

CAPÍTULO CUARTO

LAS NECESARIAS REFORMAS A LA SEGURIDAD SOCIAL Y CREACIÓN DEL INSTITUTO MEXICANO DE PROTECCIÓN SOCIAL

En México se ha desarrollado un sistema basado en seguros, y paralelamente se ha impulsado la creación de un sistema nacional de protección social. El sistema de salud en México se desarrolló de manera segmentada, sin una idea rectora que lo organizara en su conjunto, adicionando instituciones de salud y de seguridad social por grupos de población. Por ejemplo, el caso más reciente, el Seguro Médico para una Nueva Generación, que es un seguro voluntario de gastos médicos para los niños nacidos a partir del primero de diciembre del 2006 y sus familias, que no se encuentren afiliados a ninguna institución de seguridad social. Siendo loable su nacimiento, discrimina a los no nacidos en las fechas establecidas. Además, responsabiliza a los servicios de salud de las entidades federativas, y en caso de las localidades donde no existan estos, serán proporcionados por instituciones de seguridad social o servicios médicos privados, mediante la firma de los convenios correspondientes.

El Informe de Evaluación de la Política Desarrollo Social en México 2008 ha dado cuenta de la dispersión de programas y de la falta de coordinación institucional, que más que representar un beneficio es un problema estructural de la política de desarrollo social:

La multiplicidad de problemas socio económicos que padece el país podría justificar la diversidad de programas, pero parecería que esta diversidad más que un beneficio es un problema estructural de la política de desarrollo social. Salvo un pequeño conjun-

to e programas de gran presupuesto, es evidente que existe una gran dispersión de recursos en diversos programas, secretarías e instituciones, lo cual significa una atomización lo que puede traducirse en una falta de efectividad y eficiencia...¹⁵³

Asimismo, se señala que:

...la política de desarrollo social se ha centrado en los últimos 20 años en programas sociales focalizados, lo cual de alguna manera hace más eficiente el gasto, pero se ha olvidado de políticas universales que pudieran mejorar la calidad y cobertura de la educación, la salud, la seguridad social, que son parte de los derechos sociales universales. La política de desarrollo social debería incluir de manera ordenada y clara los programas sociales, la seguridad social y la política laboral, para que en el diseño agregado de la política de desarrollo social no se dupliquen esfuerzos, y se logren cambios mucho más efectivos en el abatimiento de la pobreza y el acceso a derechos sociales.¹⁵⁴

El Informe de Evaluación de la Política Desarrollo Social en México 2008 señala en su apartado de conclusiones, entre otras, que la política de desarrollo tiene grandes retos: el objeto de la política social está fragmentado y disperso; es necesario reforzar los sistemas de evaluación en el país, especialmente en los estados y municipios; no existen evaluaciones en los estados y municipios; hay un gran número y dispersión de programas sociales; insuficiente coordinación al interior y entre instituciones que tienen a su cargo programas y políticas de desarrollo social; insuficiente coordinación entre federación, estados y municipios; la calidad de algunos servicios públicos es deficiente, en particular en el caso de la educación y la salud, situación que es más aguda si se trata de poblaciones indígenas.¹⁵⁵

¹⁵³ Informe de Evaluación de la Política Desarrollo Social en México 2008, p. 72.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 77.

¹⁵⁵ *Ibidem*, pp. 94 y 95.

La desarticulación existente entre las diferentes instituciones de la seguridad social y los programas de protección social es notoria. Quizá el hecho de mezclar instituciones y programas de protección ha generado el incremento de la cobertura, pero también el incremento de problemas, entre los que se encuentran la saturación de los servicios de seguros sociales al incrementar su espectro incluyendo a beneficiarios de programas de protección social (Seguro para una nueva generación, IMSS-Oportunidades, seguro popular), la falta de infraestructura y la calidad del servicio.

Resulta imprescindible replantear la organización y funcionamiento de la seguridad social para asegurar su viabilidad (A). Por otro lado, es evidente que se requiere una organización particular que se encargue de la cobertura social de la población que por alguna razón no sea asalariado formal registrado ante el seguro social, es necesaria la creación de un Instituto Mexicano de Protección Social, encargado de aglutinar a todo estos sectores (B).

I. LAS REFORMAS AL MODELO DE SEGUROS SOCIALES

Varias son las reformas que se pueden realizar dentro del modelo de seguros sociales desarrollado en nuestro país; por ejemplo, fortalecer o incrementar los mecanismos de coordinación entre el IMSS y el ISSSTE (1), diversificar el financiamiento de la seguridad social (2), y repensar el sistema nacional de pensiones, de suerte que sea menos importante el lucro que la protección (3).

1. *Establecer o incrementar los mecanismos de una coordinación entre el IMSS y el ISSSTE*

Salvo el tema de la portabilidad de las pensiones entre el IMSS y el ISSSTE, se debería evaluar el incremento de la coordinación interinstitucional entre el IMSS, el ISSSTE en materia

de prestaciones sociales y de seguros. Asimismo, establecer una mayor coordinación entre el IMSS, el ISSSTE y la Secretaría de Salud, en materia de compra y producción de medicamentos, de compra de infraestructura médica, así como de mejores prácticas en la prestación del servicio médico.

Al respecto, se debe tener presente que uno de los grandes problemas de la seguridad social mexicana tiene que ver con la ausencia de unidad en la administración y gestión de la seguridad social.

2. *Diversificar el financiamiento de la seguridad social*

Algunos autores se han preguntado si realmente pueden reducirse los costos de la atención médica. La respuesta ha sido contestada en dos sentidos: si, como hasta ahora, se busca una reducción modesta, no sistematizada, coyuntural y por sectores, la respuesta es afirmativa, pero si se desea una disminución importante, sistemática, definitiva y global, la respuesta es no o casi no.¹⁵⁶

El financiamiento de la seguridad social mexicana, como ya quedó expuesto más arriba, se encuentra en crisis,¹⁵⁷ particularmente en el tema de las pensiones.¹⁵⁸ Aunque, habría que insistir, se trata de un fenómeno global. Ante dicha situación, se hace necesario pensar en otro tipo de fuentes de financiamiento. Entre las diferentes propuestas para resolver el financiamiento de la seguridad social se encuentran: aumentos en la tasa de cotización,

¹⁵⁶ Treviño, Norberto, “¿Realmente pueden reducirse los costos de la atención médica?”, en Rivero Serrano, Octavio y Tanimoto, Miguel (coords.), *El ejercicio actual de la medicina, siglo XXI*, México, UNAM, 2000, pp. 151-156.

¹⁵⁷ Moreno Padilla, Javier, “Financiamiento del seguro social”, y Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, “El financiamiento de la seguridad social”, en Kurczyn, Patricia, *Derecho social. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, 2005.

¹⁵⁸ Morales Ramírez, María Ascensión, “Financiamiento de la seguridad social: lo sistemas de pensiones”, en Kurczyn, Patricia, *Derecho social. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, 2005.

ampliación de la base gravable, aumento en la edad de retiro o disminución de la jubilación por edad temprana, copago o pago extra por servicios de salud, indexación de las jubilaciones a la inflación y los salarios, mejoras administrativas, uso del bono demográfico, ingresos fiscales de otras fuentes y privatización del sistema de pensiones.¹⁵⁹

Dado que la seguridad social mexicana busca combatir y prevenir enfermedades a través de un sistema nacional de salud, debería explorarse la posibilidad de introducir una contribución destinada exclusivamente al financiamiento de la seguridad social. Se trataría de una manera de equilibrar el financiamiento de la misma, sobre todo del sector que la seguridad social mexicana que busca otorga protección a la sociedad, a través del sistema nacional o estatal de salud. La composición del empleo en México se integra no solo por trabajadores asalariados, sino también por una cantidad considerable de trabajadores independientes y de informalidad. No es plausible considerar que solo se pueden sostener las instituciones de seguridad social con las cuotas obrero-patronales. La sociedad en su conjunto debe participar en preservar y mantener estándares altos de seguridad social.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Conferencia Interamericana de Seguridad Social, *Problemas de financiación y opciones de solución. Informe sobre la seguridad social en América 2002*, México, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 2002, pp. 102 y 103.

¹⁶⁰ 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 son 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 Reembolso 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%.

Una posibilidad, ya existente, en otros países, puede ser la introducción de una contribución social generalizada sobre los ingresos de actividad, ingresos en sustitución, rendimientos del patrimonio y productos financieros. Este tipo de contribuciones permiten establecer un impuesto con fines específicos, que hacen posible, por un lado, respetar el actual financiamiento de la seguridad social mexicana, así como salir de la discusión, que se ha dado en algunos países, sobre el incremento de los impuestos sobre el ingreso —como lo hacen 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.

3. *Sistema nacional de pensiones: menos lucro y más protección*

Estudios del Banco Mundial han reconocido que los países que consiguieron mejores resultados con las reformas se encuentran todavía con problemas: baja cobertura, falta de mitigación de la pobreza, déficit fiscal persistente, limitada capacidad actuarial, sector financiero poco desarrollado, altas comisiones, sistemas de pensiones adicionales, prestaciones elevadas y falta de oportunidad y eficacia de la asistencia al fortalecimiento de la capacidad administrativa.¹⁶¹ Además de que las cuentas de capitalización individuales suelen ser atractivas y otorgar beneficios a los grandes inversionistas y costosas para los participantes pobres.¹⁶²

En el caso mexicano, ya algunos autores han señalado el origen chileno del modelo implementado en el IMSS,¹⁶³ y reciente-

¹⁶¹ Grupo de Evaluación Independiente, *Reforma y reestructuración de los sistemas de pensiones. Evaluación de la asistencia prestada por el Banco Mundial*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2006, p. 62.

¹⁶² Medigliani, Franco y Muralidhar, Arun, *Rethinking Pension Reform*, Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2004, p. 70.

¹⁶³ Morales Ramírez, María Ascensión, *La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano*, México, UNAM, 2005, 263 pp.

mente en el ISSSTE.¹⁶⁴ La participación del sector privado en la administración de las pensiones de los trabajadores, las altas comisiones que se cobran por el manejo de las cuentas individuales, ya han planteado la necesidad de reformar los fondos de pensión basados en cuentas individuales. No por nada, la nueva Ley del ISSSTE de 2007 ha sido tan discutida y objeto de una cantidad considerable de amparos por parte de los derechohabientes.

Hace años, los autores de la privatización de los fondos de pensión podían afirmar que se tendría que esperar para ver los resultados de la privatización total o parcial, con el fin de determinar su viabilidad para otros países.¹⁶⁵ No obstante, el fracaso de las cuentas individuales de capitalización, manejadas por el sector privado, conforme pasa el tiempo demuestran su inviabilidad como método exclusivo para asegurar una pensión por años trabajados o por vejez.¹⁶⁶

Sin duda, los caminos apuntan a la necesaria existencia de un sistema mixto, en donde conviva una base solidaria que le

¹⁶⁴ Se pueden consultar algunos comentarios sobre la nueva Ley del ISSSTE en Mendizábal Bermúdez, Gabriela, “Comentario a la nueva Ley del ISSSTE: aspectos positivos y negativos en el otorgamiento de las prestaciones”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 5, julio-diciembre de 2007; Morales Ramírez, María Ascensión, “Nueva Ley del ISSSTE y pensiones de retiro”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 5, julio-diciembre de 2007; Kurczyn Villalobos, Patricia, “Nueva Ley del ISSSTE”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 5, julio-diciembre de 2007; Ruiz de Chávez, Arturo, “Inobservancia del principio tutelar del derecho social en las normas del sistema de ahorro para el retiro de los trabajadores”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 5, julio-diciembre de 2007; Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, “Las reformas a la Ley del ISSSTE: medicina amarga para un paciente en crisis”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 5, julio-diciembre de 2007, y Sánchez-Castañeda, Alfredo, “La nueva Ley del ISSSTE: ¿una reforma adecuada?”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 5, julio-diciembre de 2007.

¹⁶⁵ González Roaro, Benjamín, *La seguridad social en el mundo*, 2a. ed., México, Siglo XXI, 2003, p 114.

¹⁶⁶ Ensignia, Jaime y Díaz, Rolando (coords.) *La seguridad social en América Latina: ¿reforma o liquidación?*, Caracas, Nueva Sociedad, 1997, 252 pp.; Ramírez López, Berenice P. (coord.), *La seguridad social. Reformas y retos*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1999, 352 pp.

asegure a toda persona una vejez digna, y por otro lado, posibilitar la existencia de un ahorro individual a través de aportaciones voluntarias.

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. En ese sentido, se debe considerar la creación de un sistema nacional de pensiones que contemple el establecimiento de un Instituto Nacional de Pensiones, el cual se encargaría de centralizar la organización y administración de las pensiones, a partir de una gestión pública que privilegie el interés público y no el lucro privado.

Tan existe un lucro económico de por medio, que si se comparan las comisiones de las siefores¹⁶⁷ básicas, se puede observar que se cobra una comisión menor sobre el porcentual sobre el saldo es PensionISSSTE (véase cuadro):

*Comisiones de las siefores básicas
(Al cierre de agosto de 2011)*

<i>Afore</i>	<i>Porcentaje anual sobre saldo</i>
Afirme Bajío	1.51
Azteca	1.67
Banamex	1.45
Bancomer	1.40
Banorte Generali	1.48
Coppel	1.70
HSBC	1.52
Inbursa	1.17
ING	1.48
Invercap	1.72

¹⁶⁷ Las Siefores (Sociedades de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro) son los fondos donde las administradoras de fondos para el retiro (Afores) invierten los recursos de los trabajadores a lo largo de su vida laboral.

<i>Afore</i>	<i>Porcentaje anual sobre saldo</i>
Metlife	1.69
PensionISSSTE	1.00
Principal	1.55
Profuturo GNP	1.53
XXI	1.40

Con información de <http://www.consar.gob.mx/SeriesTiempo/CuadroInicial.aspx?md=5> consultado el 5 de octubre de 2011.

El modelo sueco de pensiones podría ser una posibilidad, en donde, con el fin de minimizar los costos administrativos (gestión de cuenta, recaudar cotizaciones, proporcionar información, etcétera), que conlleva un sistema de capitalización individual, los servicios administrativos están separados de los financieros e inversión de los fondos. En ese sentido, la administración de las cuentas la lleva una entidad pública, y la inversión de los recursos es realizada por admiradoras privadas, elegidas libremente por el afiliado.¹⁶⁸

La Autoridad de Pensiones de Prima se encarga de administrar las cuentas. Se trata de un organismo público creado dentro de la administración de la seguridad social. Entre sus funciones se encuentran: gestionar las cuentas individuales y proporcionar los servicios correspondientes, operar como una cámara de compensación en las transacciones, y es el proveedor monopólico de pensiones.

Las administradoras privadas (AP) se encargan, por su parte, de la administración de los fondos. Las AP celebran un convenio con la Autoridad de Pensiones de Prima, no con el trabajador, y desconocen la identidad de los afiliados cuyos fondos invierten. El modelo genera competencia entre las AP, ya que deben ofrecer los mejores rendimientos.

¹⁶⁸ Para un mayor estudio del modelo sueco véase Morales Ramírez, María Ascensión, *Modelos de financiamiento de las pensiones*, tesis para obtener el grado de doctora en derecho, México, UNAM, 2009. Especialmente el capítulo IV: "Sistema de cuentas nacionales y el modelo sueco", pp. 203-247.

II. LA CREACIÓN DEL INSTITUTO MEXICANO DE PROTECCIÓN SOCIAL

Es de destacar que la fracción XXIX del apartado A del artículo 123 constitucional ya haya contemplado cualquier otro seguro "...encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y familiares". De alguna manera la fracción ha sentado las bases del derecho a la protección social para toda persona no asalariada.

Históricamente, la existencia de población sin empleo, de trabajadores independientes, y en general de sectores en condiciones de vulnerabilidad social, ha originado que la seguridad social mexicana se complemente con políticas de protección social para dicha población, que por sus características no puede o le es imposible cotizar en alguno de los institutos de seguridad social existentes.

Por lo anterior, paralelamente se inició el desarrollo de los institutos de seguridad social para los trabajadores del sector privado, así como de una protección social para todas aquellas personas que no podían contar con los servicios proporcionados por dichas instituciones, y que sin embargo requerían una atención médica en caso de enfermedades y que atendieran su situación de vulnerabilidad social.

En complementariedad, desafortunadamente, no se ha dado bajo un esquema de coordinación, de simplificación y de reducción de costos para la administración pública. Muy por el contrario, se aprecia una desarticulación, entre otras razones, porque son varias las entidades y secretarías de Estado que intervienen.

El sistema de salud en México, que originalmente partía del IMSS, a través de IMSS-Coplamar, al paso del tiempo se ha desarticulado. A pesar de sus nobles propósitos, carece de racionalidad (ausencia del principio de solidaridad intergeneracional, de responsabilidad del Estado y el individuo, múltiples órganos administrativos a cargo de la seguridad y la protección social, una

universalidad formal más que real, cobertura sin calidad, etcétera). Se ha desarrollado de manera segmentada, sin una rectoría centralizada de su organización y administración, adicionando y mezclando instituciones de salud, de seguridad social y de protección social.

Sin duda, los paradigmas han cambiado en nuestro país. El IMSS respondía al modelo de trabajadores asalariados con una relación laboral por tiempo indeterminado, que les permitía encuadrar su seguridad social en los cánones fijados por la Ley del Seguro Social.

Aunque, en este contexto, nunca fue así, o quizá mayoritariamente nunca ha sido así. Situación que podemos ejemplificar con el hecho concreto de que son más los adultos mayores sin ningún tipo de pensión por jubilación, que aquellos que sí cuentan con una pensión. De cada tres adultos mayores, uno no cuenta con algún tipo de pensión.

Por otro lado, cada vez más vemos la aparición de una pluralidad de trabajadores que van más allá de aquellos caracterizados por un vínculo de subordinación clara y que cuentan con un empleo estable; así, hoy en día podemos observar el surgimiento o el incremento de trabajadores independientes, cierto es, en ocasiones falsos independientes, de trabajadores semisubordinados —parasubordinados—, de trabajadores a medio tiempo, de trabajadores informales, y un porcentaje muy importante de población económicamente activa que no trabaja porque no encuentra un empleo. Los anteriores casos, dado el diseño de nuestra seguridad social, no tienen cabida dentro de un sistema clásico de seguros sociales.

Para dicha población, han aparecido una serie de programas o de instituciones destinados a cubrir sus necesidades de atención en materia de salud, así como para proporcionarles un ingreso de sobrevivencia. Dichos programas se han instaurado, en algunos casos, dentro del propio IMSS, dando a esa institución una responsabilidad de protección social, además de la de seguridad social. Otros programas de protección social se han desarrollado ya sea

dentro de la Secretaría de Salud o dentro de la Secretaría de Desarrollo Social, tal y como ha quedado señalado con anterioridad.

Todos los programas e instituciones creados, sin duda tienen fines nobles (desde el IMSS-Coplamar, pasando por el IMSS-Oportunidades y el seguro popular): contribuir con la protección social, la protección en salud o en bienestar social de la población no derechohabiente, tal y como la definen dichos programas.

1. *Fines del Instituto Mexicano de Protección Social*

Quizá sea el momento, en los umbrales del siglo XXI, de pensar en la creación de un Instituto Mexicano de Protección Social destinado a la población abierta no derechohabiente, en donde se perseguirían cuatro grandes fines:

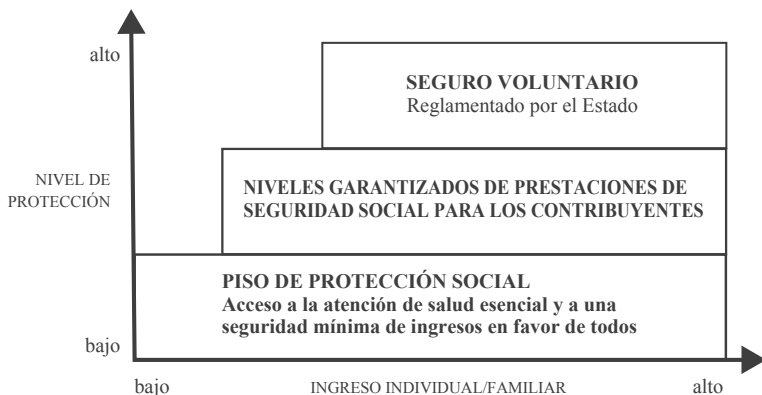
- I. Centralizar la infinidad de programas e instituciones que prestan protección social, a la protección en salud o en bienestar social de población no derechohabiente. De esta manera, al existir una sola institución, el Instituto Mexicano de Protección Social, se lograría una mejor administración, calidad del servicio, cobertura y transparencia en el manejo de los recursos financieros.
- II. Generar una infraestructura propia para el Instituto Mexicano de Protección Social, ya que actualmente es uno de los aspectos más descuidados. Así, por ejemplo, el seguro popular parte de la infraestructura existente, la cual es insuficiente e inadecuada, ocasionando una sobresaturación de lo que de por sí ya estaba saturado.
- III. Garantizar el derecho universal a la protección social para toda la población, no solamente en materia de cobertura, sino, lo más importante, en cuanto a la calidad del servicio
- IV. Crear un seguro de salud y de enfermedades para toda la población no derechohabiente, así como diseñar esquemas de ahorro para, por ejemplo, el sector informal, que les permita contar con ingresos al final de su vida producti-

va. Algunas propuestas ya han sido elaboradas en la materia.¹⁶⁹ Sin embargo, nosotros concebimos que las prestaciones de vejez, edad avanzada o cesantía en el trabajo deben ser administradas por un organismo público y no por las Afores.

Asimismo, en caso de prestaciones que cubran enfermedades o accidentes de trabajo, así como la posibilidad de contar con una prestación o seguro de retiro, vejez y cesantía en edad avanzada, su financiamiento, se buscaría que incluyera aportaciones de los beneficiarios; esto bajo los principios de solidaridad y corresponsabilidad.

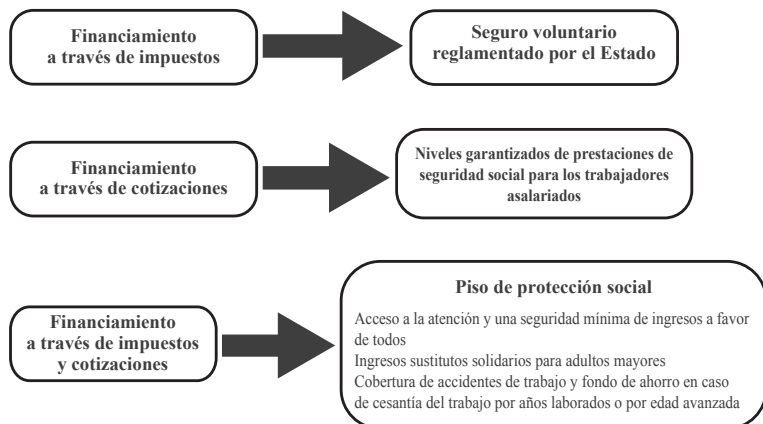
De hecho, el país estaría innovando en cuanto a la organización que se conoce actualmente como el piso de protección social como parte de la escalera de la seguridad social:

El piso de protección social como parte de la escalera de la seguridad social



¹⁶⁹ Moreno Padilla, Javier, "Seguridad social para trabajadores informales", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 2, enero-junio de 2006, pp. 223-281.

Actualmente, la metáfora de una “escalera” de seguridad social se refiere a tres escalones: el escalón de abajo comprende un conjunto de garantías básicas, que se otorgan a todas las personas mediante el piso de protección social. Para la gente con carácter de contribuyente, es necesario que un segundo nivel de prestaciones se fortalezca como derecho (definido y protegido por ley). Finalmente, para quienes necesitan o desean obtener niveles aún mayores de protección, se puede organizar un “piso superior”, destinado a contratar seguros privados voluntarios (pero sujetos a las regulaciones y a la supervisión estatal, del mismo modo que todos los regímenes de seguro privado).



El primer piso, dentro del esquema del Instituto Mexicano de Protección Social, no solo contemplaría un acceso a servicios medios esenciales, sino que también podría contemplar mecanismo especiales para los trabajadores no asalariados, a fin de que puedan contar con mecanismos que les permitan tener una cobertura de accidentes de trabajo, así como con la posibilidad de gozar de un fondo de ahorro en caso de cesantía del trabajo por años laborados o por edad avanzada. El monto necesariamente debe ser superior al que podría garantizar el Estado como pensión de

sobrevivencia universal destinada a toda la población, independientemente de sus ingresos.

De esta manera, se estaría considerando la existencia de prestaciones universales en materia de salud y de un sistema solidario público para las pensiones por vejez o años de trabajo. Sin dejar de lado el ahorro individual complementario o cotizaciones para cubrir enfermedades o accidentes de trabajo, así como la posibilidad de contar con una prestación o seguro de retiro, vejez y cesantía en edad avanzada.

2. La naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Protección Social

La organización y administración de la protección social estaría a cargo del Instituto Nacional de Protección Social, como un organismo público, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual, dada su naturaleza, tendría que contar con representantes del sector social.

El Instituto Mexicano de Protección Social constituiría el ente institucionalizado, centralizado y eficiente administrativamente, que le permita al país, proporcionar de manera coherente y organizada una protección social universal para todos los mexicanos que no puedan acceder al IMSS o al ISSSTE.

De tal manera que nuestro país contaría con una institución, el IMSS, destinada a la población derechohabiente, y otra, destinada a la población no derechohabiente: el Instituto Mexicano de la Protección Social. Con estas dos instituciones se buscaría atender las necesidades de dos poblaciones con características diversas.

Una protección social para todos implicaría diseñar dos instituciones que atiendan las particularidades de cada trabajador, ya sean o no trabajadores subordinados; se encuentren en el sector formal o informal de la economía; tengan la características de independientes, parasubordinados o semiindependientes, o se encuentren en una situación de desempleo o de falta de empleo.

Estaríamos así en condiciones de contar con dos instituciones especializadas, según la derechohabencia o no de los trabajadores, que permitirían asegurar una protección social universal. El Instituto Mexicano de Protección Social permitiría que todos los residentes tengan acceso a un conjunto básico de prestaciones de salud; que todos los niños gocen de una seguridad de ingresos mediante transferencias en especie, que permitan garantizar el acceso a la nutrición, a la educación y a la salud. Asimismo, que las personas de edad avanzada o con discapacidades tengan acceso a un ingreso de sobrevivencia.

3. El financiamiento del Instituto Mexicano de Protección Social

El Instituto Mexicano de Protección Social contaría con financiamiento público, proveniente de todos los programas sociales de previsión social, que en este momento se encuentran dispersos, y en muchas ocasiones carentes de transparencia y fuera del control de y vigilancia de los organismos públicos. Como ya se ha visto más arriba, los manejos irregulares que se realizan en las diferentes entidades federativas solo provocan que los recursos no se dediquen a lo que están destinados originalmente.

Es importante señalar que la nueva institución *no contaría, e incluso permitiría ahorrar recursos*. Esto debido a las siguientes dos razones: en primer lugar, no contaría con recursos porque sería financiado por todos los programas asistencialistas. En segundo lugar, permitiría incluso ahorrar recursos, porque se centralizaría la administración, organización, financiamiento y funcionamiento de todos los programas asistencialistas que actualmente se encuentran desorganizados y desarticulados unos de otros. Permitiría ahorrar recursos, porque se garantizaría la transparencia y el buen funcionamiento del mismo, no como actualmente sucede, en que las observaciones y auditorías de ciertos programas, como el seguro popular, arrojan malos manejos y falta de transparencia de los recursos económicos involucrados.

4. *Una protección social solidaria y contributiva con el sector informal*

El Instituto Mexicano de Protección Social tendría entre sus diversas vocaciones, diseñar un modelo de protección social para el sector informal. En ese sentido, 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 especialmente diseñados, situación que implica una ampliación y una reforma del sistema formal de seguridad social.

El Instituto Mexicano de Protección Social contaría con prestaciones que se encuentran en este momento solo destinadas a la población que goza de seguridad social, y que bien podrían ser consideradas para el sector informal.

Ejemplifiquemos con dos ilustraciones o posibles seguros destinados a la población informal:

En primer lugar, un seguro de enfermedades o accidentes de trabajo destinado a los trabajadores, e incluso empleadores no cubiertos, por el tipo de trabajo que realizan, por la seguridad social. Se buscaría que a través de una cotización, los trabajadores sean atendidos no solo en materia de enfermedades y maternidad —como sucede actualmente con el seguro popular—, sino que también puedan ser atendidos por riesgos de trabajo, lo que daría lugar a recibir, cubriendo ciertos requisitos, una pensión por algún tipo de incapacidad (parcial temporal o definitiva y total temporal o definitiva) sufrida como consecuencia del riesgo de trabajo. La cotización del trabajador sería completada con una cotización del Estado, rescatando nuevamente el principio de solidaridad, así como el de responsabilidad del ciudadano.

En segundo lugar, la posibilidad de contar con una prestación o seguro de retiro, vejez y cesantía en edad avanzada para los trabajadores que deseen aportar una cotización, que sería completada con una contribución de parte del Estado. De esta manera, tanto los individuos como el Estado participarían de

manera solidaria en la obtención, a largo plazo, de un ingreso mínimo de subsistencia, con lo cual se estaría en la circunstancia de salir de las actuales políticas asistencialistas que lleva a cabo el Estado, como el programa 70 y Más.

Cabe precisar que no se trata de que el Estado suspenda este tipo de apoyos solidarios destinados a la población de edad avanzada, sino que se buscaría que los ingresos de los trabajadores, al cotizar, también podrían tener un ingreso mayor que el que se garantiza actualmente a través de los programas asistencialistas. El estímulo de involucrar a los trabajadores en su ahorro futuro es que sus ingresos mínimos de sobrevivencia serían mayores.

Cabe señalar que la aplicación de alguna de las formas arriba señaladas para los trabajadores del sector informal se debe realizar a partir de una visión articulada que atienda a la pluralidad que se presenta en el sector informal, en donde se encuentran tanto trabajadores subordinados como trabajadores independientes y pequeños empleadores informales.

5. Prestaciones solidarias para adultos mayores

Por otro lado, el Instituto Mexicano de Protección Social podría articular una prestación solidaria para los adultos mayores que no cuenten con un ingreso derivado de un seguro de retiro, vejez o cesantía en edad avanzada.

El número de personas que reciben una pensión derivada de una relación laboral en México es infinitamente inferior al número de personas de la tercera edad existentes en el país, por lo que es necesario garantizarles un ingreso sustituto que les permita una vida digna al final de sus años. De alguna manera, los diferentes apoyos económicos que se han creado o implementado para las personas de la tercera edad permiten garantizar un ingreso de sobrevivencia mínimo.

Destaca dentro de esta visión, como ya se ha señalado previamente, la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Dis-

trito Federal, del 19 de noviembre del 2003. Dicha ley establece en su artículo primero, que los adultos mayores de sesenta y ocho años, residentes en el Distrito Federal, tienen derecho a recibir una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Otras entidades federativas, como el Estado de México, cuentan con un paquete nutricional con orientación geriátrica, basado en la pirámide nutricional. Además, se otorga un paquete con productos de aseo personal y limpieza. El programa cubre los 125 municipios del Estado de México. Para poder acceder al programa se requiere ser adulto mayor de 70 años o más, vivir en situación de pobreza alimentaria, marginación, exclusión y vulnerabilidad, habitar en el Estado de México, entre otros.¹⁷⁰ En Veracruz se brinda a las personas mayores de 70 años de escasos recursos y que no cuenten con algún programa social del estado o de la Federación, una pensión alimenticia correspondiente a la mitad del salario mínimo mensual vigente en la ciudad de Xalapa.¹⁷¹ En Zacatecas, el Programa “Por amor, al rescate de los abuelos” comprende a las personas de 60 a 74 años, a quienes se les otorga un apoyo de despensa. Este programa es estatal, por lo que se desconoce el monto asignado; el SMDIF solo cubre una cuota de recuperación de \$5.00 por despensa, que se paga al SEDIF; actualmente se cuenta con un padrón de 447 beneficiarios. El monto anual asignado por el SMDIF para cubrir las cuotas es de \$26,820.00. A los adultos mayores de 75 años en adelante se les apoya con una beca económica de \$300.00. De esta beca, el DIF municipal aporta 50% de la beca, y el SEDIF aporta el 50% restante. Actualmente se cuenta con un padrón de 550 beneficiarios. El monto anual asignado por el SMDIF para este programa es de \$990,000. Para ingresar al programa se requiere una copia del acta de nacimiento, una copia de la credencial de elector, una

¹⁷⁰ <http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/cemybs/programas/pension70> (consultado el 16 de enero de 2009).

¹⁷¹ http://portal.veracruz.gob.mx/portal/page?_pageid=957,4286509&_dad=portal&_schema=PORTAL (consultado el 16 de enero de 2009).

copia comprobante de domicilio y una fotografía, de preferencia de cuerpo entero (solo las personas mayores de 75 años); lo anterior, para integrar los expedientes respectivos.¹⁷² En Yucatán existe un programa denominado “Programa Estatal de Apoyo a los Adultos Mayores”. Por conducto de este Programa, de acuerdo con las posibilidades presupuestarias y logísticas, se proporciona una pensión a las personas de setenta años de edad o más. La pensión consiste en la cantidad de \$550.00 (quinientos cincuenta pesos, moneda nacional), que podrá ser entregada en efectivo, o en su caso, depositada mensualmente por el Poder Ejecutivo del gobierno del estado en una cuenta bancaria individual para cada beneficiario.¹⁷³

Los anteriores apoyos económicos resultan interesantes, ya que a nivel de las entidades federativas se favorece el principio de solidaridad intergeneracional y de una seguridad social, financiada a través de los impuestos de los contribuyentes. Son, asimismo, la base de la creación de un ingreso solidario para los adultos mayores. Se trata de articular los programas estatales como los federales destinados a los adultos mayores.

¹⁷² http://www.capitalzacatecas.gob.mx/_documentos/fracciones/fraccionespdf/FRACCION%20V/BENEFICIARIOS%20PROGRAMAS%20DIF.pdf (consultado el 16 de enero de 2008).

¹⁷³ http://www.yucatan.gob.mx/gobierno/orden_juridico/Yucatan/Programas/mr1661rf1.pdf (consultado el 16 de febrero de 2009). Véase también *Diario Oficial* del 1o. de diciembre 2008.