

LA INCORPORACIÓN OBLIGATORIA DEL SECTOR INFORMAL A LOS ESQUEMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL BÁSICA

Ángel Guillermo RUIZ MORENO*

SUMARIO: I. *Introducción a la temática abordada.* II. *Contextualización del problema social planteado.* III. *¿Qué debemos entender por un trabajador del sector informal o auto-ocupado?* IV. *La incorporación obligatoria del sector informal a los esquemas de la seguridad social básica.* V. *Conclusiones y propuestas acerca de la reforma legal necesaria para alcanzar el objetivo trazado.* VI. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN A LA TEMÁTICA ABORDADA

En estos tiempos de globalización económica, en donde el mercado impone sus reglas, los *derechos sociales* han sido arrojados sin piedad al arcón del olvido. Pasaron de moda, y por eso muy pocos se ocupan y preocupan de ellos e investigan acerca de ellos, con la honrosa salvedad de algunas universidades públicas —como la UNAM—. Pero por fortuna, todo apunta a que el mapa geográfico político cambiará de manera drástica en Latinoamérica en el transcurso de 2006; en razón de lo cual, para los académicos, lo más aconsejable es retomar esos asuntos sociales antaño olvidados.

La virtual decadencia del *Estado de bienestar*, inmerso desde hace décadas en una crisis existencial que parece irresoluble, ha orillado a que los asuntos sociales de gran envergadura, por trascendentes que sean, parezcan siempre fuera de contexto, viéndoles como simples regresiones al pasado y de paso haciendo un linchamiento hacia este tipo de política social que, a veces injusta y prejuiciosamente, es tildada de simple “popu-

* Investigador nacional nivel II del SNI y de la Universidad de Guadalajara.

lismo”, aunque nadie nos termine de explicar qué es lo que eso significa política y académicamente hablando.

De manera que el palpable deterioro en las políticas públicas que impactan en el erario público, son considerados un gasto y no una inversión en lo mejor de un pueblo, que es su gente. Ese tipo de política sin conciencia de clase ni clase en la conciencia, ha colapsado instituciones otrora magníficas, como nuestros seguros sociales nacionales, al grado de que éstos han entrado en un peligroso proceso involutivo que apunta a su inevitable desfinanciamiento.

Los derechos sociales, cuya fórmula jurídica niveladora bien podríamos describirla como: “Darle más al que más necesita, menos al que necesite menos y nada al que afortunadamente nada necesita”, parten de la premisa básica de que ninguno de nosotros somos iguales al otro y cada uno merece un trato jurídicamente diferenciado, dependiendo de nuestras particularidades que nos individualizan, de las posibilidades de realización personal que tengamos y de nuestra situación social.

En este sentido, afirmamos ahora que no basta la “igualdad de oportunidades” que pregonan el discurso oficial, sino debe apuntarse, en los hechos, a conseguir la anhelada “igualdad de logros”; un asunto harto complicado que merecería nuestra atención completa como investigadores jurídicos que somos.

II. CONTEXTUALIZACIÓN DEL PROBLEMA SOCIAL PLANTEADO

Como podemos advertir, las sociedades contemporáneas no son hoy en día lo que antes eran; querámoslo o no reconocer, conceptos como Estado, soberanía, trabajo, protección social o derechos sociales exigibles, subordinación, y otros muchos, son conceptos que ilusamente creíamos inmutables pero que no son los que aprendimos en las aulas. Son otra cosa, aunque el mayor problema es que seguimos aferrados a viejos cartabones que ya no funcionan en la realidad.

La realidad es más sabia que el derecho, y en ese orden de ideas sin dificultad arribaremos a la conclusión contundente de que tampoco los derechos sociales son hoy lo que antes eran, ni lo mucho que para nosotros significaban.

Pareciera que los derechos sociales, con absoluta falta de identidad, entraron a una especie de decadencia total, al grado de que ni siquiera sus beneficiarios o beneficiarios naturales —trabajadores subordinados,

campesinos, profesores o estudiantes— les defienden, ni tampoco exigen su cumplimiento. Y al no hacerlo dan por cierto que aun previstos en norma legal, en los hechos han desaparecido.

Por su parte, nuestros políticos sólo se acuerdan de ellos en épocas preelectorales, utilizándoles para la retórica y la demagogia. Prometen cambios a diestra y siniestra; pero, ¿cómo van a cambiar y mejorar las cosas, si ni tienen idea de cómo empezar tan ardua tarea y ni siquiera han comenzado a hacer el diagnóstico previo para una adecuada búsqueda de soluciones posibles?

El resultado de todo ello, es que en este mundo convulso la sociedad —contestataria y demandante como nunca antes— no encuentra en el Estado ni en sus actuales gobernantes —carentes del liderazgo social capaz de poner rumbo al mando y credibilidad en sus ideas— la capacidad de respuesta a sus satisfactores básicos mínimos, tales como seguridad pública, educación, salud, empleo, distribución equitativa del ingreso y de la renta nacional, protección social y otras cuestiones inherentes.

De manera que nuestros derechos sociales se han convertido sólo en un catálogo de buenas intenciones, simples artículos de museo que se hallan inventariados en leyes tildadas de obsoletas y reliquias de las cuales unos cuantos se acuerdan cuando comprueban que sirven para las promesas incumplidas por los políticos de oficio.

Ahora bien, sentado lo anterior, diremos que desde hace tres décadas se ha venido propalando, interesadamente, la falsa tesis economicista que sostiene que el servicio público de la seguridad social —a cuyo acceso tienen derecho todos los individuos por el simple hecho de serlo, por tratarse de un humano y social irrenunciable e inalienable— es ya supuestamente infinanciable, aduciendo también que la seguridad social es “un barril sin fondo” que se traga enormes recursos financieros nacionales.

Pero nosotros, contrario a dicha tesis absurda, sostenemos *que la seguridad social aún es financiable*, y todo estriba en priorizar objetivos, en jerarquizar compromisos e instrumentarlos adecuada e inteligentemente.

Y para preservarla será necesario que se haga una verdadera *política de Estado* —que no gubernamental, pues estaría sujeta a peligrosos vaivenes políticos—; una política nacional de largo aliento en la cual se fijen, preferentemente a nivel constitucional, los objetivos y metas a alcanzar, así como los compromisos a cumplir por parte de todos los involucrados como actores sociales; una política de Estado en la que se obligue a éste a cumplir a cabalidad con su compromiso de continuar siendo el garante pri-

mario y final de cualquier esquema de seguridad social, destinando suficientes recursos de los contribuyentes para sufragarlo.

A nuestro parecer, lo único que se requiere es verdadera voluntad política para instrumentarlo, si bien nos detendremos un momento en este punto: ¿Cómo proponer en las actuales circunstancias económicas que a los trabajadores informales se les dote de seguridad social básica, si se nos dice que ni siquiera alcanza para los subordinados?

La respuesta puede ser múltiple, desde el hecho de averiguar y constatar si es cierto lo que se nos informa acerca de su inviabilidad financiera, si nuestros seguros sociales nacionales siguen siendo instituciones que se conducen de toda buena fe, o si existen razones válidas para mantener excluidos de la seguridad social a otros grupos sociales productivos.

Aquí es donde conviene recordar que, contrario a lo que suponen nuestros políticos, no sólo los trabajadores formales tienen derecho de acceso al servicio público de la seguridad social —distinto de la asistencia social, claro—; también tienen derecho los trabajadores informales —junto con otros grupos sociales productivos diversos— con base en el clásico *principio de universalidad*, que permea en el derecho de la seguridad social mexicano y mundial.

Sólo haría falta que se estableciera como grupo social protegido en la Ley del Seguro Social (LSS), la que regula la función que desarrolla el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) —ente el cual es considerado por el propio texto legal como “el instrumento básico de la seguridad social” en México—, para que los trabajadores informales del país, junto con sus familiares directos, dependientes económicos, sean ya beneficiarios de sus beneficios.

III. ¿QUÉ DEBEMOS ENTENDER POR UN TRABAJADOR DEL SECTOR INFORMAL O AUTO-OCUPADO?

Para comenzar a dilucidar la interrogante planteada, un *trabajador del sector informal, trabajador informal o auto-ocupado* —como quiera que se le llame—, es nada menos que el resultado de una insuficiencia que la economía nacional ha producido para dotar de instrumentos de empleo formal a las personas que, debido al prejuicio natural en el diseño de los esquemas de protección social, no son reconocidos por la LSS, ni tampoco por las demás legislaciones vigentes de beneficio colectivo del país.

Debemos decir que el tema de la *informalidad laboral* es susceptible de apresarse como objeto de estudio en distintas disciplinas económicas, sociales y naturalmente jurídicas; no obstante, aquí y ahora se aborda a la luz del sujeto activo de su realización: *el ocupado informal*, dejando por ende de lado toda la gama de posibilidades que pueden surgir de nuestra exposición acerca de ellos, tales como la viabilidad tributaria del fenómeno de la informalidad, la licitud de su operación cotidiana —no pocas veces al margen de la ley o entre la frontera de lo legal y lo ilegal—, su eventual inserción en renovados esquemas contributivos, y en lo general, sus repercusiones dentro de la macroeconomía mexicana.

De tal manera, que en los párrafos subsecuentes se hará alusión únicamente a la viabilidad jurídica, luego económica y finalmente institucional, de incluir a los llamados “ocupados informales” —esto es, a los *trabajadores informales*— en los esquemas del derecho de la seguridad social nacional, básica e integral.

La economía informal o la informalidad económica, se ha convertido en un *modus vivendi* u *operandi* para cientos de millones de personas en el mundo, un fenómeno que no conoce ni reconoce fronteras de ningún tipo: ni económicas, sociales, jurídicas o idiomáticas; es complejo su estudio porque en cada país la informalidad laboral representa una cosa bien distinta.

Sentado ya lo anterior, estamos ahora en posibilidad de afirmar que por trabajadores informales entendemos: aquellos que realizan una actividad económica o productiva dentro de los límites de la licitud o bajo los controles o actitudes permisivas que a este respecto confiere el Estado mexicano, realizada en lo individual o en esquemas colectivos, y ya sea que cuenten o no con ordenación y registro fiscal.

Pero el sector informal es muy amplio y convendría diferenciarlo. Dejamos fuera de análisis —por razones de congruencia y método— a los sujetos vinculados a relaciones formales de trabajo, remuneradas y subordinadas (trabajo formal); y por razones de seguridad nacional a todos aquellos que operan en la economía “subterránea” o delictiva (vinculados con estupefacientes y narcomenudeo, contrabando, “piratería”, “coyotaje”, tráfico de personas, explotación humana, prostitución, reventa de boletos, comercialización de artículos robados, etcétera). En todo caso, la incidencia de estos últimos en la economía nacional ha de ser tratada por diversas disciplinas y foros académicos, aunque no ignoramos que

ellos existen e inciden en el volumen de nuestra economía nacional en rangos a niveles insospechados.

Porque la llamada *economía subterránea* debe distinguirse perfectamente de la economía informal propiamente dicha, pues aquélla comprende el conjunto de actividades tanto legales como ilegales, cuyo registro escapa de las regulaciones fiscales o laborales existentes. Distinguiéndose de la *economía informal*, dado que ésta abarca exclusivamente a las actividades lícitas, aunque igualmente no sean registradas —o lo estén parcialmente—, en las cuentas nacionales y el sistema fiscal mexicano. Como puede apreciarse ya, ambas tienen la característica común de escapar total o parcialmente de las normas del Estado.

Pero retomando nuestro original hilo de ideas, en estos segmentos productivos de la economía informal la línea que divide la mano de obra, el capital y hasta los instrumentos de trabajo es tan tenue que se vuelven coincidentes entre sí; no obstante, su eficiencia operativa resulta elevada. Razón de más para brindar mecanismos de protección similares o mejores a los ya creados para el trabajo formal.

Cabría añadir, que dentro de la economía informal, que bien podríamos llamar “de subsistencia”, encontramos a muchísimos individuos de bajos ingresos que incursionan en ella por requerir poco capital; los ingresos que ellos obtienen al practicar dichas actividades informales son realmente escasos —en ocasiones, y como se dice en un medio con entorno de pobreza, sólo les permite “salir al día”—, por lo que entonces su capacidad de compra y de ahorro es casi nula, y tan precario ingreso menos les permite afrontar con decoro las vicisitudes de la vida. A ellos los bajos ingresos que les reporta la informalidad de plano les impide mejorar su estatus, haciéndolos improductivos al no poder acceder a más y mejor preparación académica; por lo tanto, la posibilidad de acceso a actividades más calificadas y remuneradas, que les permitiría mejorar su nivel de vida, se complica en demasía.

De modo pues, que la economía informal de subsistencia sumerge a sus “practicantes” en un círculo vicioso del que difícilmente pueden escapar —si bien en ocasiones tampoco se quiere salir de él, pues se encuentran cómodos sin horario y sin tener que obedecer a nadie más que a su estómago, pues cuando el hambre aprieta es hora de salir a ganarse el pan—. De lo que se traduce que son siempre los más pobres los que más sufren en esa informalidad.

Ello demuestra por sí solo la difícil situación por la que atraviesa la gente realmente pobre, ésa que en el comercio informal padece el clima del día: sol, frío, viento, lluvia; en donde sólo por temporadas, o acaso un día por semana, su trabajo independiente les permite ganar un poco más que lo cotidiano. En la mayoría de los casos en México, una ocupación así apenas permite subsistir a quienes la ejercen; es decir, predomina la llamada “informalidad de subsistencia”, por lo que las definiciones sobre economía informal se establecen contemplando sólo esta parte de la informalidad.

Naturalmente que esa gente —que es la que nos preocupa y ocupa— está en situación muy distinta a los que sólo ven en la informalidad una oportunidad de lucro para acrecentar sus ingresos o sus pingües ganancias —pues ellos también existen y son la otra cara de la moneda—, aquellos que ocupan los mejores lugares en los tianguis más concurridos, los tipos sin escrúpulos que incluso se dan el lujo de “pagar piso” a la autoridad municipal por varios lugares en la calle utilizando testaferros, y hasta tienen trabajadores subordinados a su servicio, aunque la inspección laboral no pueda captarlos como tal porque están todos aleccionados para burlarles.

Así pues, como podemos apreciar sin dificultad, la economía informal es heterogénea, y las razones que la explican difieren dependiendo de los fines económicos perseguidos por las personas que entran de lleno en la informalidad. Sin omitir apuntar que otro de los factores que propicia la economía informal —el cual se encuentra interrelacionado con el exceso de regulaciones—, lo son las cargas fiscales elevadas. Pero ese asunto no será abordado aquí por simples razones de pertinencia.

Ahora bien, con su fiel y rica tradición de Estado social de derecho, México, en la LSS de 1973, generó las bases legales para ensanchar la salvaguarda de derechos de grupos sociales tradicional e históricamente considerados ajenos al seguro social, como lo eran los trabajadores subordinados; fue un logro que le proyectarían durante las siguientes dos décadas como un elemento de indudable beneficio colectivo. De tal suerte, que los trabajadores de industrias familiares, los pequeños propietarios, los ejidatarios y los comuneros, los patrones personas físicas, en fin, una gama renovada de sujetos no asalariados ni tampoco subordinados *comenzó a formar parte de la lista de asegurables al seguro social básico mexicano*, desde luego preveía la exteriorización de la voluntad de los propios interesados, como premisa angular de la procedencia de sus derechos.

Y mientras sólo algunos grupos o sectores tenían la posibilidad legal de acceso a un *régimen voluntario* —si bien con beneficios limitados o reducidos en comparación al trabajador tradicional que se hallaba inserto en el *régimen obligatorio*, que tiene un catálogo de ramos de seguro y prestaciones más amplias—, comenzaron a darse, tras sus épocas de gloria, algunas cuestiones que fueron decisivas en su decaimiento debido al inevitable abandono del Estado a estas políticas publico-sociales de gran envergadura.

Así, comenzando a partir de los procesos inflacionarios de 1982, el notorio crecimiento del desempleo, la inminente privatización de servicios y empresas públicas en aras de adelgazar al obeso Estado, que entonces lo era todo (monopólico productor, comerciante, regulador, etcétera), junto al auge del neoliberalismo europeo y la severa crisis internacional acerca de los fundamentos que alimentan el Estado de bienestar, creó o fortaleció una nueva “clase social productiva” con rasgos perfectamente identificables —hasta ese momento incipiente—, y la catapultó exponencialmente en número a niveles preocupantes, y que se manifestaron en un asunto concreto: *el surgimiento del trabajador informal o autoempleado*. Porque incluso muchos creen que el autoempleo es la única solución posible frente al desempleo y la pobreza.

Es factible afirmar, que ante la escasez de fuentes de empleo formal, la garantía en la obtención de ganancias, la poca o nula supervisión y/o control fiscal por parte del Estado, amén de un nivel educativo inferior al básico y hasta la idiosincrasia propia del mexicano —recuérdense los tianguis como una cuestión cultural distintiva que proviene desde la época de nuestros indígenas previo a la conquista—, hicieron del trabajo informal una opción rentable acorde a las circunstancias y luego se transformó en uno de los llamados “males necesarios” de nuestra sociedad contemporánea.

Qué lejos quedó el día donde la llamada “informalidad” estaba asociada a lo peor de nuestras condiciones generales y era entendida como uno de los muchos lastres culturales que venimos arrastrando de siglos. Hoy en día la informalidad ha ganado tanta jerarquía, que se ha convertido en un apremio nacional su regulación y control efectivo, es una prioridad su correcta planeación, desarrollo y hasta concesión de beneficios.

Porque en otras épocas, si la economía nacional ha superado sus esquemas de solidez tradicional —apoyada como estaba, entre otras fuentes de financiamiento, en el llamado trabajo formal—, ahora es menester

crear estrategias básicas de regulación y reconocimiento de beneficios para los trabajadores informales, cuyo crecimiento, lejos de aminorarse, cada vez va al alza.

Algunos datos oficiales nos serán útiles para contextualizar la problemática:

Durante la década de los ochenta del siglo XX, cerca de 10 millones y medio de personas llegaron a la edad activo-productiva; sin embargo, los empleos formales que se generaron apenas lograron cubrir a una cuarta parte de la población. En esa misma época, la capacidad adquisitiva del salario mínimo decayó en más de 50%. Con menos salario e insuficiente trabajo, la economía informal fue “el nuevo milagro mexicano”, pues permitió la subsistencia de casi 15 millones de personas.¹

En los últimos años (1983-2003), la población económicamente activa (PEA) creció en 22 millones 755 mil 186 personas, y sólo se generaron 8 millones 371 mil 306 plazas.²

Según datos arrojados en un estudio realizado por el Inegi sobre la ocupación en el llamado eufemísticamente “sector no estructurado”, relativos al periodo 1995-2003, la economía informal pasó de 8.9 millones de ocupados en 1996, a 10.8 millones en el 2003 —esto es, un incremento cercano de 277 mil personas por año—; en tanto que el aumento de la ocupación en su conjunto fue de 780 mil personas anualmente. Lo que significa que de cada cien nuevas personas ocupadas, treinta y cinco individuos lo hicieron en actividades informales. La más reciente encuesta del subsector informal en México, elaborada por el Inegi, indica que en 2001 la actividad informal alcanzó 663 mil 104 millones de pesos, lo que representó 12.5% del PIB total del país.³

Por otra parte, la economía informal se ha hecho presente en casi todas las entidades federativas del país. Sin embargo, las personas ocupadas en dicha economía informal, así como el incremento de la ocupación en la misma, han sido mayores en unas entidades federativas que en otras, ya que el actual modelo de desarrollo imprime dinanismos diferentes a las

¹ Ramales Osorio, M. C. y Díaz Oledo, M., “La economía informal en México. Insuficiencias del modelo de desarrollo y exceso de trámites”, *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*, núm. 48, septiembre de 2005, consultable en <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/index.htm>.

² *Idem*.

³ Inegi, estadísticas acerca del sector no estructurado correspondientes al periodo 1995-2003.

distintas regiones del país. Así, entonces, la informalidad —medida por el incremento de la población ocupada en la economía informal—, ha crecido más en entidades como Chiapas, Querétaro, Oaxaca y Quintana Roo, que por ejemplo en Baja California Sur, Jalisco o México, entidades estas últimas vinculadas a un sector moderno exportador de manufacturas.⁴

Por su parte, la tasa de ocupación en la economía informal durante 1996-2003 aumentó en un 13.51% en Chiapas, en un 11.36% en Querétaro, en un 10.63% en Oaxaca, y en un 10.17% en Quintana Roo; seguidas de cerca por Hidalgo (9.38%), Baja California (8.53%), Aguascalientes (8.46%) y Puebla (7.05%).⁵

Aquí nos surge una interrogante más que pertinente respecto a todo lo antes apuntado: ¿En México existe algún órgano o entidad encargada del estudio de estos contenidos? Sin duda que sí, sería la respuesta. Efectivamente, tal vez apoyada por la “XV Conferencia Internacional de Datos Estadísticos del Trabajo”, organizada por la OIT y celebrada en la ciudad de Ginebra, en 1993, en la cual se acordara la imperiosa necesidad de obtener y procesar información sobre la informalidad laboral —cuyos resultados estadísticos fuesen de utilidad al momento de elaborar propuestas—. De aquí fue que en nuestro país el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (Inegi), a través de la denominada Encuesta Nacional de Micro-negocios (ENAMIN), aplicó, durante 1992, 1994, 1996, 1998 y 2002, el citado muestreo, con objeto de conocer las principales características de la economía informal, su cobertura geográfica, el tiempo de desarrollo y la generalidad de resultados necesarios.⁶

La Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU), que es la encargada de determinar los niveles y condiciones del empleo y el desempleo en México, en una población de más de doce años, a su vez sirvió para identificar un elevado número de micro-negocios a través de la entrevista telefónica que tradicionalmente utiliza para la realización de sus sondeos; es de llamar la atención el incremento de personas que día a día se van incorporando a la venta de artículos y/o a la prestación de servicios en pequeños negocios, inclinando la balanza hacia una disminución del empleo formal por debajo del aumento del autoempleo.⁷

⁴ *Idem.*

⁵ *Idem.*

⁶ Rodarte García, Ricardo, *Revista de Información y Análisis*, México, núm. 23, 2003.

⁷ *Idem.*

Aclarando que en materia estadística ninguna corporación o entidad, pública o privada, tiene la última palabra; con la interacción de la ENEU y del ENAMIN practicada en 2002, se pueden derivar los siguientes elementos numéricos acerca del trabajo informal:⁸

- 1) Desde el punto de vista estructural o inmobiliario, necesario para albergar los negocios informales, se obtuvo el dato de que un 64% de sujetos contabilizados desarrolla su actividad en su propio domicilio o en el de la clientela, en tianguis, deambulando en la calle o en instalaciones improvisadas en plena vía pública; mientras que el restante 36% sí cuenta con locales dentro de mercados, talleres y tiendas de abarrotes.
- 2) Sobre quién o quiénes financian los proyectos de autoempleo o trabajo informal, se determinó que un 73% de los encuestados utilizó recursos propios para dar inicio con su proyecto, en muchas ocasiones ideado y puesto en marcha con las indemnizaciones obtenidas después de un despido laboral.
- 3) Poco más de un 70% de las unidades económicas declaró no contar con registro ante la Secretaría de Hacienda y menos aún pagar sus contribuciones.
- 4) Asimismo, se corroboró que de manera aproximada las empresas del sector informal generan en su conjunto un 15% del Producto Interno Bruto o PIB nacional.

Con estos datos, respecto a la economía informal se pueden derivar opiniones contradictorias.

Así, mientras para unos es un factor dañino a la economía, dado que estimula la evasión de impuestos, prolija la competencia desleal a los negocios formalmente establecidos, es fuente de corrupción y en ocasiones —como acontece con el narcomenudeo o la piratería, que contravienen las legislaciones que protegen la propiedad intelectual y los derechos de autor— es campo fértil para la delincuencia; en tanto que para otros representa una “válvula de escape” de la tensión social provocada por la recurrente escasez de empleo formal, en la que la población ha encontrado un medio de subsistencia ante la no superada carencia de empleos en el sector formal de la economía.

⁸ *Idem.*

Lo que es un hecho, es que gran parte de la población económicamente activa se encuentra inmersa en la informalidad. Según datos consolidados de la OIT, que es factible observar en sus informes anuales, en nuestro país alrededor de la cuarta parte de la población total (unos 25.5 millones de personas) se desempeña cotidiana o esporádicamente alrededor de la economía informal, y lo que nos parece aún más preocupante: *el 80% son mujeres*.⁹

Ahora bien, para marzo de 2005, la Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación (ENEO), que dio a conocer el Inegi, informó que la tasa de desocupación abierta fue de 3.61%; esto significa que por cada 10,000 personas de la *población económicamente activa*, hay 361 personas mayores de catorce años que están desocupadas.¹⁰ Otros datos trascendentes son los siguientes, y conviene tenerlos muy en cuenta:

- 1) De la población económicamente activa (calculada en 95.78%), el 63.99% son clasificados como trabajadores subordinados y remunerados, mientras que el restante 31.79% son trabajadores por cuenta propia, en su mayoría informales.
- 2) Las actividades más comunes en la informalidad, por orden de importancia, son: el sector de servicios, el comercio, la industria manufacturera, el agropecuario y la construcción.

Sin embargo, ya para comienzos de 2006 la tendencia fiscal será la de incorporar a los informales a sendos programas de regularización impositiva mediante el pago de una cuota fija: ello según datos proporcionados a la prensa por el propio Sistema de Administración Tributaria (SAT), quien informó también que, en tanto el Programa de Captura de Datos de Trabajadores Informales arranca completamente, al menos ya se tienen convenios con las entidades federativas, las cuales empezarán a “atraer” a los trabajadores del sector informal. Acerca de la eventual recaudación impositiva, las autoridades del SAT explicaron públicamente que no se espera una gran recaudación, sino más bien de una actitud de equidad en el pago de los impuestos, y que la medida tiene expectativas de no constituirse en una tarea que utilice grandes recursos públicos.

⁹ Dicha estadística fue consultada el 10 de junio de 1995, en <http://www.cimacnoticias.com/noticias/04sep/04090107.html>.

¹⁰ Datos del Inegi, utilizados y difundidos por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Información Económica Oportuna*, vol. 1, año 3, núm. 150, www.cefp.gob.mx.

Pero en estas condiciones, nos surge una nueva interrogante por responder aquí y ahora: ¿Sería social, económica y jurídicamente viable que el SAT sea quien constituya el Padrón de Trabajadores Informales con la base de datos necesaria para incorporar la economía informal a los esquemas básicos de seguridad social? Definitivamente pensamos que no —aunque las voces más autorizadas así lo sugieran—, pues la participación directa del SAT en el manejo de la información económica, en cuanto a montos y periodicidad, lejos de apoyar su eventual inclusión en el IMSS, la dificultaría desde cualquier óptica, pues no pocas veces riñen el derecho público con el derecho social con base en los diferentes objetivos que ambos persiguen, razón por la cual aquí se propondrá una alternativa distinta.

Además, advertimos que sobre las condiciones en que habrá de plantearse la propuesta de inclusión de los trabajadores informales o autoempleados en el seguro social mexicano básico y obligatorio, de antemano se descarta que pueda tratarse de un mecanismo que los incluya en el régimen voluntario del IMSS en cualesquiera de sus cuatro vertientes de aseguramiento directo o indirecto —seguro de salud para la familia, seguros adicionales, incorporación voluntaria, o continuación voluntaria al régimen obligatorio—, al ser opciones de los que de suyo ya disponen, puesto que tales esquemas son propensos a materializarse sólo mediante la condición suspensiva de la exteriorización de la voluntad del interesado, lo que a nuestro juicio no es suficiente, ni mucho menos se alcanza la meta de dignificar realmente a los trabajadores informales de México ni a sus familiares.

Prueba fehaciente de ello es la poca convocatoria de dichos seguros voluntarios, sea por lo oneroso de su costo o bien por la precariedad de los servicios que pueden obtenerse mediante su contratación a través de convenios con el propio IMSS.

De esta forma, por un sinnúmero de razones —una de ellas la de ausencia de cultura previsional de nuestra población—, la única posibilidad de que se consigan altos estándares de dignidad y decoro para los trabajadores informales es la vía de su inclusión forzosa en el Régimen Obligatorio del Seguro Social, en el cual puedan acceder con bajo costo para el asegurado y con equilibrio financiero para la institución aseguradora nacional, a todas y cada una de las cinco ramas del Régimen Obligatorio: riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; así como guarderías y prestaciones sociales.

Cabe añadir, que colocada en medio de grandes transformaciones estructurales basadas en “modas” mundiales que no siempre operan para bien, la seguridad social contemporánea, como legítima aspiración de protección universal, parece haber perdido el rumbo y su objeto primario: *proteger ante todo y frente a todo al ser humano*.

Porque hay quienes afirman que los intereses de unos pocos se anteponen a los fines de millones de personas que no tiene más alternativa y protección que la propia seguridad social; aspecto que si bien tiene algo de verdad en lo que atañe al rubro financiero, dista mucho de ser congruente con los esfuerzos realizados en México durante las últimas décadas, donde a pesar de no contarse con una economía de primer mundo —y cuya estabilidad pendía de hilos o de sucesos con efecto internacional—, siempre ha mantenido la visión de ampliar el marco proteccionista de los económicamente débiles y de los más desprotegidos por el conducto reivindicador del seguro social básico; prueba palpable de ello es la intención ya mostrada de incluir en dicho esquema de protección a los trabajadores informales o auto-ocupados del país.

Entonces, que a través de esta propuesta llena de legitimación social se intente crear la fórmula adecuada para incorporar a los trabajadores informales al IMSS, nos parece un deber moral de gran trascendencia social, pues de conseguirse, la primera beneficiada lo será la sociedad en su conjunto, ya que la seguridad social es siempre una tarea inconclusa en la que progresivamente debiera incluirse cada vez a un mayor número de grupos o sectores aún desprotegidos.

IV. LA INCORPORACIÓN OBLIGATORIA DEL SECTOR INFORMAL A LOS ESQUEMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL BÁSICA

A fin de poder incorporar al Régimen Obligatorio del Seguro Social a los trabajadores del sector informal, no es necesario efectuar una reforma a nuestra carta fundamental, pues el actual marco constitucional y legal vigente permite materializar dicha aspiración social. Pero hay que tener mucho cuidado en cómo se materializa la propuesta que nosotros hacemos ahora.

En efecto, podría aducirse que el legislador federal ha dejado desde un inicio “abierta la puerta” para que mediante un *decreto presidencial* los trabajadores en la informalidad accedan al manto protector obligatorio

del Seguro Social, en los términos de la fracción III del artículo 12 de la LSS; no obstante, si bien es factible esta opción, con base en las evidencias y a nuestra experiencia profesional, *lo más probable es que en lo operativo quisiese limitarse por el IMSS su esquema de aseguramiento.*

Porque bien sea reglamentariamente, con base en las facultades que la fracción I del artículo 89 constitucional se otorga al titular del Ejecutivo Federal, o incluso mediante disposiciones internas que a manera de simples circulares administrativas expidiera ya el Consejo Técnico o el director general del IMSS —tal y como en la práctica ya ocurre con todo el régimen voluntario, y en todos los esquemas en los que la voluntad determina la incorporación de sujetos al Régimen Obligatorio, en donde tales disposiciones rebasan incluso el propio marco legal—, se correría el riesgo de permitir que el titular del Ejecutivo Federal “legislara”, o bien que aduciendo aparentes problemas financieros en la práctica se redujera el esquema de aseguramiento a los trabajadores informales, distorsionándose en la práctica lo que en teoría se pretendía.

Además, habría otro problema de índole jurídico, insalvable a nuestro juicio: *el asunto del financiamiento en el nuevo esquema de aseguramiento propuesto.* Veamos porqué:

En efecto, si la fracción II del artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación prevé como uno más de los tributos a las llamadas *aportaciones de seguridad social*, y en congruencia al mismo el adicionado artículo 5-A de la LSS define algunos conceptos de orden tributario (tales como: sujeto, objeto, base, tasa), a la par que esta legislación de mérito puntualiza también cuál es la época de pago del tributo y hasta el sujeto obligado a su entero al IMSS (el patrón), características tributarias de las que se hallan revestidas legalmente las también llamadas *cuotas obrero patronales* —si bien en la práctica dichas contribuciones son más que simples aportes de patronos y trabajadores, pues el propio Estado cubre *cuotas tripartitas* para algunos ramos de seguro y hasta las llamadas *cuotas sociales*, las cuales son entendidas como “gasto social en materia de seguridad social”, atento al último párrafo del artículo 168 de la LSS y correlativos—, entonces se trata de contribuciones que debe hacer la Federación al IMSS.

No obstante, siendo *el único facultado para crear tributos el Congreso de la Unión* y sirviendo siempre como cámara de origen tratándose de su creación, la Cámara de Diputados —conforme a lo preceptuado por la literal h) del artículo 72 constitucional—, debemos concluir en que *debe por*

fuerza hacerse una reforma legal expresa a dicha legislación de la seguridad social básica en México. Hacerlo de otra manera es poner en riesgo no sólo la constitucionalidad de dicha reforma, sino incluso su eventual éxito.

Es verdad que resultaría más cómodo que el legislador diga el qué, y en su caso el cuánto; para que luego el Ejecutivo Federal establezca reglamentariamente el cómo, el dónde y el cuándo. Pero aquí no es una cuestión de simple comodidad o expeditez: *hablamos nada menos que de seguridad jurídica*, y éste no es un problema menor.

Naturalmente que *las reformas deben ser integrales*, no sólo para permitir el acceso de los informales al Régimen Obligatorio previsto por el artículo 11 de la LSS, sino además, contemplando algunas modalidades específicas en su inscripción, especialmente en cuanto atañe a su especial régimen financiero.

Para ello, es necesario que debidamente razonada y sustentada en los principios jurídicos a los que nos hemos referido antes, el titular del Ejecutivo Federal formule, ante la Cámara de Diputados —entendida aquí como la *Cámara de origen*, por el impacto fiscal que la reforma supondría—, una iniciativa de reformas a la LSS, adicionándole una fracción al actual artículo 12, y cuyo texto sugerido sería el siguiente:

Artículo 12...

Fracción IV. Los trabajadores informales que desempeñen de manera independiente, no sujetos a una relación subordinada, labores dentro del territorio nacional.

Ahora bien, será necesario efectuar en el texto de la aludida LSS —por simples razones de congruencia— una serie de modificaciones adicionales para que se contemple una definición de lo que debe entenderse como “trabajadores informales o autoempleados”, que atiendan concretamente a las características especiales de la labor que ellos desarrollan, y también les obligue a contribuir a la seguridad social básica; así como que se prevea, para evitar abusos, la comisión del delito de fraude, de comprobarse fehacientemente que se ha simulado, a sabiendas, encontrarse en las hipótesis de afiliación al IMSS con el ánimo de obtener un beneficio indebido de la seguridad social básica nacional.

Entre ellas, se tendrían que dar las reformas legales que enseguida se sugieren, a efectuar al menos en tres preceptos legales vigentes:

Artículo 5-A. Para los efectos de esta ley se entiende por:

Fracción XIX. Trabajadores informales. Los individuos auto-ocupados que desempeñen actividades comerciales no subordinadas dentro del territorio nacional, en tanto que dichas labores sean lícitas, y que se encuentren en la base de datos elaborada por la autoridad municipal correspondiente a su domicilio.

Artículo 19...

También para efectos de esta ley se entenderá que los trabajadores informales, como independientes que son, quedan obligados a contribuir en la forma y términos que se establezca en el respectivo capítulo XI del título segundo de esta legislación.

Artículo 314...

En este precepto quedan contemplados e incluidos también los trabajadores informales, así como sus familiares derechohabientes, a quienes se les impondrán las mismas penas en el caso de incurrir en situaciones fraudulentas en perjuicio del instituto, de comprobarse que a sabiendas han simulado encontrarse en las hipótesis de afiliación al régimen obligatorio del seguro social.

Creemos que las tres reformas legales deberán efectuarse necesariamente en la LSS, sin perjuicio de que concomitantemente se hagan las reformas reglamentarias que resulten atinentes para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las mismas.

Ahora bien, considerando las características propias, circunstancias especiales de cada caso, así como tomando en cuenta las características del trabajo informal, por simples razones metodológicas será necesario proceder siempre en concordancia con la naturaleza intrínseca de la labor desarrollada por ellos.

De tal suerte, que en el proyecto de propuesta que efectuamos ahora hemos partido de hipótesis ciertas y factibles, no de utopías; por lo tanto, lo que aquí se propone requiere más que nada de simple voluntad política para instrumentarla, pues la misma es por sí tanto viable como factible. Lo afirmado resulta pertinente dado que reiteramos que los trabajadores informales *tienen el mismo derecho de acceder a la protección de la seguridad social integral que cualquier otro mexicano y por el simple hecho de serlo.*

Entonces, como individuos productivos que son, al efectuar tareas que contribuyen decisivamente a nuestra economía —aunque no estén correctamente regulados por el Estado en razón de las circunstancias intrínsecas en las que laboran—, deben también recibir un trato justo y digno,

pues no sólo el trabajo formal es “trabajo decente” —al cual propugna enfáticamente desde hace años la OIT—. En todo caso, hay muchos trabajadores que efectúan trabajo que bien podría tildarse hasta de indecente, como la prostitución, no obstante lo cual le tocaría al propio Estado intentar guardar con ellos un tratamiento jurídicamente diferenciado y tan protector como el que aplica al resto de operarios, puesto que el sexo-servicio no es un delito, y además de muy poco sirve cerrar los ojos ante esa estremecedora realidad. En la inteligencia de que al tratarse el sexoservicio de un “trabajo subterráneo” no será sujeto de afiliación al Régimen Obligatorio del Seguro Social en esta propuesta.

Ahora bien, conviene recordar que la vigente LSS del 1o. de julio de 1997 —por cierto, reformada el 20 de diciembre de 2001, casi prácticamente en las dos terceras partes de su texto original, sin siquiera dar un solo día de *vacatio legis*—, permite de alguna manera la incorporación de otros grupos sociales —pudieran ser los trabajadores informales, obvio—, siempre a condición de efectuar previamente las reformas o adiciones necesarias a su texto actual. Pero a nuestro parecer, debiera crearse un precepto legal que expresamente aluda a su incorporación obligada, en aras de evitar conflictos de naturaleza jurídica.

Eso es exactamente lo que proponemos ahora, en la inteligencia de que es su concepción respetaremos, por razones de pertinencia y de congruencia, algunos puntos que nos parecen básicos, a saber:

- a) La condición de trabajador informal de cada individuo, después de toda una elección personal en ejercicio de su libre albedrío.
- b) La base mínima de cotización a la seguridad social del artículo 28 de la LSS —por cierto, utilizada en varios seguros e incluso en ambos regímenes, obligatorio y voluntario—.
- c) La definición de los sujetos obligados al entero de aportaciones de seguridad social y la época y periodicidad de pago.
- d) La de los periodos de espera para acceso a prestaciones, medidos siempre en semanas de cotización al IMSS, cuando ello proceda, al igual que las edades de accesos a servicios o pensiones.
- e) En general, nos remitimos en lo no previsto de manera específica para migrantes e informales a las mismas reglas que ya establece la legislación-marco de dicho ente asegurador nacional para el resto de asegurados y derechohabientes.

Cabe apuntar, que el IMSS cuenta con infraestructura suficiente para brindar el servicio a los familiares derechohabientes del trabajador migrante —y de los trabajadores informales, claro—, y que su tarea sería exclusivamente instrumentar lo relativo a registros y controles para estos dos grupos sociales recién incorporados tras una previa reforma legal pertinente. Decimos que es suficiente tal infraestructura, considerando que en el rubro de la salud existe un modelo esencialmente solidario de reparto o fondo común, con prestaciones predefinidas por ley en los rubros tanto médico como de prestaciones sociales, que apuesta siempre a que no todos ocurran al IMSS; y sólo es de capitalización individualizada en lo que atañe a pensiones, por lo que salvo la pensión garantizada por el Estado, tras veinticuatro años de cotizaciones, lo relativo a la pensión de cada trabajador sería su propia responsabilidad.

De manera que los trabajadores informales cotizarían a la seguridad social básica, y por lo tanto el servicio no sería gratuito, y las precarias finanzas institucionales del IMSS no se verían afectadas, ya que cotizarían tanto el trabajador como el propio Estado, por partes iguales, en un esquema *bipartito* (no tripartito, dado que en el caso concreto no habría un patrón).

En este caso, podría haber o no *cuotas sociales* a cargo de la Federación, pues el aporte gubernamental, basado en el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, sería idéntico al del operario: el 25% (veinticinco por ciento) cada uno de ellos, de modo que financieramente el IMSS percibiría diariamente, por este grupo social a incorporar, la mitad de un salario mínimo como contribuciones de seguridad social; por lo que pensamos que, salvo opinión matemático-actuarial en contrario, financieramente es viable y factible hacerlo si lo es ya en otros grupos cuya cotización es similar, como es el caso de quienes se incorporan voluntariamente y no es posible medir su ingreso real (véase el artículo 227, fracción I, de la LSS).

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS ACERCA DE LA REFORMA LEGAL NECESARIA PARA ALCANZAR EL OBJETIVO TRAZADO

A manera de conclusiones de esta ponencia, diremos que nuestra preocupación en torno al fenómeno socioeconómico de los trabajadores informales no sólo es producto del convencimiento materializado con base en cifras o cantidades —desde cuya óptica, la eventual implementación de

mecanismos de control se ha visto como una opción rentable—, ni tampoco es el ángulo tributario por el cúmulo de ingresos que perciben los trabajadores informales por temporadas —lo que sin duda coadyuva al incremento de la riqueza nacional en su conjunto—. Nuestra propuesta más bien tiene un fundamento humano y social, una vez cobremos conciencia del enorme problema que representa, a mediano y largo plazos, el asunto de la desprotección de este grupo específico, debido al elevado número de personas vinculadas a la economía informal.

Otra conclusión sería en el sentido de que nadie ignora que los trabajadores independientes autoempleados en México comienzan a ganar la calle (en todas sus acepciones), y sólo mediante la fuerza pública y la eventual política de represión se ha logrado su repliegue, aunque no desalentarlos en su actividad y menos aún hacerlos desaparecer. Se trata de un asunto social, que de dejarse crecer y no afrontarse a la brevedad se convertirá pronto en un grave problema de seguridad social que será luego complicadísimo de resolver. Por lo cual urge tomar medidas al respecto.

La siguiente de nuestras conclusiones, consiste en señalar que este problema es de índole nacional, pues en la enorme mayoría de las ciudades, y también en las pequeñas poblaciones —ya sea en sus centros históricos, avenidas, calles, carreteras de acceso, y ya no digamos sitios turísticos, cercanías de mercados públicos, tianguis, en festividades, eventos artísticos o cualquier otro conglomerado eventual—, acaso por simples razones históricas e idiosincrasia de nuestro pueblo, se convierten en espacios y momentos propicios para dar cabida a millones de ambulantes.

Una más de nuestra conclusiones tendría que ver con lo gigantesco que se ha vuelto este asunto de enorme impacto social. Arriesgarnos ahora a decir una cifra del ambulante e informales en cuanto a su número, dado que las estadísticas son harto variables a ese respecto, sería una irresponsabilidad; pero como quiera que sea, es una cifra enorme que se traduce de hecho en un problema mayúsculo, el cual debe ser afrontado con responsabilidad e inteligencia por nuestras autoridades y la sociedad. Es preferible tener un ambulante en la esquina, que a un ladrón; y es mejor una vendedera de dulces o panes caseros, que una prostituta. De manera que también los valores de la sociedad se hallan en juego y no sólo su supervivencia económica.

Adicionalmente, concluimos en que la única salida que avizoramos al problema planteado consiste en el establecimiento de *políticas públicas de Estado de protección social*, que sean de largo aliento y en cuyo dise-

ño se les dote a los informales de mecanismos que les salvaguarde de las contingencias sociales tradicionalmente protegidas por la seguridad social mexicana (como son la salud, la invalidez, la vejez, la cesantía, la muerte y el cuidado de los hijos durante la primera infancia, etcétera). Es ya un imperativo impostergable.

Es necesario que los trabajadores informales sepan que reciben atención y beneficios por parte del Estado, para que ellos muestren un poco más de colaboración y hasta docilidad en su control efectivo por parte de la autoridad —siempre a condición de que su labor sea lícita, claro—. Porque querámoslo o no reconocer, ellos piensan y sienten que no reciben nada del gobierno, y por eso se rebelan y se vuelven unos resentidos sociales que constituyen una “bomba de tiempo” de carácter social.

Finalmente, surgen otras conclusiones interrelacionadas con nuestra propuesta, las que a continuación trataremos de contextualizar y sintetizar en aras de proponer alternativas de solución.

1. Para comenzar, entendemos que cualquier esquema de seguridad social debe planearse de manera que asegure la estabilidad del ente asegurador en todos los órdenes, y se tenga la plena garantía acerca de su eficiencia frente al derechohabiente. Para ello es necesario el equilibrio entre los aportes a la seguridad social y las prestaciones que a cambio se deban de otorgar.

No obstante que la mayoría de datos estadísticos que giran en torno al tema nos hablan de que un individuo dedicado a actividades empresariales o productivas en el sector informal obtiene diariamente en promedio un recurso equivalente al doble de un salario mínimo general del Distrito Federal, este aparente bajo ingreso no debe convertirse en un impedimento válido para condicionar su acceso al IMSS y ser incorporado al Régimen Obligatorio. La seguridad social, si bien no es gratuita, no debería jamás estar condicionada a que pague quien no tenga recursos para hacerlo.

Por eso, ante la dificultad que representa conocer a ciencia cierta el monto real de los ingresos que recibe un autoempleado, como para fijar una base de cotización cierta y confiable para eliminar cualquier riesgo o injusticia al respecto, hemos optado por proponer una aportación que represente homogeneidad, generalidad y certidumbre, como resultaría por ejemplo fijar como base contributiva al IMSS de los trabajadores informales una tasa o porcentaje del 25% (veinticinco por ciento) calculado sobre un salario mínimo general para el Distrito Federal —este último, di-

cho sea de paso, también considerado ya como una base contributiva al IMSS por la actual Ley del Seguro Social—, salvándose ese escollo.

Sentimos que con dicha base contributiva, además de lo transparente de la medida, se descartaría la posibilidad de que el trabajador informal —que de suyo se convertirá en un sujeto obligado al pago entero de aportaciones de seguridad social— se sienta vulnerado o perseguido en su patrimonio, evitándose también la revisión y/o conservación de documentos que de cualquier forma no serían confiables para determinar su ingreso real.

2. Por otra parte, convendría fijar nuestra postura sobre la firme intención de las autoridades hacendarias —principalmente del Sistema de Administración Tributaria (SAT), de convertirse en el eventual mecanismo de enlace entre el trabajador informal y el propio IMSS, elaborando una especie de padrón que permita la inscripción de aquéllos en el Régimen Obligatorio del Seguro Social básico nacional—.

Pues bien, analizando el punto en conciencia, nosotros sugerimos no permitir que sea el SAT el encargado de formar un padrón de afiliaciones al IMSS, pues dicha tarea debiera hacerla una institución diversa. Las razones son obvias.

De entrada, su pretendida participación pone en riesgo que de veras se logre el objetivo trazado ante el temor que causa al trabajador informal vérselas con cualquier autoridad hacendaria; además, el fin último perseguido por la seguridad social es muy distinto al de las autoridades tributarias directas, entre otras razones por las siguientes:

Primero, porque la idiosincrasia del mexicano en general siempre lo ha orillado a mantener actitudes reflexivas o defensivas cuando de la hacienda pública se trata. Además, los rígidos esquemas fiscales ya han dado muestra palpable de ineficiencias, pues cuando inició el SAR original, en mayo de 1992, los registros hacendarios no fueron capaces de hacer respetar el derecho de propiedad de los asegurados a sus recursos, y andan sin dueño aparente miles de millones de pesos.

Segundo, porque en el seno de la propia infraestructura operativa del referido SAT sus funcionarios y personal operativo tienen perfiles profesionales muy rígidos, acostumbrados como están a la estricta observancia de las normas y a plazos perentorios; son perfiles distintos a los que se necesitan para constituirse en el beneficiario de los datos del padrón para la afiliación al IMSS.

Tercero, porque legalmente ya cuentan con un catálogo de actividades jurídico-fiscales que les exigen cumplimiento inmediato y que, al desviarse a otras tareas, pondría en riesgo la atención prioritaria a los tópicos de seguridad social —cuyas contribuciones, por cierto, son preferentes a las fiscales—. Si de por sí se tardan meses y hasta años en el SAT para devolver impuestos pagados en demasía, argumentando un exceso de trabajo, imaginémosnos haciendo esta ingente tarea de captura de datos... De plano sería impensable.

Cuarto, para comprobar las experiencias IMSS-Secretaría de Hacienda, bastaría dar un vistazo a la historia, cuando las extintas Oficinas Recaudadoras de la Secretaría de Hacienda para Cobros del Seguro Social —que auxiliaban antaño al IMSS hasta 1981—, resultaban ineficientes y onerosas, privilegiando el cumplimiento de sus obligaciones de perfil natural y dejaban en segundo plano las del IMSS; hasta que se optó por crear las Oficinas para Cobros, operadas por éste.

Todo ello cuenta en la toma de decisiones, amén de la natural desconfianza de los informales al SAT, lo cual expondría por sí mismo al fracaso una propuesta que de entrada debiera estar garantizada en cuanto al éxito de su aplicación.

3. Por eso, en la presente propuesta se sugiere que la autoridad encargada de la importante tarea de realizar la captación de datos para la afiliación de los trabajadores informales, y así formar su padrón, coadyuvando con los órganos de fiscalización y auditoría del propio IMSS, sea una institución que desde siempre ha tenido esa misma obligación —aunque para distintos fines—, y que en su cotidiana labor ha mantenido una presencia muy cercana con ese tan sui géneris grupo social, al grado de poder afirmar que ya cuenta de antemano con una base de datos o padrón confiable para ese efecto: llámese informal de la calle, en tianguis, en el ambulante mismo o hasta en los hogares en que se ejerce esa auto-ocupación, y ha alcanzado niveles de supervisión que abarcan desde los boleros o lustradores de calzado en plena vía pública, hasta microchanganos.

De ahí, que optemos por proponer para que se encarguen de dicha tarea a los ayuntamientos del país, pues en cada municipio del territorio nacional ya cuentan con órganos internos de registro, control, verificación y vigilancia de los informales, tales como las direcciones de inspección y vigilancia, la general de servicios municipales, y la de mercados, o como quiera que se les denomine en cada municipio, según su propia y particular legislación reglamentaria vigente.

A nuestro juicio es el municipio libre, contemplado en el artículo 115 constitucional en su integración, funciones, responsabilidades y atribuciones, quien ofrece las mejores opciones para el registro y control de los trabajadores informales, con fines de reconocimiento de derechos de afiliación ante el IMSS. Además, su tarea desarrollada en este sentido tendría un beneficio dual: *a)* permitirá un mejor control directo de los involucrados en el trabajo informal, en su territorio, para que recauden el “derecho de piso” o como quiera que se le llame en su ley de ingresos municipal; y *b)* su padrón permitirá verificar que en realidad estén todos los que participan en el peculiar mundo del trabajo informal o autoempleo, a fin de poder darles cabida en el Régimen Obligatorio del IMSS, quien integraría luego una Base de Datos Nacional del Trabajo Informal.

De antemano, hay que establecer que para posibilitar este esquema competencial no resultaría necesario efectuar reformas constitucionales, pues tanto en la federal como en las locales los municipios disfrutaban ya de bastantes facultades para regular, dentro de su extensión territorial, asuntos tales como lo relativo a mercados, uso de suelo, suscripción de convenios con la Federación, etcétera. Bastaría, a nuestro parecer, con suscribir sendos convenios del IMSS con la Federación y las entidades federativas, a fin de cumplir con las reformas que se hagan a la LSS.

Todo ello sin perjuicio, claro, de que el Congreso de la Unión se proponga efectuar de una buena vez —al plantarse de nuevo las reformas estructurales que han quedado pendientes— una reforma legal integral que incluya obligaciones y responsabilidades a todos los niveles, tanto constitucional como legal y reglamentaria. Porque el Constituyente Permanente plantearía entonces todo un esquema jurídico integral, a fin de no hacer uso ya de los aludidos convenios.

Propuestas

De esta forma, el capítulo tentativo sugerido especial para el caso de los trabajadores informales que proponemos, es el siguiente:

TÍTULO SEGUNDO DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

CAPÍTULO XI

Del aseguramiento de trabajadores informales

Artículo 239-A. La seguridad social se extiende a los trabajadores informales o autoempleados que desarrollen en el territorio nacional actividades comerciales o de prestación de servicios, en espacios abiertos o ce-

rrados, bien sea que cuenten con locales establecidos, puestos fijos, semifijos o móviles, e incluso cuando no los tengan, y con independencia de su situación fiscal o contributiva, a condición de que las labores efectuadas sean lícitas; teniendo los asegurados acceso pleno al régimen obligatorio previsto por el artículo 11 de esta ley.

Artículo 239-B. Los trabajadores informales o autoempleados previstos en la fracción V del artículo 12 de esta ley, así como su núcleo de familiares derechohabientes, para gozar de las prestaciones en especie y en dinero contempladas para cada régimen de seguro en particular, deberán afiliarse al régimen de seguridad social básico y cubrir las aportaciones a su cargo en los términos y condiciones previstos en el presente capítulo.

Artículo 239-C. La inscripción al régimen obligatorio de los trabajadores informales o autoempleados será automática y simultánea a la solicitud de la licencia municipal o permiso como ambulante que haga el interesado al municipio relativo. El aseguramiento surtirá efectos con independencia de que la solicitud de la licencia respectiva sea otorgada de forma plena o bajo las modalidades de prelicencia o permiso temporal que en cada entidad federativa sean procedentes de acuerdo a su normatividad específica.

Para efectos de conformar un padrón actualizado de trabajadores informales y autoempleados, en dicho trámite de solicitud de licencia el interesado está obligado a proporcionar a la autoridad municipal los siguientes datos, lo cuales le serán solicitados en el formato: nombre completo, edad, estado civil, escolaridad, domicilio particular, nombres de sus familiares directos y en su caso las edades de ellos, y en su caso la Clave Única de Registro de Población, a fin de evitar homonimias.

Los datos recabados por la autoridad municipal deberán ser dados a conocer al instituto bajo su más estricta responsabilidad, en un plazo improrrogable de cinco días, a fin de que éste proceda con arreglo a sus atribuciones.

Artículo 239-D. El trabajador informal o autoempleado que sufra un riesgo de trabajo, deberá comunicar al instituto esta circunstancia a través de la suscripción del formato autorizado para tal efecto o en forma verbal ante el médico tratante adscrito a la unidad de medicina del trabajo al que se halle adscrito, misma que calificará la profesionalidad del riesgo y determinará su consecuencia, procediéndose al pago de las prestaciones económicas que sean procedentes en términos del título II, capítulo III, de esta ley.

Artículo 239-E. La cantidad que habrá de utilizarse como base de contribución al instituto, se determinará con base en el salario mínimo general del Distrito Federal vigente en la fecha de inscripción del trabajador informal o autoempleado, y se incrementará en el mismo porcentaje de los aumentos que al efecto establezca la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

Durante el periodo de su aseguramiento obligatorio, el trabajador informal deberá aportar mensualmente el 25% (veinticinco por ciento) de un salario mínimo general para el Distrito Federal elevado al mes.

Artículo 239-F. El sujeto obligado al pago de la cuota señalado en la fracción anterior, en caso de mora deberá cubrir las actualizaciones y recargos que se hubiesen generado hasta la fecha del entero de su aportación, sujetándose al procedimiento administrativo de ejecución que en su caso sea procedente o al fincamiento de multas o gastos de ejecución por las infracciones cometidas a esta obligación de pago total y oportuno.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, la falta de pago de seis mensualidades consecutivas darán lugar a que el trabajador informal o autoempleado sea dado de baja del régimen obligatorio, pudiendo volver a él hasta en tanto cubra la totalidad de su adeudo para con el instituto.

Artículo 239-G. El acceso a la seguridad social de los sujetos a que se refiere este capítulo será apoyado por el gobierno federal, quien contribuirá con una cantidad igual a la cantidad que ellos aporten mensualmente. El régimen financiero en esta modalidad de aseguramiento será bipartito. El pago efectuado por la Federación se entenderá destinado al gasto público en materia de seguridad social.

Articulado transitorio (específico para los trabajadores informales):

Primero. El ayuntamiento que reciba una solicitud de licencia municipal, después de practicadas las inspecciones por parte del personal del municipio facultado para ello, derivado de los convenios que se celebren entre el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Federación y el gobierno de las entidades federativas, y donde conste la anuencia de respectivas autoridades municipales, contará con un plazo de cinco días hábiles para transferir la información a una base de datos que se abrirá y operará al afecto por parte del instituto, donde se conformará un Padrón Nacional de trabajadores informales o autoempleados, en el cual deberán constar todos los datos que permitan determinar la identidad del asegurado y su núcleo familiar derechohabiente.

Segundo. Una vez recibida la información descrita en el artículo anterior, en un plazo de diez días hábiles, el instituto, por conducto de la subdelegación competente en razón de territorio, notificará personalmente al trabajador informal o autoempleado, en su domicilio, el registro de seguridad social que le fuera asignado, para posibilitarle el cumplimiento de todas sus obligaciones en materia contributiva.

Tercero. Sólo procederá un registro de seguridad social por cada asegurado del trabajo informal. No obstante, ante la posibilidad de que participen en la consecución de una misma actividad más de un trabajador informal, simultáneamente todos pueden ser inscritos como sujetos de aseguramien-

to al régimen obligatorio, dejando a salvo los derechos del instituto para comprobar esta concurrencia de asegurados.

Ésta es nuestra propuesta razonada para obsequiar la apremiante necesidad de incorporar a los trabajadores informales de México al Régimen Obligatorio del Seguro Social básico.

Nos sobra apuntar ahora un dato de vital importancia y trascendencia: El acucioso trabajo previo de investigación que en sí soporta esta ponencia: fue desarrollado durante el segundo semestre de 2005 bajo los auspicios de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a través del Comité Técnico de Evaluación de Proyectos de Investigación Laboral, quien lo dictaminó como merecedor de algún apoyo financiero otorgado el Banco Interamericano de Desarrollo. Por cierto, la investigación en comentario abarca de suyo dos aspectos fundamentales y diversos: *a)* el asunto relativo a los trabajadores migrantes mexicanos en el extranjero, y *b)* el de los propios trabajadores informales o autoocupados de México.

La propuesta —al menos hasta donde sabemos—, es inédita y ha sido ya comentada desde finales de enero de 2006 con la dirección general del IMSS.

Cierto, se trata de una propuesta audaz, la que nos sentimos satisfechos de haberla podido trabajar, presentar y compartir en el magnífico marco de este Congreso Internacional de Derecho Social del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Ojalá que esta propuesta jurídico-académica sirva para crear conciencia en nuestra autoridades gubernamentales, en los entes de seguridad social y, en especial, en las instituciones académicas dedicadas a la investigación jurídica —que en nuestra patria son tan escasas—, en el sentido de que deben discutir estos asuntos hacia su interior, para lanzar luego propuestas soportadas que sean viables y factibles al respecto. Si nosotros los académicos no hacemos la tarea, los políticos no la harán.

Porque estamos convencidos de que las reformas estructurales que requieran nuestros actuales esquemas de seguridad social son, además de necesarias, posibles. Todo lo es cuando se trabaja ardua e incasablemente para conseguirlo, y cuando se utilizan, de toda buena fe, en la búsqueda permanente de un bien mayor, la creatividad y el ingenio. Sólo falta verdadera voluntad política.

Confiamos esperanzados en que este esfuerzo —que es tan sólo el primero de los muchos pasos que habrán de darse para culminarlo— no se

desperdicie y que podamos verlo algún día cristalizar, por el bien de México y de los mexicanos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BLASCO, Francisco *et al.*, *Curso de seguridad social*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.
- CIMAC, <http://www.cimacnoticias.com/noticias/04sep/04090107.html>, estadística consultada el 10 de junio de 1995.
- CLARK, Regina, “El mito del sistema pensionario chileno: un desafío pendiente”, *Sistema de pensiones / Desafíos y oportunidades*, México, Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, 2004.
- Código Fiscal de la Federación, vigente y reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1o. de diciembre de 2005.
- COLIN GILLION, John *et al.*, *Pensiones de seguridad social, desarrollo y reforma*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España-Ediciones Grafo, 2002.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 137a. ed., México, Porrúa, 2005.
- Datos del Inegi, utilizados y difundidos por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Información Económica Oportuna*, vol. 1, año 3, núm. 150, www.cefp.gob.mx.
- Decreto del Congreso de la Unión de la Ley del Seguro Social, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 1995, en vigor a partir del 1o. de julio de 1997.
- Diccionario jurídico mexicano*, 13a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. IV.
- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (reformada), *Breviario Profesional de Seguridad Social*, México, Negra, 2005.
- MORENO PADILLA, Javier, “Financiamiento del Seguro Social”, en Kurczyn Villalobos, Patricia (coord.), *Derecho social. Memorias del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Seguridad social: Guía de educación obrera*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1995.

- RAMALES OSORIO, M. C. y DÍAZ OLEDO, M., “La economía informal en México. Insuficiencias del modelo de desarrollo y exceso de trámites”, *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*, núm. 48, septiembre de 2005, consultable en <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/index.htm>.
- RODARTE GARCÍA, Ricardo, *Revista de Información y Análisis*, México, núm. 23, 2003.
- RODRÍGUEZ MANCINI, Jorge, *Curso de derecho del trabajo y la seguridad social*, 3a. ed., Buenos Aires, Astrea, 1999.
- RUIZ MORENO, Ángel Guillermo, *Nuevo derecho de la seguridad social*, 9a. ed., México, Porrúa, 2005.
- , *Los sistemas pensionarios de las universidades públicas en México*, México, Porrúa, 2005.
- , *Las AFORE, el nuevo sistema de ahorro y pensiones*, 5a. ed., México, Porrúa, 2004.
- , *Los delitos en materia del Seguro Social*, 5a. ed., México, Porrúa, 2004.
- SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DE SUECIA AISS-CISS, *El futuro de la seguridad social*, Estocolmo, Federación de las Oficinas del Seguro Social, 1998.