

## PROTECCIÓN, PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

Vladimir LEÓN PÉREZ

SUMARIO: I. *Enfoque especial al sector informal*. II. *El régimen voluntario y el seguro de familia*. III. *Pensiones y seguros adicionales*. IV. *El Seguro Popular*. V. *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*. VI. *Conclusión*.

### I. ENFOQUE ESPECIAL AL SECTOR INFORMAL

La Organización Internacional del Trabajo<sup>1</sup> y el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe<sup>2</sup> definen al sector informal como: La suma de actividades caracterizadas por una lógica de producción propia y distinta de la vigente en la parte visible de la economía.

La racionalidad económica particular del sector informal consiste en garantizar la subsistencia del grupo familiar, que difiere de la vigente en el sector formal (capitalista), cuya motivación esencial es la acumulación.

El objetivo de su actividad determina en gran medida la organización de la producción (elección de nichos de mercados abiertos o poco restringidos, poco capital y uso intensivo de mano de obra) y sus principales características (escasa productividad, bajo nivel de ingreso, operación al margen de las regulaciones y los circuitos financieros formales).<sup>3</sup>

De acuerdo con los datos proporcionados por el Inegi,<sup>4</sup> en 2002 este sector produjo la cantidad de 933 millones de pesos, lo que representó

<sup>1</sup> OIT por sus siglas en español.

<sup>2</sup> PREALC.

<sup>3</sup> Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *El sector informal en México*, México, STPS, cuadernos de trabajo 2, 1993, p. 9.

<sup>4</sup> Tabla sobre Sistema de Cuentas Nacionales de México, “Cuenta Satélite del Sub-sector Informal de los Hogares”, <http://www.inegi.gob.mx/>, fecha de consulta 19 de enero de 2005.

el 10% del valor bruto de la producción en el total de la economía mexicana.

Hoy día, la informalidad, como una estrategia de supervivencia, continúa explicando las condiciones precarias de empleo que afectan a vastos grupos de la población de nuestro país; por ello, el Estado debe procurar que la seguridad social se haga extensiva a este sector.

En este sentido, en las respectivas leyes del ISSSTE, 1959 y 1983, y del Seguro Social, de 1943, 1973 y 1995, que hacen tangibles los derechos laborales consagrados en la Constitución, se han venido estableciendo diferentes figuras jurídicas tendientes a la protección de este sector económico, dentro de las cuales destacan de manera significativa, en la última ley citada, el régimen voluntario y el seguro de familia.

## II. EL RÉGIMEN VOLUNTARIO Y EL SEGURO DE FAMILIA

### 1. *El régimen voluntario*

La Ley del Seguro Social establece para la incorporación de la población al seguro social dos regímenes:

- a) El obligatorio, cuyos sujetos son las personas que tienen una relación formal de trabajo, los socios de sociedades cooperativas y las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del decreto respectivo, y que comprende los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; guarderías y prestaciones sociales.
- b) El régimen voluntario, que es la figura legal creada para aplicarse:
  - A los trabajadores en industrias familiares y a los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados.
  - A los trabajadores domésticos.
  - A los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios.
  - A los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio.
  - Y a los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidos o no comprendidos en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

Para asegurarse en este régimen, es necesario que exista el acuerdo de voluntades para celebrar los convenios respectivos, y podrá efectuarse en forma individual o de grupo a solicitud, por escrito, del sujeto o sujetos interesados, lo que le da el carácter de potestativo.

A solicitud de las entidades públicas, el esquema de aseguramiento podrá comprender únicamente las prestaciones en especie de los seguros conjuntos de riesgos de trabajo y enfermedades y maternidad, siempre y cuando dichas entidades tengan establecido un sistema de pensiones para sus trabajadores.

Con el fin de extender los beneficios de la seguridad social a un número mayor de mexicanos, la ley en comento establece además los siguientes mecanismos:

- a) *Extensión territorial*. De conformidad con las condiciones socioeconómicas de las diferentes regiones del país, el Instituto Mexicano del Seguro Social extiende sus servicios en los municipios en que aún no opera la seguridad social.
- b) *Continuación voluntaria al régimen obligatorio*. Tiene por objeto que el asegurado, que lo haya sido por lo menos por cincuenta y dos semanas, al ser dado de baja, pueda continuar voluntariamente en alguno de los diferentes ramos que integran el régimen obligatorio con el objeto de que no se quede sin derechos adquiridos o en curso de adquisición.

## 2. *El seguro de familia*

La Ley del Seguro Social<sup>5</sup> establece que todas las familias en México tienen derecho a un seguro de salud para sus miembros, y para ese efecto podrán celebrar con el Instituto Mexicano del Seguro Social un convenio para el otorgamiento de las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, en los términos del reglamento respectivo.

Con lo anterior se amplía la cobertura a la figura del familiar adicional.<sup>6</sup> Así, los sujetos de este seguro recibirán, previo pago de las cuotas

<sup>5</sup> Artículo 240.

<sup>6</sup> Se entiende por familiar adicional: esposos y esposas, concubinos y concubinas, hijos e hijas menores de dieciseis años, hijos e hijas de los asegurados cuando no puedan mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico, hasta en tanto no desaparezca la incapacidad que padecen o hasta la edad de veinticinco años, cuando realicen estudios en planteles del sistema educativo nacional, hijos e

establecidas, las prestaciones comprendidas en el seguro de enfermedades y maternidad, en los términos que indica la propia ley para esta modalidad. El Estado contribuirá<sup>7</sup> por familia, independientemente del número de integrantes de la misma.

El instituto queda facultado para celebrar este tipo de convenios, en forma individual o colectiva, con trabajadores mexicanos que se encuentren laborando en el extranjero, para proteger a sus familiares residentes en el territorio nacional y a ellos mismos cuando se ubiquen en éste. Estos asegurados cubrirán íntegramente la prima del seguro, sin el beneficio de participación del Estado en este rubro.

El seguro de salud de la familia está previsto como un verdadero contrato de seguro que se formaliza por adhesión, ya que el IMSS señala las condiciones del aseguramiento, y el particular sólo puede aceptarlo en sus términos, o rechazarlo.

Esta modalidad sustituye, con ventajas de costo y cobertura, al seguro facultativo, está abierto a todas las familias en México y es un medio para ampliar la seguridad social, al crear esquemas financieros atractivos que faciliten y promuevan la afiliación de la población asalariada inserta en la economía informal.

El IMSS sostiene una grave situación económica, a pesar de la reforma a su ley de 1997, provocada por las altas prestaciones de su planta laboral, por lo que se deben impulsar nuevas modificaciones a la misma, tendientes a lograr una salud en sus finanzas y manejo de las cuentas.

### III. PENSIONES Y SEGUROS ADICIONALES

#### 1. *Planes privados de pensiones*

Los planes privados de pensiones son mecanismos complementarios de la seguridad social. La gran mayoría están sustentados en el beneficio que ofrecen,<sup>8</sup> y cubren aproximadamente a 2.3 millones de trabajadores.

hijas mayores de dieciseis años de los pensionados por invalidez, cesantía en edad avanzada y vejez, que se encuentren disfrutando de asignaciones familiares, así como los pensionados por incapacidad permanente, el padre y la madre del asegurado que vivan en el hogar de éste; y el padre y la madre del pensionado.

<sup>7</sup> Conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 106 de la ley.

<sup>8</sup> Aproximadamente hay 2,500 planes de pensiones instalados en el país.

Son financiados a través de fideicomisos en administración de la banca y con productos de las compañías de seguros.

## *2. Planes mixtos de pensiones*

Por su importancia, me referiré tan sólo al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), cuyo objetivo es fortalecer el régimen de pensiones de la seguridad social y propiciar la creación del ahorro interno que permita tener un bienestar sostenido y mejorar la calidad de vida de los participantes.

De conformidad con la Ley del Seguro Social, el SAR es el derecho otorgado a todos los trabajadores asegurados por esta ley para contar con una cuenta individual para este efecto. La administración de los recursos de las cuentas individuales para el retiro está a cargo de las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores).

El sistema de pensiones establecido en la Ley del Seguro Social distribuye la responsabilidad entre varios organismos del sector público y privado.<sup>9</sup>

## IV. EL SEGURO POPULAR

Según el registro del censo de población y vivienda 2000, el 57.8% del total de la población del país no está asegurada por alguna institución de seguridad social. Es por ello que, en caso de enfermedad, este amplio sector de no asegurados se encuentra en mayor riesgo de empobrecimiento por gastos elevados en salud, y en la mayoría de los casos se posterga e incluso deja de atenderse por el alto costo que el tratamiento involucra y el limitado patrimonio del que dispone.

<sup>9</sup> Los beneficios cubiertos por el IMSS son: subsidios de los seguros de riesgo de trabajo, enfermedades y maternidad; pensiones con carácter provisional; pensiones por incapacidad permanente parcial, cuyo grado sea igual o menor al 50% y superior al 25%; indemnización global equivalente a cinco anualidades de la pensión, cuando la incapacidad sea igual o menor al 25% o cuando el asegurado acreedor a la pensión mencionada en el punto anterior prefiera la indemnización; pensiones mínimas garantizadas en el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, una vez agotados los recursos de la cuenta individual. Por su parte, los beneficios cubiertos por las AFORES son: las pensiones derivadas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, cuando el asegurado opte por mantener el saldo de la cuenta individual en la Afore y efectúe retiros programados a cargo de éste; las pensiones mínimas garantizadas en el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, hasta que se agoten los recursos de la cuenta individual.

Por esto, era prioridad que el gobierno federal ofreciera una opción de aseguramiento público en materia de salud a aquellos sectores que carecen de seguridad social. La respuesta a este requerimiento social es el Seguro Popular.

Para ser objeto de este seguro se requiere no ser derechohabiente de la seguridad social,<sup>10</sup> y cumplir con los requisitos de afiliación, dentro de los cuales, aparte del pago de una cuota familiar, se destaca el de entregar copia de algún documento que contenga el número de folio de beneficiario de algún programa de combate a la pobreza extrema del gobierno federal, y/o ser sujeto de una evaluación socioeconómica para determinar el monto de pago de las cuotas respectivas.

El objeto de cobertura es la familia, y comprende al titular, su cónyuge, sus descendientes directos menores de dieciocho años, los hijos solteros de dieciocho a veinticinco años que cursen la educación media superior o superior, los hijos discapacitados dependientes y sus ascendientes directos mayores de sesenta y cuatro años, los dependientes económicos que vivan en el mismo hogar.

También pueden afiliarse voluntariamente las personas mayores de dieciocho años de manera individual, pagando únicamente el equivalente al 50% de la cuota familiar que corresponda al nivel socioeconómico de su hogar.

Con su tarjeta de afiliación, los beneficiarios reciben atención médica en todos los centros de salud y hospitales de la red a nivel nacional, y tienen derecho a los servicios de detección y prevención, medicina ambulatoria, odontología, salud reproductiva, parto y recién nacido, rehabilitación, urgencias, hospitalización y cirugía.

El gobierno federal ha celebrado convenios con los gobiernos locales para su aplicación, pero esta figura de seguridad social, que tan sólo en un año ha duplicado el número de sus afiliados hasta tres millones,<sup>11</sup> enfrentará en el futuro próximo el reto de consolidarse como una verdadera institución, probando ser más que una política sexenal.

Otro de los programas del gobierno federal, es un mecanismo de pensiones hasta por \$500.00 en forma bimestral para adultos mayores dentro del programa denominado Oportunidades; en éste, además, se puede generar una cuenta de ahorro para el retiro, en la cual, por cada peso de

<sup>10</sup> IMSS, ISSSTE, PEMEX, etcétera.

<sup>11</sup> <http://www.salud.gob.mx/>, fecha de consulta 21 de enero de 2005.

aportación, el gobierno otorga otro peso, programas similares pueden encontrarse en los gobiernos de los estados.

#### V. LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

Para la incorporación de los trabajadores al servicio del Estado a la seguridad social, la ley de la materia, creada en 1983,<sup>12</sup> establece dos regímenes:

- a) El obligatorio, que comprende los seguros, prestaciones y servicios,<sup>13</sup> dentro de los cuales destacan los de:
  - Enfermedades y maternidad.
  - Riesgos del trabajo.
  - Jubilación.
  - Retiro por edad y tiempo de servicios.
  - Invalidez.
  - Causa de muerte.
  - Cesantía en edad avanzada.
  - Ahorro para el retiro.
- b) El régimen voluntario que, con el fin de extender su cobertura, establece además los siguientes mecanismos, con base en la ley en comento:

*Continuación voluntaria al régimen obligatorio.* Tiene por objeto que el trabajador que deje de prestar sus servicios en alguna dependencia o entidad y no tenga la calidad de pensionado, habiendo cotizado para el instituto cuando menos durante cinco años, podrá solicitar la continuación voluntaria en el régimen obligatorio del seguro de enfermedades y maternidad y medicina preventiva.

*Incorporación voluntaria al régimen obligatorio.* El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) puede celebrar convenios con las entidades de la administración pública y con los gobiernos de los estados o de los municipios, con el objeto de que tanto sus trabajadores como los familiares derechohabientes reciban las prestaciones y servicios del régimen obligatorio de la ley. La incorporación podrá ser total o parcial.

<sup>12</sup> Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

<sup>13</sup> Enumerados en el artículo 3o. de la ley.

En la actual LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, existen quince iniciativas de reformas a esta ley, dentro de las cuales destacan las que propone la creación del Programa Seguro por Desempleo para protección de los empleados públicos,<sup>14</sup> y la mejora a las condiciones de los jubilados y pensionados.<sup>15</sup>

En el Senado de la República, el pasado 15 de diciembre de 2005 se presentó una iniciativa con proyecto de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que expone:

La presente iniciativa responde a una situación grave y apremiante para la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado. La magnitud de los desequilibrios es tal, que en un futuro cercano pondrá en riesgo la estabilidad macroeconómica y salud de las finanzas públicas del país. Posponer la reforma incrementa el costo para el erario público y, debido a la dimensión y tendencia del déficit, en cuestión de años el gobierno simplemente se verá obligado a tomar medidas extremas.

En efecto, el actual régimen de pensiones para los burócratas es insostenible: existe un déficit de flujo de caja, que año con año tiene que ser subsanado con recursos presupuestales. En 2001 el déficit ascendió a más de 20 mil millones de pesos.

Para 2006, este déficit de caja será de 37 mil millones de pesos. Hoy, por cada peso que ingresa al sistema, el presupuesto federal tiene que otorgar un subsidio de tres pesos.

La propuesta de nueva ley del ISSSTE plantea:

- Agrupar los veintiún seguros, servicios y prestaciones actuales del ISSSTE en cuatro seguros análogos a los del IMSS: retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; invalidez y vida; riesgos de trabajo, y salud.
- Prohibir el uso de recursos de algún seguro para otro propósito.
- Crear cuentas individuales de retiro para los trabajadores de nuevo ingreso, con cuotas máximas del 6.12% del salario.
- Elevar gradualmente la edad de jubilación para los actuales trabajadores, hasta llegar a sesenta y cinco años para hombres, y sesenta y tres años para mujeres.

<sup>14</sup> *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1589, miércoles 22 de septiembre de 2004.

<sup>15</sup> *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1880-I, jueves 10 de noviembre de 2005.



- Aporte del Estado a través de una cuota social, equivalente al 5.5% del salario mínimo, y se garantice a los burócratas jubilados una pensión igual a la que se ofrece a quienes cotizan al Instituto Mexicano del Seguro Social.

## VI. CONCLUSIÓN

La seguridad social está configurada por las instituciones, principios, normas y disposiciones que pretenden dar protección a todos los miembros de la sociedad contra cualquier contingencia que pudieran sufrir, para que se permita su elevación en los aspectos psicofísico, moral, económico, social y cultural.

Con la legislación actual se ha buscado lograr el ideal de la seguridad social en los órdenes ya citados; por la necesidad de proteger a los grupos de población que menos tienen, se ha vuelto indispensable una evolución de las formas tradicionales de seguros, de tal modo que los simples organismos de previsión se conviertan en verdaderas instituciones de seguridad social.

En la actualidad, el mayor reto de la protección social en México es lograr una fortaleza financiera en sus instituciones, para cuyo efecto es necesario que el gobierno federal concierte con los sindicatos que agrupan a los trabajadores del IMSS y la FESTSE para apoyar las iniciativas mencionadas. Por último, tanto el Seguro Popular como el programa Oportunidades tendrán que ser debidamente evaluados en lo financiero para determinar su viabilidad, visto que sus predecesores, IMSS e ISSSTE, sufren actualmente de una complicada problemática financiera que pone en peligro tanto su funcionamiento como su supervivencia.