

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), órgano de docencia, capacitación e investigación 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.



PRIMERA ÉPOCA

JUNIO

2002

NÚMERO

3

PRIMER SEMINARIO INTERNACIONAL

Seguridad Social en el campo



Modelos y estrategias internacionales para la Seguridad Social en el Campo

R E V I S T A

CIESS

Revista CIESS 3

Junio
2002

PUBLICACIÓN SEMESTRAL



**CENTRO
INTERAMERICANO
DE ESTUDIOS DE
SEGURIDAD
SOCIAL**

Órgano de docencia, capacitación e investigación de
la Conferencia Interamericana de Seguridad Social

LA SEGURIDAD SOCIAL AUSTRIACA Y SU CONTRASTE CON EL SISTEMA MEXICANO

*Gabriela Mendizábal Bermúdez**

Introducción

La seguridad social, que se ha desarrollado de manera diferente en cada país del mundo, se halla directamente afectada por elementos de muy diversa índole, como son: tasas de natalidad y mortandad, alimentación, factores culturales, poblacionales, geográficos, climatológicos, sociológicos, sin olvidar los medios políticos y económicos.

Dada la diversidad de los factores anteriormente mencionados, el derecho a la seguridad social varía de un sistema a otro tanto en su estructura, como en su organización y funcionamiento. Por ello, hoy en día, el derecho comparado dentro de la ciencia jurídica, cobra vital importancia ya que

* Mexicana, Doctora en Derecho. Profesora-Investigadora de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

permite, como *praxis* metodológica, la comparación de un sistema jurídico propio en contraposición a otro; y de este modo analítico llegar a importantes conclusiones.

En el presente trabajo se plantea el análisis jurídico materialista de dos sistemas de seguridad social: el mexicano y el austriaco, cuyo punto medular de comparación jurídica descansa en el análisis de los diversos componentes de cada estudio jurídico comparativo (Zárate, Martínez García y Ríos Ruíz 1997), como son: su origen y desarrollo histórico, su naturaleza jurídica, organización estructural, las ramas de las que se componen, modalidades de financiamiento, así como su situación y problemática actual.

Resulta particularmente interesante el confrontar la seguridad social de dos países cuyo origen jurídico emana de la misma familia, es decir de la familia jurídica neorománica, pero a los que el devenir del tiempo y su constante evolución les colocó en diversos sistemas; al derecho austriaco dentro de los sistemas europeo-continentales, conservando su tradición jurídica dominante (neorománica) y al derecho mexicano que junto con los demás países de América Latina conforman el sistema jurídico latinoamericano con características peculiares y similares: el derecho aquí es el resultado de la mezcla de la influencia del imperio colonial, las costumbres indígenas y la presencia del vecino del norte, los Estados Unidos de América.

Así, los sistemas jurídicos de Austria y México, a pesar de pertenecer a la misma familia jurídica, están conformados en forma diversa. Otro factor que aumenta el interés para el presente estudio comparativo es el jurídico-político, al encontrarse Austria situada geográficamente en el corazón de Europa, recibe influencia de todos los demás países europeos, miembros o no miembros de la Unión Europea, sin que por ello los austriacos pierdan su identidad como nación; influencia que se ve reflejada en todos los aspectos y en particular en el de la seguridad social, la cual es enriquecida

por la diversidad cultural humana. México vive políticamente uno de los mayores cambios en su historia, que se ve reflejado en su legislación y en específico en el devenir constante de reformas en materia del seguro social, cuyo inicio se remonta a fines del siglo pasado.

Desde el punto de vista jurídico-histórico, el sistema de seguridad social austriaco es semejante, más no igual al sistema de seguridad social alemán; aunque oficialmente Alemania sea la cuna del seguro social legislado, en Austria se observaron raíces previas. Tal es el caso de los hospitales, orfanatos y casas de ayuda a necesitados que durante el imperio austro-húngaro la emperatriz Elizabeth Von Habsburg mandó instaurar en el siglo XVIII, concediendo también a sus trabajadores personales indemnizaciones de carácter laboral (Funk, 1996). Por su parte, México aunque no fue de los primeros países en incluir en sus legislaciones la seguridad social, tuvo el honor de ser país pionero en elevar a normas constitucionales las garantías sociales.

En Austria empieza a desarrollarse la seguridad social como consecuencia de la Revolución Industrial, extendiendo desde entonces su protección siempre a un núcleo mayor de beneficiarios y aumentando las prestaciones. A fines del siglo XIX se establecieron organizaciones de beneficencia pública como las cofradías para artesanos y para mineros, las cuales conformaron los antecedentes de la Ley Austriaca del Seguro Social vigente en la actualidad. En 1887 fue expedida la Ley del Seguro de Accidentes y en 1888 la Ley del Seguro de Enfermedades. En 1906 fue aprobada la Ley de Pensiones para empleados y en 1920 es promulgada la Ley del Seguro de Desempleo (Brodil y Windisch-Graetz, 1998).

Durante la Segunda Guerra Mundial fue impuesto el Ordenamiento de Seguridad Social del Imperio Alemán (*Reichsversicherungsordnung RVO*), a partir de 1955 Austria cuenta por primera vez con la Ley del Seguro de Vejez.

Desde la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo del derecho de la seguridad social austriaca se ve profundamente influenciado por el surgimiento de los organismos internacionales. El reconocimiento de la seguridad social como parte de los derechos humanos mundiales fue uno de los factores decisivos en la promulgación en 1956 de la Ley General del Seguro Social, vigente hasta nuestros días.

En México se han encontrado indicios en la época prehispánica de la seguridad social, antecedentes que imprimieron a nuestro sistema actual un sello particular. Moctezuma consideró como un deber del Estado, mirar por los ancianos e impedidos; con esta convicción construyó un "hospicio" ordenando que se les atendiera como a gente estimada y digna de todo servicio "...se crearon cajas de comunidades indígenas, que funcionaban con aportaciones de la comunidad para cubrir los infortunios de la muerte o festividades a sus dioses." (Tena Suck e Italo 1987). Posteriormente, a finales de la época colonial, con el movimiento de la independencia, se logra imprimir un sello "proletario", inspirando ideas liberales a esa lucha armada, y por ende al Estado naciente, en el documento denominado "Sentimientos de la Nación" de Don José María Morelos y Pavón, cuando expone que es preciso que moderen la opulencia y la indigencia, que se mejore el jornal del pobre, que se mejoren sus costumbres, que se aleje la ignorancia" (ISSSTE, 1990 p. 58).

En 1824 el gobierno independiente de México, mediante Decreto de fecha 11 de noviembre, establece la obligación del Estado de pagar pensiones a los funcionarios del Poder Ejecutivo, de Justicia y de Hacienda.¹

Posteriormente en la Constitución de 1857, dado su carácter liberal e individualista, se garantizaron fundamentalmente los derechos del gobernado. En la Constitución de 1917, surgida de una revolución popular, se plasmaron los derechos sociales; en ellos se consagran, elevados a rango constitucional por primera vez en una Carta

Magna, las bases del derecho de la seguridad social, bases que tomaron como ejemplo otros países latinoamericanos.

Organización de la seguridad social

La seguridad social de un país está integrada propiamente por su red social; es decir, por los diversos factores que de manera conjunta o con acciones aisladas intentan obtener el equilibrio social a través de la protección de todos los miembros de una sociedad, independientemente de su estatus social (sin importar si son indigentes, extranjeros, trabajadores, etc.), contra las contingencias sociales y/o naturales, que se puedan presentar en la vida de cada individuo. Las contingencias pueden ser vitales, primarias como el hambre, la pobreza, la conservación de la salud, el vestido o factores secundarios como son la educación, el desarrollo cultural, la estabilidad económica y su consecuente seguridad pública, etc. La red social se conforma de acuerdo a las necesidades y posibilidades de cada Estado; en México está compuesta por la asistencia pública, la beneficencia social y el seguro social. En Austria se suma prioritariamente a estas herramientas de la seguridad social la de previsión social organizada jurídicamente, que incluye a víctimas de guerra (Tomandl, 1992, p.4).

Marco legal

En cuanto a la legislación, cabe señalar que mientras en México el derecho a la seguridad social está plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cada una de las instituciones encargadas de la prestación, administración y organización del seguro social (ISSSTE, IMSS e ISSFAM) cuenta con su propia ley y reglamentos, en Austria existe un solo compendio, donde se concentran las legislaciones especiales que se requieren en materia del seguro social. Esta ley es *die Sozialversicherungsgesetz* – la Ley General del Seguro Social y se debe destacar

que la seguridad social no goza de carácter constitucional (Funk ,1996 p. 50).

"Contraposición" de la estructura del seguro social austriaco y mexicano

En Austria, la estructura del seguro social actual es el resultado de más de 100 años de desarrollo, mientras que en México empezó en 1917.

El otorgamiento del seguro social es dado en ambos países a través de institutos del seguro social, que en Austria son separados según el grupo de sujetos asegurados o según las regiones estatales, con excepción de la Caja Regional de Enfermedad y la Caja de Enfermedad Empresarial. El ámbito de aplicación de los institutos del seguro social se extiende a todo el territorio federal austriaco y algunos cubren todas las prestaciones y otros sólo parte de ellas. Los institutos del seguro social mexicanos están en «contraposición» con los austriacos ya que abarcan derechohabientes específicos: burócratas, trabajadores privados y miembros del ejército; sin embargo, su ámbito de aplicación se extiende a todo el territorio nacional y la cobertura de sus prestaciones lo son para todos los derechohabientes según lo establecido por la ley.

Los principales institutos del seguro social en México son:

- El Instituto Mexicano del Seguro Social.
- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.
- El Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

Actualmente existen en Austria 37 institutos de seguros sociales, cuatro cubren el seguro de accidentes, 24 el seguro de enfermedades, siete el seguro de pensiones, son los siguientes (Hauptverband des österreichischen Sozialversicherungsträger,1998):

- 9 Cajas de Regionales de Enfermedad
- 10 Cajas Regionales de Enfermedad.
- 10 Cajas de Enfermedades de Empresas.
- El Instituto del Seguro de Pensiones para los Trabajadores.
- El Instituto del Seguro de Pensiones para los Empleados.
- El Instituto de Aseguramiento para los Mineros Austriacos.
- El Instituto de Seguro Social de la Economía Industrial.
- El Instituto de Aseguramiento de los Ferrocarriles Austriacos.
- El Instituto del Seguro Social de los Campesinos.
- El Instituto de Aseguramiento para los Servidores Públicos.
- El Instituto del Seguro Social de los Notarios Austriacos.

Los citados organismos se encuentran reunidos en la Asociación General de Institutos del Seguro Social Austriaco; en comparación con otros Estados europeos, los institutos del seguro social austriacos representan una delgada organización del sistema de seguridad social², pero en México no existe una asociación de institutos.

Los institutos del seguro social austriacos pueden ser una organización centralizada o descentralizada; los institutos mexicanos se consideran organismos descentralizados.

Tanto los institutos del seguro social austriacos como los mexicanos están constituidos como personas jurídicas con autonomía y patrimonio propio, que son dirigidos a través de cuerpos colegiados cuyos integrantes son representantes de las partes interesadas (Estado, trabajadores o prestadores de servicios, y empresarios u organizaciones patronales).³

El sistema del seguro social austriaco tan diversificado, tiene la ventaja de poder atender directamente y mejor a sus derechohabientes, así como de extender su protección a toda la

población (al menos en la rama del seguro de enfermedades); las desventajas de esta forma de organización son compensadas a través de las tareas de la Asociación General, quien subsana las deficiencias administrativas o fallas que pudieran tener los institutos a favor de los derechohabientes.

Las limitantes del seguro social se refieren al volumen de las prestaciones, a duplicaciones y servicios constantes en cuanto a la calidad.

Diversos regímenes de aseguramiento

Las modalidades para ser sujeto de aseguramiento en un sistema del seguro social en cada nación son diversos. En México existe el obligatorio y el de incorporación voluntaria; el obligatorio impone literalmente la obligación a los patrones de afiliar a sus trabajadores al seguro social y en el voluntario se otorga la posibilidad a todos aquellos trabajadores independientes (profesionistas, los trabajadores del campo, los trabajadores domésticos) a disfrutar de las prestaciones que se otorgan en el seguro social, pero como su nombre lo indica, sólo de manera voluntaria⁴.

A diferencia del sistema mexicano, en Austria se cuentan con tres regímenes de aseguramiento: el obligatorio, en el cual se intenta englobar por imposición a la mayoría de la población; el voluntario, que se destina a proporcionar la posibilidad del seguro a aquellos que por diversas circunstancias no encajan en el régimen obligatorio, es decir, a cubrir los huecos que pudieran existir en la red social; y el régimen formal de aseguramiento, que se establece para evitar que por errores burocráticos y/o administrativos queden personas sin la protección del seguro social.⁵

Comparación de las ramas del seguro social

Mientras que el seguro social austriaco se diversifica en: seguro de enfermedades, accidentes, pensiones y desempleo (Grillberger, 1998); el seguro social mexicano cuenta con las ramas del seguro de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, cesantía en edad avanzada, vejez y retiro y guarderías y prestaciones sociales (Ruiz Moreno, 2001).

Con respecto al seguro por enfermedad, ambas legislaciones consideran como contingencia asegurada la enfermedad, la maternidad y la incapacidad laboral como consecuencia de una enfermedad no profesional. A esta rama del seguro es a la que mayor esfuerzo y medios le dedican en ambas naciones. En Austria, con una población total de 8,072,182 habitantes, alrededor de 8 millones están disfrutando del seguro de enfermedades (Hauptverband des österreichischen Sozialversicherungsträger, 1999, "Die österreichische Sozialversicherung in Zahlen"). En el otro extremo se encuentra México con una población creciente de 91,158,290 y de los cuales 48,813,217 se encuentran asegurados, es decir el 53% (INEGI, 1999).

Las prestaciones en especie son otorgadas en los dos países de manera similar (atención médica, hospitalaria y farmacéutica), sin olvidar la diferencia que existe entre el nivel del servicio de una a otra nación en función de su status económico.

Las prestaciones en dinero otorgadas a los asegurados incapacitados para laborar como consecuencia de una enfermedad no profesional constituyen en Austria el 60% fijo del último salario real, en tanto que en México varía de una institución de seguridad social a otra (en el IMSS al asegurado le corresponde el 60% de su salario base de cotización, y en el ISSSTE este porcentaje

del salario oscila entre el 50 y el 100% bajo determinadas circunstancias).

En la rama de maternidad presentan particularidades los dos sistemas en comparación: la legislación mexicana le concede a la madre trabajadora con 30 semanas de cotización en el último año calendario anteriores a la fecha de inicio del pago del subsidio (42 días antes de la fecha probable del parto) y algunas otras formalidades (que el instituto certifique el embarazo y establezca la fecha probable del alumbramiento) el pago del 100% de su salario base de cotización durante 42 días antes y 42 después del parto (seis semanas antes y seis después) además de las prestaciones en especie; la legislación austriaca concede espléndidas prestaciones a las madres trabajadoras (la tendencia actual consiste en reducir las jugosas prestaciones⁶): durante ocho semanas antes y después del alumbramiento, el 100% del salario promedio obtenido durante las últimas 13 semanas inmediatamente anteriores al inicio del disfrute de las prestaciones pecuniarias. La red de seguridad social establece que entre las subsiguientes a esas prestaciones estará el subsidio pecuniario de “la carencia”- *Karenzgeld* que será otorgado a uno de los padres (padre o madre indistintamente) hasta que el niño cumpla 18 meses y los siguientes seis meses sólo cuando el padre o la madre que no haya estado en plazo de carencia acepte estarlo. El subsidio es igual para todos los padres⁷.

El seguro de accidentes. Este seguro tiene como finalidad proteger⁸ de los riesgos de trabajo (accidentes de trabajo y enfermedades profesionales) a los asegurados y al mismo tiempo liberar de la responsabilidad del siniestro a los patrones.

En cuanto al núcleo asegurado, cabe destacar que en México son sujetos de aseguramiento los trabajadores activos; mientras que en Austria aparte de éstos (los trabajadores activos) son beneficiarios directos de las prestaciones

otorgadas por esta rama del seguro también los estudiantes desde la primaria hasta la universidad y algunos miembros voluntarios de organizaciones de ayuda (socorristas, prestantes del servicio militar o servicio civil, etc.).

Las prestaciones económicas se cubren a través del pago de pensiones, que en ambas naciones equivalen aproximadamente a los mismos porcentajes, con la salvedad de que en Austria son beneficiarios también los estudiantes, aunque no formen parte de la clase económicamente activa. Las pensiones por incapacidad laboral permanente, ya sea parcial o total son otorgadas en Austria directamente por el Instituto del Seguro Social que le corresponda al beneficiario, no así en México donde después de la reforma a la ley efectuada en 1997, son pagadas a sus beneficiarios a través de una institución privada de seguros elegida por el beneficiario⁹.

Las prestaciones en especie incluyen en México la atención médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria así como prótesis y aparatos de ortopedia y rehabilitación. En Austria las prestaciones anteriormente citadas están englobadas en el rubro médico, y excepcionalmente profesional, incluyendo además en las prestaciones médicas la estancia en centros especializados de rehabilitación de la salud, con gastos totalmente pagados. Asimismo, dentro de las prestaciones profesionales, se oferta la readaptación a la vida económica activa, lo cual se logra a través de cursos de preparación para cambios de profesión, para el caso de que no fuera posible ejercer más la profesión que se venía practicando hasta el momento del siniestro y como consecuencia de éste; o en caso contrario, se requiera de cierta preparación para continuar con su ejercicio; y por último dentro del rubro de las prestaciones sociales se considera como reparación del daño para ingresar nuevamente al sujeto siniestrado al desarrollo de su vida lo más normal posible, el reacondicionamiento de casa, lugar de trabajo o asistencia de personal especializado (Tomandl, 1995).

Por su parte, el seguro de pensiones se ha visto afectado en su organización en la mayoría de los países debido al aumento de la esperanza de vida.

El seguro de pensiones nace a la vida jurídica bajo el financiamiento del sistema de reparto, el cual resulta obsoleto en función de la carga que representa para los asegurados que tienen el peso de sostener el monto actual de las pensiones de varios jubilados.¹⁰ La opción que presenta México en virtud del sistema de capitalización individual, y con la ayuda de la reforma a la Ley del Seguro Social en 1996, permite evitar la descapitalización de otras ramas del seguro social, pero acomete directamente contra el carácter de entes no lucrativos que tenían encomendadas las instituciones de seguro social como herramientas del derecho social.

En Austria, el seguro de pensiones protege a los asegurados contra las contingencias de la edad, la disminución de las capacidades para laborar que no sean consecuencia de un riesgo de trabajo y la muerte, así como rehabilitación y algunas medidas de salud. En México, el seguro en cuestión está estructurado en dos ramas: la primera, invalidez y vida, cubre tanto la disminución de facultades laborales, como la pérdida de la vida, y es realmente un seguro, ya que en caso de muerte protege a los beneficiarios con el disfrute de una pensión; y en la segunda rama las contingencias aseguradas son: la cesantía en edad avanzada, que sería propiamente un seguro de desempleo para asegurados; el seguro para la vejez, el cual implica haber llegado a la edad de 65 años; y, por último el seguro del retiro, el cual no es propiamente un seguro puesto que la contingencia asegurada depende del libre albedrío del trabajador y de los recursos acumulados en su etapa laboral (Ruiz Moreno, 2001).

Una de las principales diferencias entre los dos sistemas de pensiones radica en el cálculo del monto de las mismas. Mientras que en Austria consiste sencillamente en obtener el promedio

de los 180 salarios mensuales más altos, obtenidos durante la vida activa del trabajador divididos entre 210 (Art. 236 de la Ley General del Seguro Social – *allgemeines Sozialversicherungsgesetz*, Austria), en México el monto de las pensiones se rige en diferentes porcentajes según la contingencia asegurada, pero tomando como base el monto de la pensión que le correspondería al asegurado por invalidez. El asegurado tiene la posibilidad de elegir una compañía privada de seguros (Art. 120 Ley del Seguro Social, México) con la cual suscribirá contrato para que le cubra su pensión durante el tiempo que la ley establezca (en el caso de pensiones por orfandad) o a lo largo de su vida cuando legalmente tenga derecho a ello. Para la suscripción del contrato, el instituto del seguro social establecerá y entregará a la compañía privada de seguros el monto constitutivo, o cantidad necesaria para que el asegurado tenga derecho a una pensión o renta vitalicia, montante que dependerá de lo que hubiese logrado ahorrar y capitalizar el asegurado (Ruiz Moreno, 2001).¹¹

El monto de las pensiones depende de la suma acumulada en las cotizaciones, así como del ahorro personal y del porcentaje que se establezca por gastos de administración y por tasa de interés vigente.

Una particularidad que presenta el seguro de pensiones austriaco es la transferencia de pensiones llamada *Wanderversicherung* – seguro ambulante – mediante el cual no se pierden las cotizaciones que un trabajador realiza en diversos institutos del seguro social, sino que todas ellas son tomadas en cuenta en el momento de calcular tanto el monto de su pensión, como el de tiempo de cotización y aseguramiento. De igual forma, las pensiones austriacas conceden mediante una legislación particular para el efecto, la posibilidad de transferir el disfrute de sus pensiones al extranjero, cuando el jubilado así lo decida.¹²

El seguro de desempleo no se halla implementado en México. En Austria está conformado por el 6% de la cotización tripartita al seguro social

(AKWIEN, 1999). Las prestaciones que en esta rama se otorgan son actualización profesional y colocación en el empleo, consistente en apoyar al trabajador para alcanzar las fuentes de trabajo; es decir, promoverlo y promocionarlo a través de una red organizada que le permita llegar hasta el puesto de trabajo; las prestaciones pecuniarias consisten en subsidio de desempleo, el cual es una especie de salario al que el trabajador tiene derecho después de seis meses cotizados en el último año calendario y siempre y cuando contribuya activamente a lograr un nuevo empleo mediante su asistencia a cursos, a entrevistas de trabajo, etc. Una vez concluido el periodo de pago del subsidio, se tiene derecho a un subsidio de ayuda de emergencia - *Notstandsbeihilfe* (cuando el trabajador desempleado no tiene ninguna otra entrada económica posible). Una verdadera novedad lo constituye la prima de solidaridad, la cual es un subsidio que se proporciona a empleados cuando se reducen horas de trabajo para poder dar trabajo a desempleados.

El seguro de guarderías y prestaciones sociales no se halla implementado en Austria, en donde en caso de que las madres trabajadoras necesiten cuidado para sus hijos durante su horario de trabajo, el Estado austriaco ha ideado diversas soluciones mediante la implementación de figuras como la "Madre de Día"- *Taggesmutter*, la cual consiste en la preparación en cursos para madres que desean como empleo cuidar en sus hogares otros pequeños aparte de sus hijos, no debiendo en total sobrepasar el número de cinco. El Estado cofinancia directamente con el binomio madre/padre; se deja al libre albedrío de la madre trabajadora el escoger una Madre de Día para su hijo que se adapte a sus necesidades de horario, educación y alimentación, su ubicación domiciliaria, etc. En México el seguro social responde a la necesidad de las madres trabajadoras y de los padres durante su jornada de trabajo en las llamadas guarderías, con horarios rígidos; este servicio es totalmente financiado por el patrón.

Peculiaridades del financiamiento

El seguro social es en ambos países administrado a través de institutos con financiamiento autónomo, el sistema es de reparto. Es sólo en México, donde tras la reforma de 1997 a la Ley del Seguro Social, el sistema de pensiones cambia su financiamiento por uno "privatizado".

Una similitud en el financiamiento es que el patrón es el deudor de las cotizaciones e inscripción de sus trabajadores al régimen de seguro social.

La problemática actual de la seguridad social

Como resultado de la presión sobre los presupuestos nacionales que se ha impuesto a cada uno de los países miembros de la Unión Europea (a través de los "paquetes de ahorro") existe en Europa la tendencia a reducir los costos de los seguros sociales.

Esta reducción de costos se presenta a través del adelgazamiento del círculo de sujetos con derecho a aseguramiento o a través de la reducción de prestaciones; ambas posibilidades tienen como consecuencia que tanto algunos derechohabientes como algunas prestaciones salen del rubro de los seguros sociales para caer en la llamada red social.

En México, donde la crisis económica afecta de manera directa al seguro social, esta reducción se observa especialmente en la no ampliación del círculo de derechohabientes y en el no mejoramiento de las prestaciones.

El principal problema que ambos sistemas del seguro social tienen se encuentra en el rubro del financiamiento. En México se han intentado diversas medidas para vencer la situación de emergencia del financiamiento del seguro social. Una de esas medidas consistió en la

"privatización" del sistema del seguro de pensiones, así como de algunas prestaciones del seguro de riesgos de trabajo. A pesar de que hoy en día el sistema de seguro de pensiones todavía es en parte financiado por el Estado, se espera que se puedan obtener resultados similares a los obtenidos en Chile tras 20 años de introducción de este sistema.¹³

Los principales conflictos en la problemática actual en los dos países¹⁴ se refieren a las reformas fiscales; en México se buscan nuevas formas de financiamiento, reducir costos, inversiones, etc.

Para asegurar el sistema austriaco se deben sanear las cajas que prestan los seguros de enfermedades y de pensiones. Mientras en la rama del seguro de enfermedades los costos de los medicamentos aumentan de 12 a 15% anualmente, las cotizaciones a esta rama del seguro aumentan sólo aproximadamente el 3% anual, (están determinadas por el aumento salarial).¹⁵

Hay otros puntos sobresalientes de la seguridad social austriaca. En Austria existe la posibilidad de que el seguro de enfermedades cubra el 100% de los costos que pueda ocasionar la intervención para cambio de sexo. El requisito para ser acreedor de las prestaciones de esa rama del seguro es que el trabajador encaje en el supuesto de enfermedad que la ley en cuestión establece: *Regelwidriger Körper oder Geisteszustand, der die Krankenbehandlung notwendig macht* - estado anormal del cuerpo o la mente que hace necesaria la atención médica (Art. 120 Ley del Seguro Social - Allgemeines Sozialversicherungsgesetz Austria). El supuesto estado anormal permite que previo dictamen psicológico, corroborando la existencia de enfermedad, se puedan efectuar todo tipo de medidas o tratamientos médicos que se requieran para la recuperación del paciente.¹⁶

Uno de los puntos medulares y más sensibles de cada sistema del seguro social es el de las pensiones. En Austria el peso de la generación de jubilados actual es "soportado" por la actual

generación de asegurados, donde opera el principio del equilibrio generacional, bajo este principio existen institutos como el denominado Aseguramiento para los Mineros austriacos, instituto que sin embargo, está predestinado a desaparecer o a fusionarse con algún otro, debido al bajo número de asegurados en comparación con la tasa de pensionados (*Versicherungsanstalt des österreichischen Bergbaues*, 1999).

Un factor que facilita y aumenta el desarrollo de la seguridad social en Austria y, en general en Europa, son las encuestas. En Austria se da vital importancia a la opinión que los asegurados puedan tener respecto a sus servicios de seguridad. Los parámetros para fijar políticas de acción en cuanto a elevación o ampliación del nivel de las prestaciones no es sólo enfocado a las autoridades y personal especializado, sino a encuestas populares que realizan constantemente tanto la Asociación General de Institutos de Seguridad Social austriacos como el Instituto de Investigación de Mercado (*Hauptverband des österreichischen Sozialversicherungsträger*, 1999, "*Beitragsrechtliche und leistungsrechtliche Werte in der Sozialversicherung*"). En México como resultado de investigaciones de campo se encontró que sólo el 10% tenía conocimiento de lo que es la seguridad social.¹⁷

En Austria la rama del seguro social de enfermedades deja al libre albedrío de sus derechohabientes consultar el médico de su elección¹⁸, en el momento que ellos lo decidan. La confianza del paciente en su médico es sin duda una base principal para su tratamiento y el restablecimiento de su salud. En la última encuesta elaborada en 1997 por el IFES und Fessel-GFK (instituto de investigación) por encomienda de la Asociación de Institutos de Seguro Social austriacos, se llegó a algunos resultados asombrosos. Por ejemplo, a la pregunta "¿Cómo encuentra usted el servicio médico en Austria?", el 88% de los encuestados le dieron la nota más alta, mientras que en México en el año 2000 a la misma pregunta el 57% manifestó estar

en total desacuerdo con el servicio y en especial con el médico que se les asignó.¹⁹

En Austria, a través de su sistema de seguro social, el 99.9%²⁰ de su población disfruta de las prestaciones médicas; en México sólo el 53% de sus habitantes tiene derecho a las prestaciones que éste otorga.

Por último, cabe señalar que el derecho internacional de la seguridad social juega un papel importante para la solución interna de su problemática y desarrollo. La actual coordinación existente entre las legislaciones en todas las áreas del derecho y en específico en materia de seguridad social en Europa no es nada nuevo, organismos internacionales como la AISS²¹, la ONU²², el CIESS²³ o la OISS²⁴ trabajan permanentemente para contribuir en diversas formas a la mejoría de los servicios de seguridad social.

El incesante cambio del mundo, que conlleva el desarrollo de la tecnología, reduce las fronteras de las naciones, y ello conduce a que la población activa mundial se encuentre en constante movimiento (búsqueda de mejores oportunidades de trabajo, conflictos raciales, religiosos, políticos, etc.). Esto está provocando, fomentado y obligando a establecer un derecho internacional a la seguridad social, con tendencias a la expansión, con la finalidad de buscar la equidad y la eficacia no sólo en Europa²⁵ sino en el mundo en general.

La seguridad social austriaca y su contraste con el sistema mexicano

El contraste que presenta la seguridad social mexicana con los sistemas de seguridad social que se han desarrollado en Europa son marcados, pese a su origen en común: el descontento de la clase obrera. Mediante la comparación jurídica de México con un miembro de la Unión Europea

se destacan claramente estas diferencias. El sistema de seguridad social austriaco sirve para este fin, ya que Austria esta ubicada en el corazón de Europa, y recibe la influencia de todos los países miembros de la CEE, enriqueciendo y fortaleciendo su sistema. La comparación se basó en el análisis de su origen, desarrollo histórico, naturaleza jurídica, organización estructural, ramas de los seguros sociales, modalidades de financiamiento, así como su situación actual y problemática.

Bibliografía:

- Bricío Ruiz, A. (1990), *El Derecho de los seguros sociales en México*, México, D.F., Harla.
- Brodil, W./Windisch-Graetz M. (1988) *Sozialrecht in Grundzügen*, Austria, Wien, WUV Universitätsverlag. p.98.
- Funk C. (1996) *Einführung in das österreichische Verfassungsrecht*, Austriaverlag, Graz, Austria. p. 56.
- Grillberger K. (1998), *Österreichisches Sozialrecht*, Wien, Austria, Austriaverlag.
- INEGI (1999) *Mexican Bulletin of statistical information*, México, INEGI, p. 31.
- ISSSTE. (1990), *El ISSSTE y la Seguridad Social para los trabajadores del Estado*, México, ISSSTE. p.58.
- Martínez García P. y Ríos Ruíz A. (1997) *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*. México, McGraw-Hill.
- Mendizábal Bermúdez G. (1994), *Internacionalización de la Seguridad Social Mexicana*, México, UNAM. Facultad de Derecho.
- Mendizábal de Stuflesser G., (2000), *Sozialversicherung in Österreich und México Strukturvergleich*, Wien, Austria, Universität Wien. Rechtswissenschaftlichen Fakultät.

Ruiz Moreno G. (2001), *Nuevo Derecho de la Seguridad Social*, México, Porrúa

Tena Suck R. E Italo H. (1987), *Derecho de la Seguridad Social*, México, Pac S.A. de C.V. p. 6

Tomandl T. (1992) *Grundriss des Österreichischen Sozialrechts*, Wien, Austria, Austriaverlag, p. 4.

Tomandl T. (1995) *Unfallversicherung*, Graz, Austria, Austriaverlag.

Zárate J. H., Martínez García P. y Ríos Ruíz A. (1997) *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*. México, McGraw-Hill.

Legislación:

Ley del Seguro Social, (2000) *Allgemeines Sozialversicherungsrecht*, Band I und II, Wien, Austria.

Ley del Seguro Social de México.

Estatuto de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social. (1959) Madrid.

Estatuto y reglamentos de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

Hemerografía:

AKWIEN, (1999), "Arbeitsmarkt", Wien, Austria Arbeitskammer.

AUVA CHRONIK, (1999), "Daten und Fakten zur Sozialen Unfallversicherung in Österreich", Wien, Austria, Allgemeine Sozialversicherungsanstalt.

Bundespressdienst, (2000), "Soziale Sicherheit in Österreich", Wien, Austria.

Hauptverband des österreichischen Sozialversicherungsträger, (1999), "Beitragsrechtliche und leistungsrechtliche Werte in der Sozialversicherung", Wien, Austria, Hauptverband.

Hauptverband des österreichischen Sozialversicherungsträger (1998) "Soziale Sicherheit" Wien, Austria, 7/8.

Hauptverband des österreichischen Sozialversicherungsträger. (1999), "Die österreichische Sozialversicherung in Zahlen, Wien, Austria, Hauptverband.

Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. (2000) "Ersteinschätzung des Krankenversicherungspakets des Bundesregierung", Wien, Austria, Hauptverband.

Lopez Perez J. (2001), "Un cafecito para el ocaso", Agosto 2001 Núm. 822. México, Expansión.

Revista Asociación Internacional de Seguridad Social, (1987), "Asociación Internacional de Seguridad Social" Argentina.

Versicherungsanstalt des österreichischen Bergbaues, (1999), "Aktuell Nr. 2/99", Graz, Austria, VADÖB.

Wier Gebietskrankenkasse, (1999) "Allgemeine Information".

Internet:

Sulzbacher, Neuerungen in der Pensionsversicherung, Fecha de consulta: 21 de septiembre de 2000: http://WWW.sozvers.at/hvb/recht/asvg/asvg/_teil3.

<http://WWW.sozvers.at>.

Referencias bibliográficas

1. El Estado se encontraba en una situación financiera precaria, por lo que esta legislación fue inoperante.
2. Austria es uno de los países europeos con menor número de institutos u organismos encargados de administrar y operar la seguridad social a nivel nacional. Por ejemplo mientras que Austria con una población total de 8.1 millones

- de habitantes cuenta con 28 institutos de seguridad social, Bélgica con 10 millones de habitantes tiene 98 institutos, Suiza con 7 millones de habitantes 359, Francia con 57 millones de habitantes, tiene sobre 520 y Alemania con 81.5 millones de habitantes tiene 765 institutos de seguridad social. (*Hauptverband des österreichischen Sozialversicherungsträger*, 1998, "Soziale Sicherheit")
3. Para ampliar consúltese: *Allgemeines Sozialversicherungsrecht*, Band I und II, Wien, Austria, op.cit. y Briceño Ruiz, 1994, *Derecho de los Seguros Sociales en México*.
 4. Para ampliar el tema se recomienda AUVA CHRONIK, (1999), "Daten und Fakten zur Sozialen Unfallversicherung in Österreich", y Brodil und Windisch-Graetz, 1998, *Sozialrecht in grundzügen*.
 5. Un ejemplo donde opera el régimen de aseguramiento formal se presenta cuando una persona creyendo erróneamente tener obligación de cotizar al seguro social, lo hace durante un periodo prolongado, existiendo a su favor desde el momento de la primera cotización la relación de aseguramiento.
 6. La legislación antes de la última reforma de 1995, le otorgaba a las madres trabajadoras 2 años ininterrumpidos de la prestación económica de carencia tras el nacimiento de su hijo, independientemente de si el padre estaba dispuesto, o no, a tomar los últimos 6 meses de carencia y también fueron aumentados a través de ésta reforma los plazos de cotización indispensables para tener derecho a éste subsidio.
 7. Cantidad actualizada septiembre del 2001 y equivale con el cambio corriente del 16 de octubre (1 chelín austriaco = 0.603 centavos) a \$111.85
 8. Proteger en el sentido de evitar la proliferación de accidentes o de enfermedades profesionales y resarcir el daño de la manera más justa posible.
 9. Las particularidades de las pensiones serán analizadas en el punto siguiente.
 10. En Austria esta carga es actualmente excesiva; cada asegurado (trabajador activo) para sostener el sistema de pensiones actual, debe con sus cotizaciones obrero-patronales al seguro social, contribuir al pago de las pensiones de 3 jubilados.
 11. El monto constitutivo resulta de la cantidad calculada por el instituto del seguro social para el pago de una renta vitalicia para el asegurado, suma que se compone del monto ahorrado por el trabajador durante su vida activa y el resto será otorgado directamente por el instituto del seguro social a la compañía de seguros.
 12. Para ampliar el tema consúltese Sulzbacher, *Neuerungen in der Pensionsversicherung*, Fecha de consulta: 21 de septiembre de 2000: http://WWW.sozvers.at/hvb/recht/asvg/asvg/_teil3.
 13. El sistema chileno de administración derivada de los fondos de pensiones ha acumulado en 20 años el equivalente al 50% del PIB y se espera que para el 2005 esos fondos acumulados corresponderán al 100% del PIB. (Moreno Ruiz, 2001).
 14. Para obtener información actualizada consúltese <http://WWW.sozvers.at>
 15. Documento: Bundespressdienst, (2000), "Soziale Sicherheit in Österreich", Wien, Austria.
 16. Así por ejemplo dentro de ese supuesto se han cubierto cirugías estéticas, intervenciones quirúrgicas para cambiar de sexo, trabajos odontológicos, etc. Lo principal es comprobar el supuesto médicamente de que existe una enfermedad psicológica a causa de la cual se justifica el tratamiento. Para ampliar el tema consúltese Brodil und Windisch-Graetz, 1999.
 17. Consultar tesis de grado Mendizábal Bermúdez, 1994, *Internacionalización de la Seguridad Social Mexicana*, y Mendizábal de Stuflesser, 2000, *Sozialversicherung in Österreich und México Strukturvergleich*.
 18. En Austria el seguro social permite a sus derechohabientes consultar tanto médicos generales como especialistas en cualquier área de la medicina, inclusive de medicina alternativa (siempre y cuando esté reconocida por la asociación médica).

19. Véase *Hauptverband des österreichischen Sozialversicherungsträger*, 1999, *Beitragsrechtliche und leistungsrechtliche Werte in der Sozialversicherung*, y Mendizábal de Stuflesser, 2000, "Sozialversicherung in Österreich und México Strukturvergleich".
20. Consúltese <http://WWW.sozvers.at>.
21. La AISS fundada en 1927, colabora con sus miembros, en respuesta a sus diversas necesidades por medio del intercambio a escala mundial; a través de sus Comisiones Permanentes e intercambios regionales, encaminados a promover el conocimiento práctico de ideas y técnicas comunes a países con condiciones económicas y sociales similares, así como el intercambio de conocimientos basados en la investigación que respondan al creciente interés en el desarrollo de las políticas de seguridad social. (Revista Asociación Internacional de Seguridad Social, 1987).
22. Una de las finalidades de la ONU es la de "realizar la cooperación internacional en la solución de problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario" que directamente actúan en la consecución del fin máximo de la seguridad social: el mejoramiento de la calidad de vida de los individuos de una sociedad.
23. La CISS tiene como finalidades: contribuir al desarrollo de la seguridad social en los países de América y cooperar con las instituciones y administraciones de la misma; emitir declaraciones, adoptar resoluciones y formular recomendaciones en materia de seguridad social y promover su difusión para que se consideren las políticas y programas de planificación; impulsar la coordinación e intercambio de experiencias entre las instituciones y administraciones de seguridad social y con otras instituciones y organizaciones afines, fomentar y orientar la capacitación de recursos humanos al servicio de la seguridad social; y recopilar y difundir avances de la misma. (Estatuto y reglamentos de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social).
24. Entre las funciones básicas y legales de la OISS se encuentra la de colaborar en la conservación, el progreso y el desarrollo de los servicios sociales, recabando y preparando los informes necesarios, actuando como órgano colaborador de los países e instituciones interesadas en la seguridad social y estimulando la cooperación permanente entre sus instituciones. (Estatuto de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social).
25. En Europa mediante convenios de seguridad social ratificados por todos los miembros de la Unión Europea, se otorgan todas las prestaciones de la rama del seguro de enfermedades a los derechohabientes de un país en cualquiera otro de los países signatarios. La acción se denominó "Tu seguro social te protege también en vacaciones". (*Hauptverband des österreichischen Sozialversicherungsträger*, 1998, "Soziale Sicherheit").

