

ORGANIZACIÓN, CRISIS Y ALTERNATIVAS PARA LA SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA

Alfredo SÁNCHEZ-CASTAÑEDA*

SUMARIO: I. *La seguridad social mexicana: entre un modelo de seguros y un sistema nacional de salud.* II. *Crisis de la cobertura de las instituciones de seguridad social.* III. *Alternativas para la viabilidad de la seguridad social.*

I. LA SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA: ENTRE UN MODELO DE SEGUROS Y UN SISTEMA NACIONAL DE SALUD

Uno de los principales problemas a los cuales se encuentra confrontada hoy en día la seguridad social, es al hecho de que más de la mitad de la población mundial (trabajadores y personas dependientes de éste) está excluida de toda forma oficial de protección por la seguridad social. La mayoría de las familias pertenecientes a estos grupos excluidos tienen por jefe de familia a un trabajador independiente (hombre o mujer). En los países en desarrollo, como es el caso en América Latina, estos jefes de familia trabajan en la agricultura o en el sector no estructurado.¹ En el caso de la seguridad social mexicana se ha desarrollado un sistema basado en seguros, pero también paralelamente se ha impulsado la creación de un sistema nacional de protección social.

1. *Un modelo bismarckiano*

El modelo de seguridad social mexicano se basa principalmente en el sistema concebido por Bismarck, en la medida en que se basa en una re-

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Cfr. RISS, "Travailleurs indépendants et travailleurs du secteur informel: en marge de la sécurité social", *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, vol. 52, 1999, p. 3.

lación sinalagmática: a cambio de una contribución versada por el asegurado, éste recibe una gama determinada de seguros. Además, el empleador (o en su caso el Estado) debe también aportar una contribución. Dicho modelo queda de manifiesto a través de la existencia de tres instituciones: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).

A. Instituto Mexicano del Seguro Social

En 1932 inician los primeros esfuerzos para expedir una ley del seguro social, pero es hasta el 19 de enero de 1943 que se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley del Seguro Social, la cual fue objeto de múltiples reformas en 1973. Ordenamiento legislativo que finalmente fue derogado por la Ley del Seguro Social publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 1995, en vigor en toda la República a partir del 1o. de julio de 1997 (según el “Decreto por el que se reforma el párrafo primero del artículo primero transitorio de la Ley del Seguro Social publicado el 21 de diciembre de 1995”, decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 1996).

La ley señala que el seguro social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional. La organización y administración del seguro social están a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social, organismo público descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio y con cierta autonomía fiscal.

El seguro social comprende un régimen obligatorio y un régimen voluntario. El régimen obligatorio comprende los seguros de: riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y guarderías y prestaciones sociales. Los sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio son: los trabajadores sujetos a una relación de subordinación de manera permanente o eventual; los miembros de sociedades cooperativas de producción y las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del decreto respectivo.

Las personas que voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio son: los trabajadores en industrias familiares y los independientes; los trabajadores domésticos; los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; los patrones personas físicas con

trabajadores asegurados a su servicio y los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

Los recursos para cubrir las prestaciones en dinero, las prestaciones en especie y los gastos administrativos del seguro de enfermedades y maternidad, se obtienen de las cuotas que están obligados a cubrir los patrones y los trabajadores, o demás sujetos (por ejemplo los afiliados al régimen voluntario), y de la contribución que le corresponde al Estado. Los recursos necesarios para financiar las prestaciones y los gastos administrativos del seguro de invalidez y vida, obtienen de las cuotas que están obligados a cubrir los patrones, los trabajadores y demás sujetos obligados, así como por la contribución que le corresponde al Estado. En el caso del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, los patrones y el gobierno federal están obligados a entregar al Instituto Mexicano del Seguro Social el importe de las cuotas obrero-patronales y la aportación estatal. Dichas cuotas se reciben y se depositan en las respectivas subcuentas de la cuenta individual de cada trabajador, en los términos previstos en la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Por otra parte, de la Ley del Seguro Social destaca la creación de un “seguro de salud para la familia”. La ley señala que todas las familias de México tienen derecho a un seguro de salud para sus miembros, por lo que pueden celebrar con el Instituto Mexicano del Seguro Social un convenio para el otorgamiento de las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad. El Instituto Mexicano del Seguro Social también puede celebrar este tipo de convenios con los trabajadores mexicanos que se encuentren trabajando en el extranjero, a fin de proteger a sus familias residentes en territorio nacional y a ellos mismos cuando se ubiquen en éste.

En diciembre de 2004 el número de asegurados se incrementó en 318,634, equivalente a un 2.6% en relación con la cifra de diciembre de 2003. Los datos reflejan que en quince meses hubo 374,910 nuevos empleos formales; incremento generalizado en casi todas las entidades federativas, con excepción de Oaxaca y Nayarit. El incremento se dio principalmente en empresas con un rango de 101 a 500 trabajadores, y de 501 y más, mientras que se redujo en las más pequeñas, las que cuentan entre 1 y 10 trabajadores.²

² Banxico, *Informe*, p. 34.

Número de trabajadores asegurados en el IMSS, permanentes y eventuales urbanos a agosto de 2005
Total: 12,901,223
Permanentes: 10,957,242
Eventuales: 1,943,981

B. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

En 1925 se expidió la primer Ley General de Pensiones Civiles, seguida de la de 1946 y la de 1947. Posteriormente, debido a la reforma en 1959 del artículo 123 constitucional, que establece una regulación distinta para los trabajadores del gobierno federal, el 20 de noviembre de 1959 se promulga la primera Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en vigor hasta enero de 1984, fecha en que entra en vigor la nueva ley. En tal sentido, la administración de los seguros, prestaciones, así como la del fondo de la vivienda de los trabajadores al servicio del Estado, están a cargo del organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. La ley del instituto se aplica a: los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la administración pública federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, así como a los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros; a las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los poderes de la unión a que se refiere esta ley; a las dependencias y entidades de la administración pública en los estados y municipios, y a sus trabajadores en los términos de los convenios que el instituto celebre de acuerdo con esta ley, y las disposiciones de las demás legislaturas locales; a los diputados y senadores que durante su mandato constitucional se incorporen individual y voluntariamente al régimen de esta ley; y a las agrupaciones o entidades que de acuerdo a la junta directiva del instituto se incorporen al régimen de esta ley. La cobertura social de la ley del instituto comprende: un régimen obligatorio y un régimen voluntario.

Los seguros, prestaciones y servicios con carácter obligatorio son: medicina preventiva; seguro de enfermedades y maternidad; servicios de rehabilitación física y mental; seguro de riesgos del trabajo; seguro de re-

tiro por edad y tiempo de servicios; seguro de invalidez; seguro por causa de muerte; seguro de cesantía en edad avanzada; indemnización global; servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; servicios integrales de retiro a jubilados y pensionados; arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al instituto; préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos y/o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos; préstamos a mediano plazo; préstamos a corto plazo; servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes; servicios turísticos; promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación, servicios funerarios, y el sistema de ahorro para el retiro.

Todo trabajador incorporado al régimen obligatorio debe cubrir al instituto una cuota fija del 8% del sueldo básico de cotización que disfrute. Las dependencias y entidades públicas sujetas al régimen de esta ley deben cubrir al instituto una aportación equivalente al 17.75% del sueldo básico de cotización de los trabajadores.

Las dependencias y entidades están obligadas a entregar al instituto el importe de las aportaciones correspondientes al sistema de ahorro para el retiro, mediante la constitución de depósitos en favor de cada trabajador. Dichas aportaciones son por el importe equivalente al 2% del sueldo básico de cotización del trabajador. Las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro tienen dos subcuentas: la del ahorro para el retiro y la del fondo de la vivienda. Las dependencias y entidades deben llevar a cabo la apertura de la cuenta individual del Sistema de Ahorro para el Retiro del trabajador en la o las instituciones de crédito o entidad financiera autorizada que ellas elijan, dentro de las que tengan oficina en la plaza o, de no haberla, en la población más cercana.

C. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

El 30 de diciembre de 1961 se publica la primera Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, aunque ya desde 1955 el ejército contaba con un sistema de pensiones. La ley vigente data del 29 de agosto de

1976. La ley contiene cuatro capítulos. El primero, relativo a la organización y funcionamiento del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. El segundo, relativo a las prestaciones, haberes de retiro, pensiones y compensaciones, pagos de defunción y ayuda para gastos de sepelio, fondo de ahorro y seguro de vida militar. El tercero, relativo a pruebas y procedimientos. El cuarto, relativo a prevenciones generales. El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas es un organismo público descentralizado federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Las prestaciones y servicios que se encarga de administrar el instituto son las siguientes: haberes de retiro; pensiones, compensaciones, pagos de defunción; ayuda para gastos de sepelio; fondo de trabajo; fondo de ahorro; seguro de vida; venta y arrendamiento de casas; préstamos hipotecarios y a corto plazo; tiendas, granjas y centros de servicio; hoteles de tránsito; casa hogar para retirados; centros de bienestar infantil; servicio funerario; escuelas e internados; centros de alfabetización; centros de adiestramiento y superación para esposas e hijas de militares; centros deportivos y de recreo; orientación social; servicio médico y servicio médico subrogado y de farmacias económicas. Estas prestaciones son concedidas a los miembros de la Secretaría de la Defensa Nacional y de Marina.

2. Un modelo con rasgos vergeridgianos

A pesar de que el modelo de financiamiento de la seguridad social existen en el país se basa en el modelo creado por Bismarck, lo cierto es que dadas las particularidades del país, fundamentalmente la exclusión de un numero importante de trabajadores de la seguridad social, un gran número de personas no cuenta con un contrato formal de trabajo. Se han previsto, a lo largo del tiempo, varios mecanismos alternativos en materia de seguridad social, particularmente la existencia de un Sistema Nacional de Asistencia Social, los servicios estatales de seguridad social, así como por la creación de seguros populares.

A. El Sistema Nacional de Asistencia Social

La Ley del Sistema Nacional de Asistencia Social establece los principios generales del Sistema Nacional de Asistencia Social, buscando proteger a las familias desprotegidas y particularmente a los menores de

edad, a las personas de edad avanzada, así como a los indigentes. De tal suerte que existe un sistema nacional de 237 hospitales federales y más de 6,954 unidades de consulta. El sistema nacional está encargado también de coordinar los hospitales que se encuentran en los estados y municipios de la Federación. Se encarga también de administrar los programas de asistencia para las personas de edad avanzada, los discapacitados y la población más pobre.

A nivel nacional, existen también institutos nacionales de salud, instituciones especializadas en la atención de enfermedades:

1. Hospital Infantil de México.
2. Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente.
3. Instituto Nacional de Cancerología.
4. Instituto Nacional de Cardiología.
5. Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias.
6. Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía.
7. Instituto Nacional de Pediatría.
8. Instituto Nacional de Perinatología.
9. Instituto Nacional de Salud Pública.
10. Instituto Nacional de Nutrición.

B. Sistemas estatales de seguridad social

La población abierta busca satisfacer sus necesidades de asistencia médica, maternidad y enfermedades no profesionales a través de los servicios de salud estatales destinados a la población no asegurada.

En el caso del Distrito Federal, la Secretaría de Salud del Distrito Federal (SSDF), en sus veintiseis hospitales, 210 centros de salud y diez clínicas de especialidades, ofrece una serie de servicios de salud para atender a una población potencial de cerca de 4 millones de habitantes del D. F.

Mejorar la salud de la población requiere instrumentar mecanismos para facilitar su acceso y orientar a los usuarios sobre su ubicación. De esta manera se ha elaborado un catálogo de servicios, con el cual se pretende presentar toda la gama de especialidades de la SSDF, qué padecimientos se pueden atender y el tipo de acciones médicas que en general se realizan.

C. Programas institucionales creados para la población en general

a. IMSS-Oportunidades

IMSS-Oportunidades es un programa que busca proporcionar atención integral a la salud con calidad y humanismo para contribuir a mejorar las condiciones de vida y bienestar de la población rural marginada, mediante una red regionalizada de unidades de primer y segundo nivel, contando con la participación de la comunidad.

b. El seguro de salud para la familia

La Ley del Seguro Social 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 convenio para el otorgamiento de las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, en los términos del reglamento respectivo.

Los sujetos amparados por el seguro de salud para la familia son:

I. El asegurado.

II. El pensionado por:

- a) Incapacidad permanente total o parcial.
- b) Invalidez.
- c) Cesantía en edad avanzada y vejez.
- d) Viudez, orfandad o ascendencia.

III. La esposa del asegurado o, a falta de ésta, la mujer con quien ha hecho vida marital durante los cinco años anteriores a la enfermedad, o con la que haya procreado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si el asegurado tiene varias concubinas ninguna de ellas tiene derecho a la protección. Del mismo derecho goza el esposo de la asegurada o, a falta de éste, el concubinario, siempre que hubiera dependido económicamente de la asegurada, y reúnan, en su caso, los requisitos del párrafo anterior.

IV. La esposa del pensionado en los términos de los incisos *a)*, *b)* y *c)* de la fracción II; a falta de esposa, la concubina, si se reúnen los requisitos de la fracción III. Del mismo derecho goza el esposo de la pensionada o, a falta de éste, el concubinario, si reúne los requisitos de la fracción III.

V. Los hijos menores de dieciseis años del asegurado y de los pensionados, en los términos consignados en las fracciones anteriores.

VI. Los hijos del asegurado, 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.

VII. Los hijos 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, en los mismos casos y condiciones establecidos en el artículo 136.

VIII. El padre y la madre del asegurado que vivan en el hogar de éste.

IX. El padre y la madre del pensionado en los términos de los incisos a), b) y c) de la fracción II, si reúnen el requisito de convivencia señalado en la fracción VIII.

Los sujetos comprendidos en las fracciones III a IX, tienen derecho a las prestaciones respectivas si reúnen además los requisitos siguientes:

- a) Que dependan económicamente del asegurado o pensionado.
- b) Que el asegurado tenga derecho a las prestaciones consignadas en el artículo 91 de la Ley del Seguro Social.

Todos los sujetos que voluntariamente se incorporen al seguro de salud para la familia pagarán anualmente una cuota equivalente al 22.4% de un salario mínimo general diario para el Distrito Federal. Por cada familiar adicional, se paga una cuota equivalente al 65% de la que corresponde a este seguro. El Estado contribuye conforme al financiamiento de dicho seguro.

Todos los sujetos que voluntariamente se incorporen al seguro de salud para la familia pagarán anualmente la cuota establecida correspondiente, clasificándose por el grupo de edad a que pertenezcan. Las cuotas son calculadas de acuerdo a la siguiente tabla, la cual se actualiza en febrero de cada año de acuerdo al incremento en el Índice Nacional de Precios al Consumidor del año calendario anterior.

<i>Edad del miembro de la familia en años cumplidos</i>	<i>Cuota total en moneda nacional por miembro del grupo de edad señalado</i>
0 a 19	\$889
20 a 39	\$1,039
40 a 59	\$1,553
60 o más	\$2,337

c. Sistema de protección de salud: 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, por lo cual en la mayoría de los casos posterga e incluso deja de atenderse por el alto costo que el tratamiento involucra, y el limitado patrimonio del que disponen.³

A partir de 2002, el gobierno de la República instrumenta para enfrentar el reto establecido en el Plan Nacional de Salud 2001-2006,⁴ en coordinación con los gobiernos estatales, con el Seguro Popular de Salud. Su financiamiento es fundamentalmente público, mediante subsidio y complementado con una contribución menor de los asegurados, así como por recursos fiscales federales asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Seguro Popular comprende como mínimo los servicios de consulta externa en el primer nivel de atención, así como la externa y hospitalización para especialidades básicas (medicina interna, cirugía general, ginecoobstetricia, pediatría y geriatría).

Pueden incorporarse al Seguro Popular las familias y personas que no sean derechohabientes de las instituciones de seguridad social —Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) e Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM)— o no cuenten con algún otro mecanismo de previsión social de salud.

Los requisitos para ser beneficiario del SPSS consisten en ser: residente en territorio nacional; no ser derechohabiente de la seguridad social; contar con la Clave Única de Registro de Población; cubrir las cuotas familiares, y cumplir con obligaciones establecidas para tal efecto.

Las cuotas familiares se determinan en función de las condiciones socioeconómicas de cada persona o familia. Por su parte, el gobierno federal paga anualmente una cuota social por cada familia beneficiada, mientras los gobiernos estatales y el Distrito Federal efectúan aportaciones solidarias equivalentes a la mitad de la cuota social que aporta el gobierno federal.

³ Cfr. *Financiamiento justo y protección social universal. La Reforma estructural del sistema de salud en México*, México, Secretaría de Salud, 2004, pp. 7-13.

⁴ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de septiembre de 2001.

Los derechos de los beneficiarios del Seguro Popular consisten, entre otros, en: servicios integrales de salud; medicamentos necesarios y que correspondan a los servicios de salud; información suficiente y clara respecto a atención de su salud y riesgos por procedimientos quirúrgicos y terapéuticos; contar con un expediente clínico; trato digno y respetuoso, así como atención igualitaria y de calidad; atención médica en urgencias; presentación de quejas, y confidencialidad.⁵

II. CRISIS DE LA COBERTURA DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

1. *Problemas de cobertura*

Las instituciones de seguridad social del país (IMSS, ISSSTE, ISS-FAM), en su origen, fueron concebidas para cubrir a la población asalariada que cuenta con una relación formal de trabajo. Este modelo adecuado y funcional, en su momento, entra en una severa crisis al aumentar el número de trabajadores asalariados que no se rigen por una relación de trabajo formal, o que se encuentran en situación de desempleo o que todavía no han ingresado al mercado de trabajo.

Según información proporcionada por el presidente de la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, de la LIX Legislatura, en el último trimestre de 2003 se estimaba que carecían de seguridad social:⁶

- 43.2% de la población total (45.1 de 104.2 millones de personas).
- 67.0% de la población económicamente activa (28.4 de 42.4 millones).
- 42.1% de asalariados (10.9 de 25.9 millones).
- La población mayor de sesenta y cinco años a mediados de 2003 ascendió a 5.3 millones de personas. De éstos, sólo el 18% tiene acceso a una pensión del IMSS o del ISSSTE (Conapo, 1998).

⁵ Nota informativa, Seguro Popular de Salud, circular 03/2005, México, Despacho Cantú y Romero, S. C., marzo de 2005.

⁶ Aguirre Fariás, Francisco Miguel, "Rumbo a un sistema nacional de pensiones", Documento de Trabajo, Taller sobre previsión social en México, STPS, 10 y 11 de diciembre de 2004.

Las estadísticas muestran que cerca del 40% de la población se encuentra sin cobertura social, lo que hace necesario pensar en un modelo, viable financieramente, para que toda la población cuente con una seguridad social de base. Asimismo, el citado documento de la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados revela una inequidad actual en el monto de la pensión promedio mensual que puede alcanzar un trabajador al final de su vida laboral: IMSS-patrón \$1,286,06; IMSS-patrón —régimen de jubilación y pensiones— \$10,674,20; ISSSTE \$4,753,10; Pemex \$13,459,60; CFE \$18,372,40; LFC \$23,383,80.⁷ Esta situación, sin cuestionar los derechos adquiridos por los anteriores sectores de trabajadores, es insostenible en la medida que un gran número de trabajadores no recibe al final de su vida activa algún tipo de remuneración o de pensión por vejez.

2. *Déficit de financiamiento*

Para 2003, el déficit financiero de las instituciones de seguridad social ya era muy delicado. El IMSS, para el régimen de jubilaciones y pensiones, contaba al cierre de ese año con 28.6 mmp de reservas de mmp, es decir, que sólo tenía 6.9 pesos por cada 100 de pasivo; en el ISSSTE, para el mismo ejercicio, las reservas fueron de 239.3 millones de pesos, lo que representa el equivalente a tres días de nómina de pensiones; para el ISSFAM no existían reservas, y en el caso de Pemex y CFE las reservas resultan insuficientes.⁸

3. *Falta de uniformidad de las prestaciones*

Debe señalarse que la seguridad social institucional que cubre a los asegurados —que forman parte de la PEA y a sus derechohabientes, que son parte de la PEI—⁹ no otorga una atención uniforme, ya que en cada sector se advierten prestaciones y montos distintos, incluso bajo sistemas

⁷ *Idem.*

⁸ *Idem.*

⁹ La información no es uniforme. A nivel federal algunos reportes oficiales no están actualizados; en otros casos no coinciden las fechas de entrega de datos, y en cuanto a la información estatal y local se tiene localizable hasta 2002 o 2003. Algunas entidades federativas no tienen actualizados sus programas de información.

de organización diferentes. En términos generales, estos sectores se pueden clasificar en:

- a) Trabajadores —y derechohabientes— del sector privado, regidos por la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social (leyes reglamentarias del artículo 123 apartado “A” y de la fracción XXIX del mismo artículo, respectivamente), sujetos al régimen obligatorio del seguro social.
- b) Población adherida al régimen del seguro social, a través del régimen de seguro voluntario o facultativo. Estos derechohabientes se aseguran mediante convenios que se celebran con el IMSS de manera individual o colectiva. Pueden beneficiarse de este seguro, los comerciantes independientes, los artesanos, los cooperativistas, los trabajadores domésticos y los servidores de municipios que no cuenten con otro tipo de aseguramiento. Y sin que la ley los mencione, se incluyen los empleados de organismos internacionales y de embajadas y consulados asentados en el país con los cuales se han celebrado los convenios respectivos.
- c) Trabajadores —y derechohabientes— de organismos descentralizados, banca de desarrollo, entidades y sector paraestatal en general, con regímenes complementarios y/o sujetos a su propio régimen de seguridad social, según estipulaciones convenidas en la negociación colectiva, algunas cotizando al IMSS y conforme al sistema de reversión de cuotas. Entre las más representativas están Pemex, CFE, la compañía LFC y los propios trabajadores del IMSS, quienes disfrutan de un régimen complementario al igual que muchas universidades.
- d) Trabajadores al servicio de las dependencias y entidades de la administración pública federal que por ley o por acuerdo con el Ejecutivo se incorporen a los poderes de la unión; a las dependencias y entidades de la administración pública en los estados y municipios y a sus trabajadores en los términos de convenio que el ISSSTE celebre con los mismos; a los diputados y senadores que individual y voluntariamente se incorporen a este régimen —y a sus derechohabientes— regidos por la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado (reglamentaria del artículo 123 constitucional, apartado “B”).
- e) Trabajadores al servicio de las fuerzas armadas (Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de la Marina y Fuerza Aérea), bajo un régimen legal exclusivo administrado por el ISSFAM.

- f) Trabajadores al servicio de gobiernos estatales, y en su caso al servicio de los municipios bajo sus propios regímenes.

Es factible señalar que la seguridad social no abarca a todos los sectores de la población y que la cobertura es discriminatoria, dependiendo del sector asegurado. A pesar de que el derecho a la protección a la salud está garantizado en el artículo 4o. de la Constitución Política Federal, no se prevé lo necesario para que la población en general disfrute de este derecho humano. Se puede observar que la atención, en donde existe, no es uniforme, ya que las prestaciones son distintas en cantidad y calidad.

4. *Deficiente seguridad social para los trabajadores no asalariados*

Quienes carecen de cobertura institucional, su situación es aún más grave, puesto que deben resolver sus problemas de atención médica con sus propios recursos. Situación que puede resultar imposible para una buena parte de la población, a pesar de la existencia de otros mecanismos de seguridad social, tales como el Seguro Popular. Dicho seguro puede implicar el pago de una contribución por parte del usuario del seguro. Además, no es un seguro universal, ya que sólo cubre ciertos padecimientos, y en algunos casos sólo cuando se contrajeron después del aseguramiento. En dicho seguro se reduce de manera importante la asistencia social pública tradicional.

5. *Grupos vulnerables excluidos*

La gran paradoja de hoy en día es que, para los trabajadores activos, la liberación del trabajo, posibilitada por los avances tecnológicos, no se ha traducido en ocio creativo, sino en exclusión.¹⁰ El desarrollo económico insuficiente y un nuevo modelo de crecimiento han ocasionado graves problemas de empleo, desempleo, subempleo y empleo en el sector informal.

¹⁰ El saldo más dramático de las políticas de “ajuste estructural” y reconversión no es la creciente plusvalía extraída a los trabajadores de la industria y de la agricultura globalizada, sino la generación de una enorme masa de población sobrante, rebaños humanos que no son “reserva laboral”, sino ejércitos de desahuciados, de condenados a muerte por inanición y por falencia. Bartra, Armando, “¿A dónde irán los excluidos si el sistema es global?”, *Revista del Senado de la República*, LVII Legislatura, 2000, p. 39.

Desde el punto de vista del derecho social, estas transformaciones pueden ser principalmente señaladas en diversos niveles: la promoción o desarrollo del trabajo independiente; la evolución del criterio de subordinación que caracteriza al contrato de trabajo; la exteriorización o la maquila de prácticamente todas las etapas de la producción, y las transformaciones del derecho de la seguridad social, particularmente en materia de pensiones. La transformación del modelo clásico de relaciones laborales ha producido la emergencia de grupos vulnerables en el derecho del trabajo. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su informe anual, denominado “El empleo en el mundo 1998-1999”,¹¹ ha señalado a las personas económicamente activas que son propensas a la vulnerabilidad.

A. Jóvenes trabajadores

La OIT calcula que en el mundo hay unos 60 millones de adolescentes entre quince y veinticuatro años que buscan trabajo. Con un crecimiento económico insuficiente, los jóvenes trabajadores son especialmente vulnerables al desempleo y al trabajo precario. En América Latina las tasas de desempleo juvenil urbano pueden rebasar el 30%.

Los jóvenes entran en condiciones de desventaja al mercado laboral, debido a que se trata de un sector sin experiencia, poco calificado. Por otro lado, el desempleo o el trabajo precario al principio de la vida laboral aumentan las posibilidades de seguir desempleado y de percibir en el futuro un salario bajo. Además de que el desempleo juvenil puede conducir a actitudes antisociales (vandalismo, delincuencia, drogadicción), a la pérdida de la autoestima o a la automarginación social. Una alternativa de los gobiernos europeos consiste en otorgar incentivos fiscales a las empresas para contratar y proporcionar alguna formación a los trabajadores jóvenes. En México no hay políticas relevantes definidas en este renglón, que urge atender.

B. Los desempleados de larga duración

El “desempleo de larga duración en el mercado de trabajo es uno de los problemas sociales más graves y persistentes”, asegura el informe de la

¹¹ Se puede consultar el informe en la página Web de la OIT: www.ilo.org.

OIT. Cuanto más tiempo lleva desempleado un trabajador, menor es su posibilidad de encontrar un trabajo. La situación se agrava cuando no existe el seguro de desempleo, como en México. Al respecto, llama la atención que los sistemas bancarios empiecen a ofrecer seguros de desempleo, lo que revela que sí sería financieramente sostenible y que podría instrumentarse por instituciones de seguridad social.

C. Los trabajadores sin formación profesional

Un nivel de instrucción bajo aumenta la dificultad de conseguir un empleo, perder el que ya se tiene, tratar de conseguir uno o superarse para alcanzar un puesto de nivel más alto. Los trabajadores desplazados de sectores industriales en declive y los que sufren alguna discapacidad tienen más probabilidad que cualquier otro de acabar engrosando el grupo de desempleados, que ante la necesidad de sobrevivir aumentan las filas del sector informal con las consecuencias directas mediatas e inmediatas que representa la carencia de protección social.

D. Trabajadores de edad avanzada

Un trabajador de edad avanzada está más expuesto a la pérdida de su empleo o a la imposibilidad de encontrar una fuente de trabajo. Su situación es aún más vulnerable debido al desempleo que no logra recuperar las plazas perdidas y acoger a las nuevas generaciones, así como a las actuales políticas en materia de seguridad social, a la falta de programas de capacitación o formación profesional específicamente elaborados para ellos, y a la discriminación que ilegalmente practican los empleadores al seleccionar a sus trabajadores.

E. Personas discapacitadas

Las personas con alguna discapacidad se enfrentan con graves problemas para poder encontrar una fuente de trabajo, tanto en el sector estructurado como en el sector no estructurado de la economía. Se ha dado poco interés a la productividad de las personas con capacidades diferentes; se les considera para otras tareas, como la deportiva; pero

no hay políticas que estimulen a los empleadores a su contratación ni programas de capacitación laboral, lo que genera exclusión en materia de seguridad social.¹²

F. Menores trabajadores

Los menores trabajadores constituyen uno de los grupos más vulnerables dentro del derecho del trabajo. Hoy en día no se puede negar la magnitud de dicho desafío. La OIT, tratando de adoptar una posición más realista, simplemente se ha dado cuenta de que no basta con prohibir el trabajo infantil, ya que éste en ocasiones es una necesidad para su sobre vivencia o la de su familia. La realidad ha llevado a la OIT a considerar que es más viable la prohibición de las peores formas de trabajo infantil, como un combate a su explotación, para lo cual se adoptó como norma internacional el Convenio de la OIT núm. 182 (1999), ratificado por México en 2000. De acuerdo con este instrumento, la obligación fundamental de los Estados consiste en establecer medidas para prohibir y eliminar inmediatamente las peores formas de trabajo infantil.¹³

Para los niños en riesgo de vulnerabilidad y los niños trabajadores convendrá modificar la situación que prevalece en sus familias, como en su entorno, tanto en el ámbito económico como respecto a la disfuncionalidad familiar.

Las presiones económicas sobre las familias han obligado a los menores a incorporarse al trabajo callejero en actividades propias del sector informal, en el subempleo, a la mendicidad y en actividades ilícitas. Se necesita replantear la ayuda a los niños de y en la calle, pues no basta con que éstos cuenten con un albergue y se les proporcione alimentación.

¹² Informe de Ejecución 2001-2003: <http://64.233.187.104/search?q=cache:qDSIE dHKNEIJ:www.conapo.gob.mx/micros/infavance/2003/23>.

¹³ El concepto de “peores formas de trabajo infantil” abarca: todas las formas de esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, tales como la venta y tráfico de niños, el trabajo forzoso u obligatorio, la servidumbre por deudas y la condición de siervo; la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes; cualquier otro tipo de trabajo o actividad que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, pueda suponer una amenaza para la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

Hay que recordar que actualmente estos niños de y en la calle, son ya una segunda generación nacida en tales circunstancias, ejemplo de ello es la construcción de un espacio para niñas embarazadas o con hijos por parte del Fideicomiso de los Institutos para los Niños de la Calle (FINCA) y otras muchas ONG avocadas al problema. Lo que se necesita es reconstruir el tejido social e inculcar autoestima a los menores y sentido de pertenencia a la sociedad, instrucción y capacitación laboral, meta que sólo puede emprenderse por acciones articuladas entre varias instituciones gubernamentales.

G. *Las unidades de trabajo informal*

Para la OIT el sector informal representa:

Un conjunto de unidades que producen bienes o servicios en vista principalmente de crear empleos e ingresos para las personas concernidas. Estas unidades tienen un bajo nivel de organización, operan en pequeña escala y de manera específica, con poca o ninguna división entre el trabajo y el capital en tanto factores de producción. Las relaciones de empleo —cuando existen— están sobre todo fundadas sobre el empleo ocasional, las relaciones familiares o las relaciones personales y sociales, más que sobre acuerdos contractuales que contengan garantías en buena y debida forma.¹⁴

Hasta el tercer trimestre de 2003, el Inegi informa que este sector genera el 12.5% del Producto Interno Bruto del país (aproximadamente 663,104 millones de pesos), y que sus ingresos representan el 17.4% de las ganancias generadas en la economía nacional.

El sector informal ha creado más empleos que el sector estructurado; sin embargo, se caracterizan también por la precariedad de las condiciones de trabajo y la ausencia de protección, tanto laboral como en materia de seguridad social.¹⁵

¹⁴ Cfr. B.I.T., *Quinzième Conférence internationale de statisticiens du travail. Rapport de la conférence.*

¹⁵ Por ejemplo, los estudios de la OIT muestran que en América Latina, entre 1990 y 2003, de cada diez nuevas personas ocupadas seis trabajan en la llamada *economía informal*.

III. ALTERNATIVAS PARA LA VIABILIDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Uno de los principales problemas a los cuales se encuentra confrontada hoy en día la seguridad social, es al hecho de que más de la mitad de la población mundial (trabajadores y personas dependientes de éste) está excluida de toda forma oficial de protección por la seguridad social. La mayoría de las familias pertenecientes a estos grupos excluidos tienen por jefe de familia a un trabajador independiente (hombre o mujer). En los países en desarrollo, como es el caso en América Latina, estos jefes de familia trabajan en la agricultura o en el sector no estructurado.¹⁶ En el caso de la seguridad social mexicana se ha desarrollado un sistema basado en seguros, pero también paralelamente se ha impulsado la creación de un sistema nacional de protección social (como ya se mencionó antes). No obstante, la desarticulación existente entre las diferentes instituciones de la seguridad social es notoria. Resulta imprescindible replantear la organización y funcionamiento de la seguridad social para asegurar su viabilidad y poder atender al grueso de la población, que en su mayoría se encuentra en una situación de vulnerabilidad.

1. *Necesidad de un análisis segmentado de la población*

La planeación debe partir de un doble enfoque: el urbano y el rural. Dentro de cada uno de éstos deben definirse las prioridades y atender lo esencial; a manera de ejemplo puede estar la migración rural, la nacional y la internacional, que obligan a replantear las acciones que refuercen las funciones económicas y sociales (educativas) de mujeres y niños habitantes en zonas de expulsión. Por otra parte, es necesario segmentar las necesidades entre los sectores formal e informal.

2. *Crear un sistema integral de previsión social*

Es necesario establecer una serie de metas mínimas en cada uno de los diferentes campos que comprende la previsión social: seguros sociales, apoyo a la vivienda, seguridad e higiene en el trabajo, protección del sa-

¹⁶ Cfr. RISS, "Travailleurs indépendants et travailleurs du secteur informel: en marge de la sécurité social", *op. cit.*, nota 1.

lario, promoción del empleo, capacitación y adiestramiento, atención especial para grupos vulnerables, acceso a la cultura y recreación.¹⁷

Seguros sociales. La crisis de las instituciones de seguridad social, particularmente en materia de pensiones, hace necesario reformar el marco jurídico existente, ya sea modificando el diseño de las prestaciones o incrementando las aportaciones en algunos seguros. Asimismo, se hace necesario:

- a) Considerar de manera independiente tres grupos de derechohabientes: pensionados, activos y nuevas generaciones.
- b) Crear un sistema nacional de pensiones que contemple la creación del Instituto Nacional de Pensiones para: garantizar al trabajador y/o a su familia una vida digna al final de su vida laboral; que sea viable financieramente.
- c) Permitir trasladar —portabilidad de derechos— las aportaciones de los trabajadores entre las diferentes instituciones de seguridad social, que garantice no sólo un manejo transparente, sino también un costo de administración rentable desde la perspectiva del trabajador —urge revisar el costo del manejo de las cuentas individuales en las Afore y en las Siefore, así como asegurar los fondos para cumplir con las pensiones futuras—.
- d) Contemplar a todas las personas que realicen una actividad laboral, y que no tienen acceso al sistema institucional de pensiones.
- e) Fomentar la equidad, evitando transferencia de recursos de los trabajadores que menos tienen a grupos de trabajadores relativamente favorecidos.

Seguridad e higiene en el trabajo. Si bien se trata de una responsabilidad empresarial o patronal cubierta de manera importante a través del seguro social, es necesario insistir en la prevención de los riesgos de trabajo, para lo cual se sugiere:

- a) Promover las comisiones mixtas en los centros de trabajo.
- b) Crear una cultura de seguridad, salud y medio ambiente.
- c) Coordinación la inspección del trabajo en distintas áreas, con la definición de medidas generales por rama de actividad o por región.

¹⁷ López Guízar, Guillermo, “Estudio de los actores principales de la previsión social en México en los sectores público, privado y social”, Documento de Trabajo.

- d) Y, entre otras, promover el cumplimiento de la legislación por medio de mecanismos y estímulos que eviten la imposición de sanciones, y que, en su caso, la aplicación sea rigurosa.

Protección al salario. Una de las acciones que deben tener mayor prioridad en este rubro es evitar y, en su caso, sancionar rigurosamente la simulación salarial. En otras áreas se proponen líneas directas e indirectas. Entre las primeras:

- a) Recomponer el funcionamiento de organismos como Fonacot, que amplíen sus líneas de crédito y que disminuyan su propio presupuesto.
- b) Reelaborar el Catálogo Nacional de Ocupaciones coordinado con las definiciones de actividades de las profesiones, oficios y trabajos especiales que elabora la Conasami.

De manera indirecta:

- c) Intensificar la defensa de los derechos del consumidor.
- d) Incrementar la productividad de los trabajadores con reflejo real en la capacidad adquisitiva de sus salarios.
- e) Asegurar que los precios de los productos básicos no sean objeto de especulación.

Apoyo a la vivienda. De acuerdo a los informes sobre la deficiencia en la satisfacción de este derecho, se propone:

- a) Fomentar la construcción de vivienda barata y de calidad.
- b) Permitir el acceso a la vivienda de los grupos no asalariados.
- c) Ofrecer viviendas con espacios adecuados en zonas con servicios, en función del número de familiares.
- d) Apoyar prioritariamente a las mujeres jefas de familia.
- e) Apoyar a los trabajadores asalariados a partir de los dieciseis años en la adquisición de créditos.

Promoción del empleo. Fomentar la estabilidad económica para la generación de empleos.

Capacitación y adiestramiento. En esta área es muy importante considerar acciones integrales y tomar en cuenta los programas desde la educación básica; considerar las necesidades urbanas y rurales, crear tecnología para evitar la importación de la misma, así como coordinar la formación con las necesidades de la planta productiva nacional.

- a) Intensificar el funcionamiento de las comisiones mixtas en la materia a nivel empresa y generar una cultura de la formación profesional.
- b) Desarrollar el derecho a la formación profesional, que comprenda tres momentos: antes de ingresar al mercado de trabajo, durante la permanecía en el mercado de trabajo y en caso de pérdida del empleo.

Atención especial para grupos vulnerables. La extensión del derecho social a los grupos vulnerables. La multidimensionalidad de la extrema pobreza y de la exclusión, el encadenamiento de las precariedades, manifiestan la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos humanos. Es lamentable que los derechos económicos, sociales y culturales no sean todavía considerados como verdaderos derechos humanos, no obstante estar plasmados así en las grandes convenciones internacionales, muchas ratificadas por México. Es relevante que algunos tribunales internacionales, como la Corte Europea de Derechos del Hombre, hayan señalado que no existe ninguna separación absoluta entre derechos civiles y políticos, y los derechos sociales y económicos.¹⁸

Los derechos políticos y civiles son ciertamente necesarios para la reivindicación de los derechos económicos y sociales, pero estos últimos son medios indispensables sin los cuales no se pueden ejercer realmente las grandes libertades. ¿Cuál es la libertad de expresión de aquel que es visto como un débil o un inútil? ¿Qué significa la libertad de domicilio para aquel que no tiene una casa?¹⁹ Quizás hoy en día la intervención del Estado, que en su momento redujo la explotación del trabajo, sea nuevamente necesaria. Hoy en día la *exclusión* es a la sociedad de mañana lo que la *cuestión obrera* fue a la sociedad de ayer.²⁰ En materia de legislación social, un ejemplo interesante lo constituye la ley francesa del 29 de julio de 1998, relativa a la lucha contra la exclusión social. Dicha ley hace referencia constante a los derechos fundamentales, a todos los excluidos, y porque pretende combatir la existencia de grupos sociales de segunda en su primer artículo señala que pretende garantizar en todo el territorio nacional el acceso efectivo de todos a los derechos fundamentales en los dominios del empleo, la habitación, la protección de la salud, de la justi-

¹⁸ F. Sudre, "Misère et Convention Européenne des droits de l'Homme", *Revue Quatre Monde*, núm. 151, p. 19.

¹⁹ Cfr. Verdier, Jean Michel, "Grande pauvreté, exclusion et droits fondamentaux: un autre regard enrichi par le croisement des savoirs", *Revue Quatre Monde*, p. 11.

²⁰ Cfr. J-B. de Foucauld, *Solidarités nouvelles face au chômage*, Paris, Edorial Charles Léopold Mayer, 1999.

cia, de la educación, de la formación y de la cultura, así como la protección de la familia y de la infancia. Una de las características de la ley que se menciona es que en la elaboración de las políticas contra la exclusión, en la toma de decisiones y en la implementación de las mismas, se contempla la participación de los propios excluidos. Se trata de convertir de sujetos pasivos a actores creativos de su propio cambio:

- a) Fomentar la vinculación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social con todas aquellas dependencias dedicadas a programas de desarrollo social, en todas sus modalidades, diseñados para atender a grupos vulnerables y excluidos.
- b) Generar mecanismos de previsión social para los jóvenes trabajadores, los desempleados de larga duración, los trabajadores sin formación profesional, los trabajadores de edad avanzada, las personas con capacidades diferentes, los menores trabajadores y población en general carente de seguridad social.

Acceso a la cultura y recreación. Vincular las acciones entre la STPS con los organismos que tienen vocación de fomentar la cultura:

- a) Coordinar programas principalmente con la Secretaría de Educación Pública y sus distintas dependencias (Conacyt, Bellas Artes, Conaculta).
- b) Incentivar a los empleadores para que desarrollen la recreación y la cultura entre sus trabajadores.
- c) Recuperar el compromiso de las instituciones de seguridad social en el fomento a la cultura y la recreación de sus derechohabientes.

3. Diseñar una seguridad social para el sector informal

Atendiendo a las particularidades del contexto mexicano, se debería reflexionar sobre las tres formas fundamentales de promoción de la seguridad social para los trabajadores informales y las personas a su cargo: creación de regímenes de seguro social especialmente diseñados; reforzar la asistencia social; ampliación y reforma del sistema formal de seguridad social.

Cabe señalar, que la aplicación de alguna de las formas arriba señaladas para promover la seguridad social de los trabajadores del sector informal se debe realizar a partir de una visión articulada.

4. Articular la seguridad social

El enfoque de la seguridad social debe ser global, en ese sentido es necesario diseñar un modelo coordinado de seguridad social que evite duplicidades o contradicciones, acorde a las condiciones de México; consolidarlo como una política de Estado que por su naturaleza vaya más allá de movimientos o de inclinaciones coyunturales. Situación que implicaría definir principios rectores, objetivos, metas principales y estrategias.

A pesar de la importancia de la Ley de Planeación, es un hecho que en materia de protección social no se ha favorecido la coordinación entre entidades públicas, principalmente por problemas de competencia que imposibilitan una política homogénea y que fomentan una visión aislada de las atribuciones que tienen las entidades públicas, un ejemplo claro se exhibe en materia de seguridad e higiene en el trabajo respecto a la inspección del trabajo que suele operar con un grado importante de deficiencia en los estados de la República.

- a) A manera de ejemplo se propone que se celebren convenios entre los gobiernos locales y la STPS para coordinar la inspección en empresas de jurisdicción federal y local para reducir los gastos y cubrir satisfactoriamente esta delicada función.
- b) Igualmente, se podrían buscar otras coordinaciones entre las entidades federativas con la participación democrática de los grupos sociales involucrados e interesados en la previsión social.

5. Diversificar el financiamiento de la seguridad social

El financiamiento de la seguridad social mexicana, como ya quedó expuesto más arriba, se encuentra en una profunda crisis que pone en riesgo la viabilidad económica. Ante dicha situación se hace necesario pensar en otro tipo de fuentes de financiamiento. En ese sentido, debería explorarse la posibilidad de introducir una contribución destinada a asegurar el financiamiento de la seguridad social. Dicho camino ha sido tomado por algunos países, tales como Francia.

En Francia, el régimen general de seguridad social se financia fundamentalmente mediante cotizaciones y aportaciones basadas sobre las remuneraciones. Las cotizaciones se calculan a partir de determinadas tasas establecidas a nivel nacional, y están a cargo de los empresarios y de

los trabajadores por cuenta ajena. El régimen se financia también mediante la vía de contribuciones específicamente destinadas, particularmente: La Contribución Social Generalizada (CSG) y la Contribución para el Reembolsó de la Deuda Social (CRDS).

Se descuenta la CSG sobre los ingresos de actividad, ingresos en sustitución, rendimientos del patrimonio y productos financieros. Asimismo, desde 1996 se descuenta también sobre todo tipo de ingresos la CRDS. Las personas que tienen su domicilio fiscal en Francia y que están a cargo por cualquier concepto de un régimen francés obligatorio de seguro de enfermedad, tienen la obligación de pagar sobre el rendimiento de sus actividades una tasa de 7.5 %, y la CRDS a una tasa de 0.5%.

Este tipo de contribuciones permite establecer un impuesto con fines específicos, que permite, por un lado, respetar el actual financiamiento de la seguridad social mexicana, así como salir de la discusión sobre el incremento de los impuestos sobre el ingreso —como lo hace Dinamarca, Holanda y Alemania, en donde la protección social es financiada exclusivamente por los impuestos— o de tasar todos los productos con el impuesto al valor agregado.