil de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

b) pensionistas.

c) empleados de los Estados y Municipios conforme a los convenios que suscriban con el Instituto.

d) Diputados y Senadores que durante su mandato se afilien individual y voluntariamente al régimen institucional.

e) el personal de agrupaciones o entidades que se integren voluntariamente.

Por otro lado la Ley que contempla al régimen del Seguro Social, va dirigido a todas las personas que tengan con motivo de su actividad laboral, una relación de trabajo directa con los particulares, o bien, trabajen por cuenta propia.

Así, el grupo poblacional a quienes ampara el Seguro Social en su régimen obligatorio se encuentra especificado por las siguientes categorías:

a) las personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón.

b) los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administración obreras o mixtas.

c) los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola.

d) los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados.

e) los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamiento forestales, industriales o comerciales o en razón de fideicomiso.

f) los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que, para la explotación de cualquier tipo de recursos, estén sujetos a contratos de asociación, producción, financiamiento y otro género similar.

g) los pequeños propietarios con más de veinte hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierra, aun cuando no estén organizados crediticiamente.

h) los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, cuando no estén ya asegurados de acuerdo a lo que marque la Ley.

Al ratificar el Convenio en 1961 y al hacer uso de las prerrogativas previstas en el Convenio, México aceptó las obligaciones relativas a los seguros de:

Asistencia médica.
Prestaciones monetarias de enfermedad.
Prestaciones de vejez.
Prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
Prestaciones de maternidad.
Prestaciones de invalidez.
Prestaciones de sobrevivientes.

Desde su primera memoria, el Gobierno de México ha informado sobre el constante fortalecimiento de la seguridad social.

De estas ramas de la seguridad social mencionadas y que fueron aceptadas por México, tanto la Ley del Seguro Social como la del ISSSTE contemplan sus equivalentes.

CONVENIO	ISSSTE	SEGURO SOCIAL
1. Asistencia médica	Medicina preventiva	Asistencia Médica
2. Prestaciones monetarias de enfermedades-	Seguro de enfermedades.	Seguro de Enfermedades
3. Prestaciones de vejez	Seguro de jubilación Seguro de retiro por edad y tiempos de servicios	Seguro de vejez
4. Prestaciones en caso de accidentes de trabajo- y enfermedades profesionales	Seguro de riesgos de trabajo	Seguro de riesgos de trabajo
5. Prestaciones de maternidad	Seguro de maternidad	Seguro de maternidad
6. Prestaciones de invalidez	Seguro de invalidez Servicios de rehabilitación-física y mental	Seguro de invalidez

CONVENIO	ISSSTE	SEGURO SOCIAL
7. Prestaciones de sobrevivientes	Seguro por causa de muerte	Seguro de muerte

Además, ambas leyes preven otros tipos de prestaciones y servicios como la atención para el bienestar y desarrollo infantil, arrendamiento o venta de habitaciones, préstamos en dinero a tasas reducidas o servicios turísticos, que protegen al trabajador y a sus familiares y amplían y mejoran la calidad de vida.

La aplicación del Convenio, sin embargo, no ha estado exento de controversias. En efecto, existen dos solicitudes directas relacionadas con:

1. las prestaciones de invalidez y pensión de sobrevivientes.
2. los cálculos de los pagos periódicos.

1. La Comisión de Expertos ha indicado que la Ley del ISSSTE no prevé conceder una pensión de invalidez (artículo 57 párrafo 2), o una pensión de sobrevivientes, (artículo 63 párrafo 2) a tasas reducidas a las personas protegidas que hayan efectuado, por sí mismas o por el sostén de la familia, según el caso, un período mínimo de cinco años de cotización o empleo, como lo exige el Convenio.

En materia de invalidez el Convenio establece en su Artículo 57, párrafo 2 que cuando la concesión de la prestación esté condicionada a un período mínimo de cotización, deberá garantizarse una prestación reducida a las personas protegidas que hayan cumplido por lo menos cinco años de cotización o empleo o, cuando todas las personas económicamente activas estén protegidas, a quienes hayan cumplido con un período de tres años de cotización y en nombre de las cuales se haya pagado en el transcurso del período activo de su vida la mitad del promedio anual de cotizaciones..

Por lo que respecta a las prestaciones de sobrevivientes, el Artículo 63, párrafo 2 dispone que cuando la concesión de la prestación este condicionada a un período mínimo de cotización, deberá garantizarse una prestación reducida cuando se haya cumplido un período de cinco años de cotización o de empleo o, cuando las cónyuges e hijos de todas las personas económicamente activas y cuyo sostén de

familia haya cumplido un período de tres años de cotización, a condición de que se haya pagado la mitad del promedio anual de cotizaciones.

El gobierno de México manifestó que las dificultades financieras han impedido por ahora concretar esas modificaciones deseables, pero que existe la firme convicción de que los esfuerzos que actualmente realiza para fortalecer el esquema pensionario, permitirán en el futuro cumplir plenamente los requerimientos del Convenio.

2. Mencionamos que otra controversia se daba en lo referente al cálculo de los pagos periódicos, particularmente en materia de revalorización de las pensiones. A este respecto la Comisión de Expertos tomó nota de que en México a partir de 1989, se prevé el incremento de las pensiones. El mecanismo indica que cada vez que se efectúe un incremento en los salarios mínimos de los trabajadores en activo, también deberá aumentar, en la misma proporción, el monto de las pensiones.

Al principio de esta intervención señalé que la seguridad social es una idea viva y dinámica. Permítan que ahora cite, una vez más, al maestro Orlandini, sin tocar los principios de la seguridad social, manteniéndolos siempre en el horizonte, buscamos nuevos esquemas para impulsar el desarrollo de la seguridad social. Con la séptima generación de la que hablaba Alejandro Bonilla pretendemos lo mejor para los trabajadores en el entorno de la seguridad social.

México, D.F., a 6 de marzo de 1996.