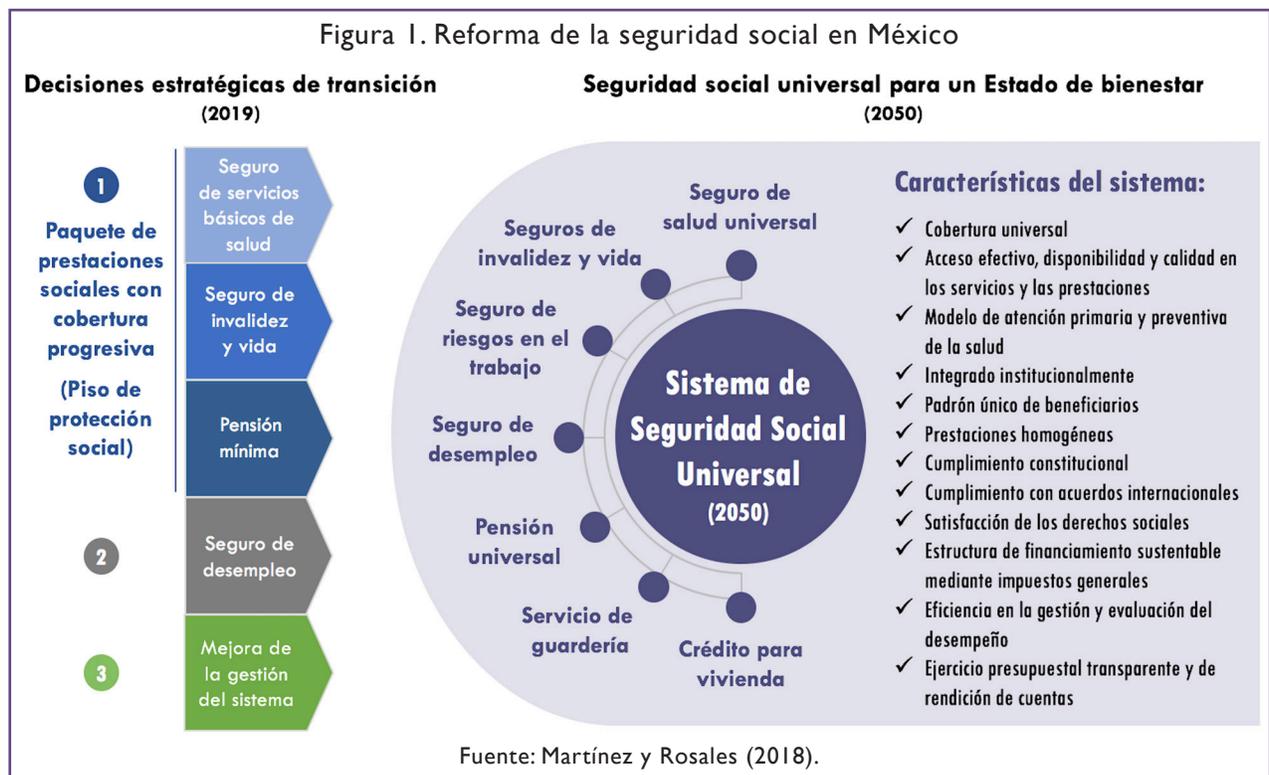


# APORTES *al debate* **10** *parlamentario*

## ¿Cómo avanzar en la transformación de la seguridad social en México?<sup>1</sup>

Desde el inicio de la LXIV Legislatura, la seguridad social se ha incluido en la agenda parlamentaria por su importancia en la procuración de derechos sociales y en la cobertura de servicios públicos que son responsabilidad del Estado, además de tener incidencia en la calidad del empleo y en la sustentabilidad del sistema fiscal. Con los primeros esfuerzos legislativos se perfilan soluciones necesarias a deficiencias puntuales de la seguridad social, pero es

importante que con ello se abra la posibilidad de establecer una estrategia más amplia que permita construir, en el largo plazo, el sistema de seguridad social universal que se necesita en México (ver figura 1). Para alcanzar este objetivo, conviene tomar decisiones legislativas y de política pública que tengan en cuenta los estudios recientes sobre la problemática actual de la seguridad social y las diversas propuestas de política que se han discutido en los últimos años.



<sup>1</sup> En este documento se integran diversos análisis y recursos bibliográficos, elaborados dentro y fuera del Instituto Belisario Domínguez, y tiene como objetivo facilitar el conocimiento y la deliberación legislativa en materia de seguridad social.

*APORTES al debate parlamentario 10*  
*¿Cómo avanzar en la transformación de la seguridad social en México?*

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA  
Donceles 14, Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc, 06020 Ciudad de México  
Impreso en México. Noviembre de 2018  
Distribución gratuita

## I. ¿Cuál es el debate legislativo actual?

En el transcurso de la LXIV Legislatura, se han presentado en las dos cámaras del Congreso de la Unión, diversas iniciativas en materia de seguridad social que pueden clasificarse en dos rubros: aquellas que plantean modificaciones al funcionamiento actual de las instituciones responsables, y las que tienen por objetivo lograr la inclusión de grupos de trabajadores que, por su condición laboral, se han visto tradicionalmente excluidos de las prestaciones de la seguridad social (ver figura 2 y tabla 1).

Entre el primer grupo de iniciativas, se ha propuesto, por ejemplo, fortalecer diferentes mecanismos con la finalidad de mejorar la eficacia y eficiencia administrativa del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Para lograr tal fin, la propuesta incluye medidas como poner a cargo del ISSSTE las unidades administrativas desconcentradas, otorgar, por parte de la institución, una identificación electrónica a sus derechohabientes, estipular que el sueldo de los trabajadores se fijará de conformidad con un reglamento emitido por la junta ejecutiva, realizar actualizaciones en materia de cuotas y aportaciones, establecer que las dependencias deberán ser fiscalizadas por el ISSSTE, crear un área de evaluación y seguimiento de los servicios de salud que permita supervisar y evaluar resultados, entre otras modificaciones administrativas.

Se han presentado, además, dos iniciativas que tienen por objeto exceptuar la aplicación de la Unidad de Medida y Actualización (UMA), en la fijación de las cantidades para el pago de prestaciones de la seguridad social, bajo el argumento de que estas prestaciones deben calcularse con el valor del salario mínimo<sup>2</sup>.

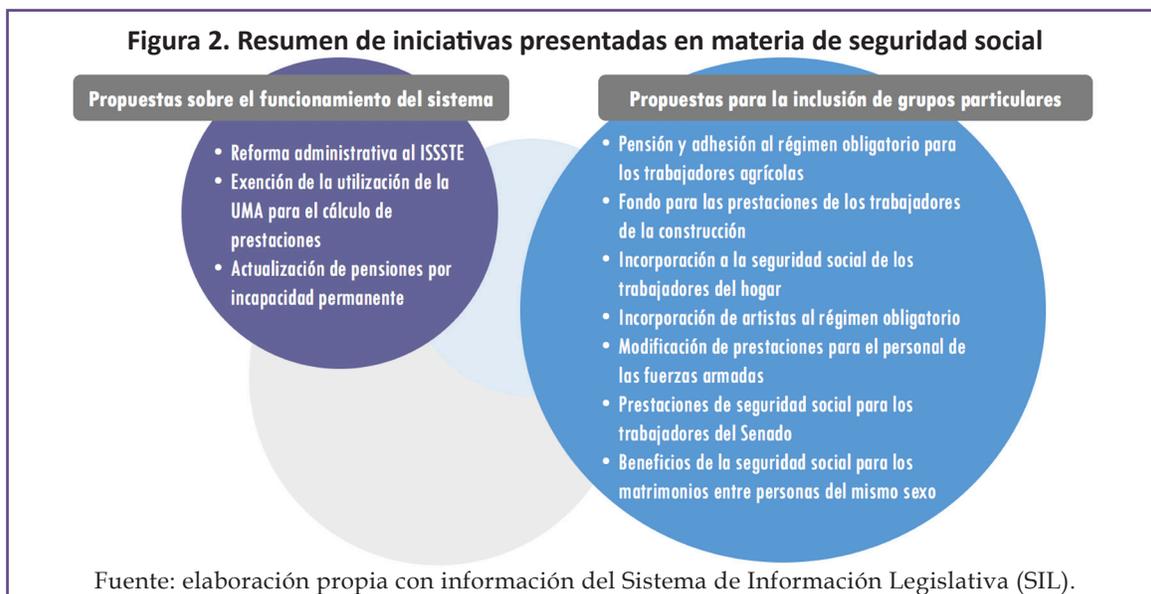
Otra de las iniciativas presentadas, consiste en adecuar el sistema de pensiones y modificar las actualizaciones que se hacen de aquellas que son otorgadas por incapacidad permanente, por invalidez y vida. Se propone también facilitar a los asegurados, la contratación con una compañía de seguros pública o privada, de una renta vitalicia cuyo monto se actualice de manera semestral de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INCP).

Entre las iniciativas presentadas para la inclusión de grupos particulares de personas y trabajadores a la seguridad social, destacan dos propuestas enfocadas a fortalecer los derechos de los trabajadores del campo, que incluyen la creación de un fondo de pensiones administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Se propone también la adhesión voluntaria de los trabajadores agrícolas al régimen obligatorio de la seguridad social.

Se ha presentado una iniciativa que propone la creación del Fondo de Apoyo para Trabajadores de la Construcción, que serviría para garantizar las prestaciones de la seguridad social para este grupo. Con respecto a los trabajadores del hogar, se ha hecho una propuesta en la que se reconoce la necesidad de garantizar, por parte del patrón, los derechos de la seguridad social. Se incluye además la regulación de otros derechos de dicho colectivo, como la duración de la jornada laboral, el pago de tiempo extraordinario y los periodos de descanso y vacacionales. Se han presentado, además, dos iniciativas que tienen por objeto garantizar el acceso a la seguridad social para los artistas. Se propone realizar un convenio con el IMSS para que actores, músicos y otros artistas no asalariados, puedan incorporarse al régimen

---

<sup>2</sup> La importancia de fijar el aumento en las prestaciones monetarias de la seguridad social con base en una medida distinta al salario mínimo y a la UMA, fue señalada en el reporte de temas estratégicos número 15. En el marco del debate sobre la desindexación del salario mínimo, se advirtió la relevancia de crear dos unidades de cuenta diferentes, una que pudiera sustituir la fijación de precios y tarifas públicas para multas, trámites administrativos, sanciones jurídicas, etc., y otra que fuese utilizada para la determinación de prestaciones sociales. Ello evitaría que la evolución de la UMA, utilizada actualmente de manera indistinta para el cálculo de tarifas públicas y de prestaciones sociales, afectara el crecimiento de los beneficios monetarios de la seguridad social, y se corriese la misma suerte que tuvo el salario mínimo en las últimas décadas respecto a su función social. Al respecto se sugiere ver reporte de Temas Estratégicos no. 15. "Debate en curso sobre el salario mínimo en México". Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1901/reporte15.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



obligatorio. Se propone también la creación de un fondo de pensiones y prestaciones por parte de la Secretaría de Cultura.

Asimismo, se ha presentado una iniciativa que pretende fortalecer las prestaciones de la seguridad social de los integrantes de las fuerzas armadas, para lo que se propone aumentar la compensación para el personal fallecido en el cumplimiento del deber, modificar el monto otorgado para quienes sean diagnosticados con incapacidad, facilitar el acceso a créditos hipotecarios para los familiares de trabajadores fallecidos, así como otorgar becas educativas para los hijos de estos trabajadores.

Por otro lado, entre las iniciativas presentadas se encuentra aquella que propone el otorgamiento de las prestaciones de la seguridad social para todos los trabajadores del Senado de la República, independientemente de su tipo de contratación, ya sea bajo el régimen de honora-

rios o bajo un esquema de subcontratación (por ejemplo, para los servicios de limpieza).

Entre las iniciativas enfocadas al logro de la incorporación de distintos grupos a la seguridad social, destaca la que propuso extender los beneficios de la seguridad social a los matrimonios entre personas del mismo sexo. Dicha iniciativa fue presentada y aprobada en la Cámara de Senadores y actualmente se encuentra pendiente en comisiones en la cámara revisora.

La variedad de iniciativas revela la necesidad de solventar las deficiencias específicas del sistema y la carencia de protecciones de diversos colectivos laborales; aunque quizá, para atender de manera articulada los distintos problemas que subyacen en la seguridad social, convendría definir una estrategia de corto plazo que introduzca cambios significativos pero que formen parte de la construcción, en el largo plazo, de un sistema de cobertura universal.

## 2. ¿Qué conviene hacer para transformar la seguridad social?<sup>3</sup>

Aunque los esfuerzos gubernamentales de las últimas décadas han intentado subsanar parte de las deficiencias del sistema de seguridad social, sigue pendiente una reforma profunda, progresiva presupuestalmente y gradual en la definición

y en el alcance de los objetivos, que logre corregir las limitaciones actuales y garantizar la satisfacción de los derechos sociales de los mexicanos en el largo plazo.

<sup>3</sup> Los contenidos de esta sección fueron desarrollados en el texto de Martínez y Rosales (2018).

Una reforma estructural del sistema de seguridad social puede representar una de las decisiones más importantes de la política pública para incidir en la desigualdad, la pobreza, la salud, la informalidad laboral y el desarrollo económico, si se instrumentan estrategias articuladas con las políticas fiscal, laboral y de salud pública; esto permitiría asegurar la arquitectura del Estado de bienestar que se requiere en el país.

Por ello, sería indispensable la articulación de reformas y políticas públicas de distinto orden, que ayuden a elevar la eficacia de las medidas (ver figura 3). La reforma profunda del sistema de seguridad social implicaría de *facto* una transformación del sistema de salud pública, debido a su vinculación institucional y a la necesidad

de otorgar servicios básicos de salud de manera universal. La incorporación gradual de un mayor número de beneficiarios de la seguridad social supondría también el rediseño de los regímenes de aseguramiento y la adopción de políticas laborales y fiscales que fortalezcan las tareas de inspección y fiscalización, que ayuden a reducir la informalidad del empleo. La expansión de la cobertura y de las prestaciones y servicios públicos tendría un impacto presupuestal importante, que requeriría una reforma al sistema fiscal para garantizar las fuentes de financiamiento, la eficiencia en el gasto social y las condiciones de crecimiento económico que favorezcan la sustentabilidad del sistema. En definitiva, la reforma a la seguridad social implica la acción coordinada del Estado en distintos ámbitos.



Un proceso de transformación como este adquiere una dimensión y una complejidad significativas, con desafíos legales, institucionales y financieros difíciles de resolver en poco tiempo; por lo que es pertinente implementar, en el corto plazo, las medidas estratégicas que podrían inducir, en el largo plazo, una serie de cambios en todo el sistema. Es decir, conviene tomar, ahora, decisiones de política que constituyan una fase de transición hacia un sistema ideal de seguridad social universal. Se trata de configurar una ruta hacia un estado deseable de desarrollo, con avances estratégicos que logren, de manera gradual, la satisfacción de

los derechos sociales y el cumplimiento de las responsabilidades del Estado mexicano. Las medias estratégicas que convendría impulsar se presentan en el recuadro 1.

El objetivo de largo plazo, de las decisiones de política que se proponen, es construir un sistema de seguridad social con cobertura para toda la población, que integre los diversos subsistemas e instituciones actuales, que garantice el acceso efectivo y la calidad de los servicios de salud y las prestaciones sociales. La seguridad social universal que sea la base de un Estado de bienestar futuro tendría que constituirse por seguros

### Recuadro I. Medidas estratégicas para la reforma de la seguridad social

1. Diseñar e implementar un paquete de prestaciones sociales con cobertura progresiva que incluya:

- i. un seguro de servicios básicos de salud, con un conjunto determinado de padecimientos, estudios clínicos y medicamentos cubiertos,
- ii. seguros de invalidez y vida, y
- iii. una pensión mínima.

La cobertura progresiva supone la ampliación gradual de servicios y prestaciones, de acuerdo con el nivel de vulnerabilidad de los distintos grupos demográficos, lo que permitirá focalizar los primeros esfuerzos en las poblaciones de mayor exclusión y pobreza. Asimismo, la progresividad implica la asignación creciente de recursos públicos, teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestaria de la hacienda pública. En la implementación de este paquete de medidas, convendría reforzar las estrategias de portabilidad del registro y de los fondos de los beneficiarios, y de convergencia en los servicios de las diferentes instituciones. Con esta propuesta se configuraría un piso mínimo de protección social que permitiría avanzar en la construcción de un sistema de seguridad social, que deberá alcanzarse en el largo plazo (2050), con cobertura universal y acceso efectivo, desvinculado de la condición laboral de las personas e integrado institucionalmente, homogéneo en sus prestaciones, con fuentes sustentables de financiamiento y que ofrezca los beneficios que mandata la Constitución mexicana.

2. Diseñar e instrumentar un seguro de desempleo contributivo de adhesión obligatoria, con beneficios definidos conforme a la última remuneración y al tiempo de cotización (de 26 semanas en las últimas 52 laboradas), con un periodo de carencia (de por lo menos una semana) y tasas de reemplazo decrecientes (no menores en un principio al 45%).

Para evitar problemas graves de sostenibilidad financiera es conveniente implementar dos modalidades de adhesión: uno obligatorio para los trabajadores subordinados, financiado de manera tripartita, y otro voluntario para los trabajadores independientes financiado por el Estado y el beneficiario. De manera complementaria, y para asegurar un ingreso mínimo por desempleo para todos los trabajadores que no se incorporan a una modalidad contributiva, convendría implementar esquemas asistenciales de subsidios.

3. Establecer una estrategia para impulsar la mejora de la gestión del sistema institucional actual para garantizar el acceso efectivo y una mayor calidad en los servicios, que conduzca, en el largo plazo, a la integración institucional. La estrategia tendría como principales objetivos:

- la creación de un registro único de beneficiarios que incluya la información de expedientes clínicos, trayectorias laborales, fondos y contribuciones de cada individuo
- la conformación de un padrón único de beneficiarios que evite la duplicidad en la identificación
- la instrumentación de mecanismos jurídico-administrativos que faciliten la portabilidad del registro y las prestaciones de los beneficiarios
- la coordinación de los esfuerzos institucionales para promover la convergencia de servicios y prestaciones
- la simplificación de procedimientos administrativos para la incorporación y la gestión de trámites de los beneficiarios
- la adquisición de tecnologías y equipo que eleve la eficiencia en la atención médica y administrativa
- la contratación y capacitación de recursos humanos
- la adopción de mecanismos de acreditación y certificación de las unidades de servicios de salud y de la gestión de prestaciones
- la planeación estratégica en el diseño de las políticas de salud y seguridad social que defina metas de mediano y largo plazo y reafirme la rectoría del Estado
- la consolidación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) para elevar la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos públicos asignados al sector
- el fortalecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) para la corrección oportuna de ineficiencias y la reasignación de recursos
- la implementación de campañas de comunicación social sobre la importancia de la prevención en la salud y la previsión económica basada en el ahorro, la contribución y la solidaridad

de salud, invalidez y vida, de riesgos laborales, de desempleo, de vejez (pensión), y por prestaciones como el crédito para la vivienda y servicios de guardería. Asimismo, se podrían considerar otras prestaciones como un sistema integral de cuidados para personas dependientes —como los adultos mayores o las personas con algún tipo de discapacidad o enfermedad crónica<sup>4</sup>—, entre otros servicios que garanticen el bienestar social. Un sistema así permitiría dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales y a los convenios y normas internacionales, respecto a la satisfacción de los derechos sociales.

Sin embargo, el diseño e instrumentación de una reforma de esta naturaleza, requiere, en principio, de la voluntad política de las fuerzas representadas tanto en el Congreso de la Unión como en el Gobierno federal. Esta voluntad permitiría construir un nuevo pacto social con responsabilidades y compromisos de todos los actores sociales, para garantizar la implantación del nuevo sistema (Ibarra, 2012). Es necesario también la reforma y armonización del marco legal de todos los ámbitos en los que se interviene, así como una estrategia para la integración institucional.

La condición más apremiante sería, quizá, la del financiamiento público, pues se requiere estimar y solventar el impacto presupuestario derivado de los costos fiscales; por ejemplo: *a)* el incremento en el gasto público de los servicios básicos de salud como resultado de su expansión para atender a toda la población; *b)* la adquisición de seguros de invalidez y vida y la instrumentación de una pensión mínima; *c)* los costos de operación y el financiamiento público (subsídios y gastos fiscales) del seguro de desempleo;

y *d)* los costos de operación resultantes del fortalecimiento de las capacidades institucionales para mejorar la gestión institucional del sistema.

Para financiar estos gastos, en la literatura especializada se han discutido diversas formas, entre las que destaca el financiamiento público a través de impuestos generales, lo que implicaría dejar de percibir las contribuciones de los patrones y de los trabajadores en el sistema. Sin embargo, convendría mantener la estructura de contribución tripartita durante una fase de transición para evitar fuertes presiones financieras —en el mediano plazo— en la hacienda pública (Murayama y Ruesga, 2016).

Se debe tener en cuenta, también, el efecto fiscal positivo que generaría el incremento en la recaudación tributaria y de las cotizaciones de la seguridad social, debido a la formalización de trabajadores. Otra fuente de recursos adicionales provendría de la generación de eficiencias y economías en el gasto social, como efecto de la eliminación de duplicidades y de la fusión de programas públicos, en particular de los programas de transferencias monetarias para adultos mayores que podrían integrarse bajo la propuesta de pensión mínima. Para financiar la expansión de los servicios de salud universal convendría transformar el Seguro Popular, que aún tiene retos serios como el déficit en las aportaciones estatales, una contribución menor a la esperada de sus afiliados, así como dificultades de gobernanza para integrar a sus fuentes de recursos y agentes financieros hacia el subsidio de la demanda y la compra estratégica, entre otros (González-Block, Figueroa, García Téllez y Alarcón, 2016).

### 3. ¿Cuál es el diagnóstico de la seguridad social del país?

La seguridad social en México, presenta diferentes anomalías que están relacionadas con la fragmentación, desarticulación y deficiencias en la coordinación institucional, la duplicidad

de programas públicos y de beneficiarios, la pérdida en el aprovechamiento de economías de escala como resultado de la desintegración del sistema, la cobertura condicionada por el estatus

<sup>4</sup> El objetivo sería constituir un sistema integral de cuidados a partir de los servicios y las instituciones con las que ya se cuenta para el cuidado de las personas dependientes, de manera que el Estado proporcione apoyo a las familias para el cumplimiento de sus responsabilidades familiares y se amplíe y mejoren las capacidades institucionales. En Latinoamérica existen algunos ejemplos de sistemas integrados de cuidado que podrían estudiarse como el de Uruguay y Chile.

laboral y la persistencia de grupos de población sin acceso, las dificultades para afianzar la sustentabilidad financiera del sistema (en particular los sistemas de pensiones), la dispersión e ineficiencia en la asignación y administración de los recursos financieros, materiales y humanos, y las diferencias en las prestaciones sociales y en la calidad de los servicios de los distintos esquemas que propician regresividad en el sistema y desigualdad económica y social del país (Martínez S. J. *et. al*, 2015).

Desde 2014, en el IBD se han desarrollado líneas de investigación sobre el sistema de seguridad social en las que se reflexiona sobre su problemática y las posibles soluciones. Asimismo, en la literatura especializada (externa al Instituto), se ha elaborado un extenso diagnóstico de la situación de la seguridad social en nuestro país, con elementos que se recogen en los análisis que se presentan a continuación.

El libro “Situación actual y reforma de la seguridad social en México” de Martínez S. J. *et. al*, (2015)<sup>5</sup>, consiste en un trabajo coordinado en el que se presentan capítulos de distintos especialistas para mostrar un panorama general sobre la seguridad social y en torno a la necesidad de una reforma profunda al sistema. En el capítulo 1 del este texto, los autores sostienen que, desde la creación del sistema de seguridad social, el mercado de trabajo desempeñó un papel clave en la concesión de beneficios y protecciones laborales, mediante arreglos institucionales entre los trabajadores, los patrones y el Estado, que permitía alcanzar mayores niveles de bienestar social. Sin embargo, la gestación y el desarrollo de distintos desequilibrios del mercado de trabajo, como las prácticas informales de empleo, el declive de la importancia relativa del trabajo asalariado y la persistencia de los bajos niveles de remuneración, vulneraron las fuentes de incorporación y contribución fiscal al sistema de seguridad social; lo que fracturó la relación entre el sistema y el mercado de trabajo que hasta los años ochenta resultó favorable. Se destaca la necesidad de realizar una reforma de

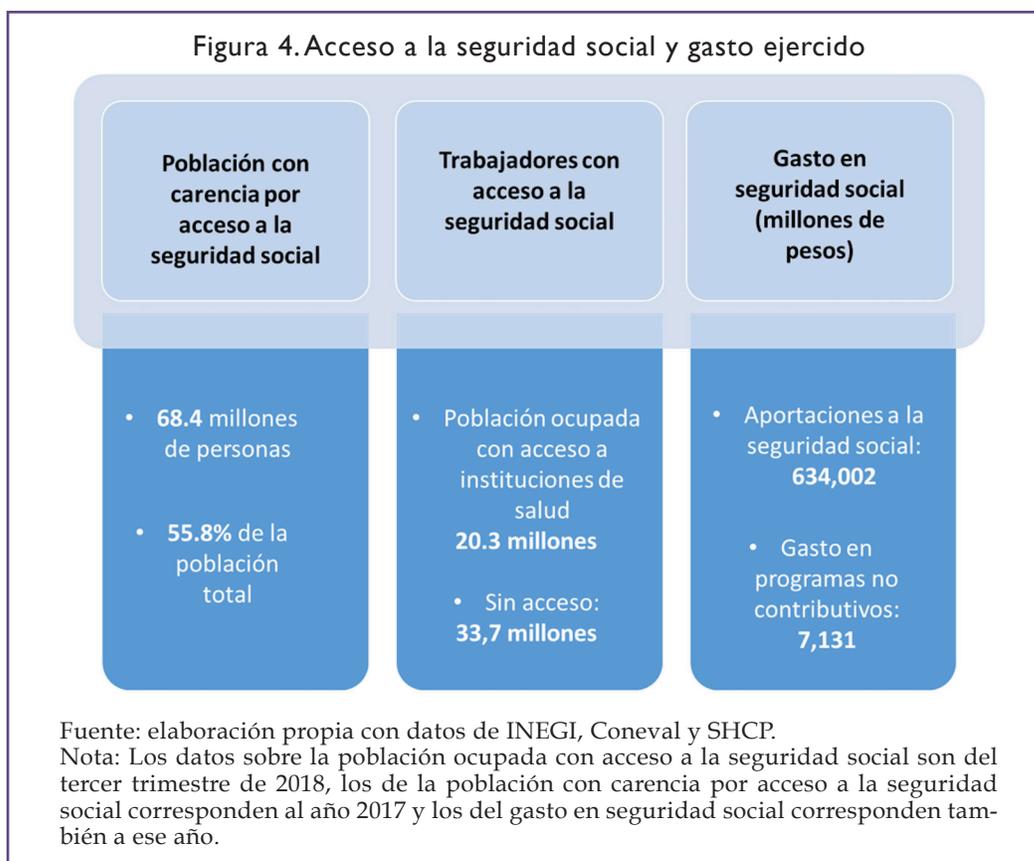
fondo a este sistema que contribuya con la construcción de un modelo sustentable y eficiente de seguridad social universal, que ayude a cerrar las brechas de desigualdad en nuestro país.

Por su parte, Scott (2015) muestra que los esquemas contributivos de seguridad social cubren a menos del 40% de la población y son regresivos. Por otro lado, se muestra que el gasto en los esquemas de protección social no contributivos aumentó en años recientes, brindando elementos para acortar, aunque de manera parcial, la brecha de protección social entre la población en el sector laboral formal e informal. Se argumenta que el reto mayor consiste en avanzar hacia un sistema integral, efectivo y equitativo de protección social en México. Se sugiere avanzar hacia un sistema integral donde se coordinen los esfuerzos para combatir la pobreza y fomentar los de seguridad social, para esto se señala que la protección social debe ser universal; sin embargo, se reconoce que, ante riesgos específicos, debe ponerse especial cuidado en la protección de la población que está por debajo de la línea de bienestar mínimo y en aquellas personas que se encuentren más cerca de dicha línea.

Lomelí (2015), hace énfasis en la necesidad de atender la fragmentación en el sistema de seguridad social, en la parcialidad de las reformas anteriores y en el imperativo de una reforma integral al respecto. Se indica que la fragmentación del sistema de seguridad social existe desde su creación, toda vez que se ligó a la evolución del empleo formal, pero no logró incorporar a todos los trabajadores formales en un mismo esquema. Tampoco se creó un sistema único de salud pública en el país y la fragmentación se ahondó con la implementación de las pensiones no contributivas. Sobre las anteriores reformas a la seguridad social, en el estudio se subraya el diagnóstico débil e insuficiente bajo el que se diseñaron, lo que trajo como consecuencia la parcialidad de las medidas adoptadas. Se insiste en la necesidad de avanzar hacia una reforma integral, basada en un diagnóstico pertinente de

---

<sup>5</sup> En el primer capítulo de este libro se aborda puntualmente la relación entre la seguridad social y la dinámica del mercado de trabajo en México, en uno posterior se analizan las reformas a la seguridad social llevadas a cabo con anterioridad en el país y se señalan sus principales limitantes. En los siguientes capítulos se abordan temas particulares asociados a la seguridad social: la problemática del sistema de pensiones y el debate en torno a la creación de un seguro de desempleo. En el último capítulo del libro se presenta un ejercicio de comparativa internacional en el que se abordan las tendencias y reformas recientes en torno a la seguridad social en el mundo.



la situación de la seguridad social, lo que daría la oportunidad de progresar en el alcance de los objetivos de asegurar su viabilidad financiera y ampliar la cobertura.

Villagómez (2015) aborda en profundidad la problemática del sistema de pensiones. En el capítulo de su autoría se señala que las preocupaciones nacionales e internacionales alrededor de los sistemas de pensiones se enmarcan en un contexto de retos futuros asociados al progresivo envejecimiento de la población. En concreto, para el caso mexicano se subrayan las características de fragmentación y desarticulación del sistema, su baja cobertura, sus dificultades de viabilidad financiera, la falta de ahorro voluntario para el retiro, y los incentivos que el esquema fragmentado aporta a la informalidad. Entre las preocupaciones puntuales en el tema del sistema de pensiones en México resalta el aspecto de las bajas tasas de reemplazo, vinculado con las bajas contribuciones y las bajas densidades de cotización. Lo anterior está relacionado con la estructura del mercado laboral mexicano donde

existe una fuerte movilidad de los trabajadores entre el sector formal y el informal. Se señala la necesidad de transitar hacia un sistema nacional de pensiones integrado que incorpore adecuadamente todas las modalidades de pensiones, incluyendo las no contributivas.

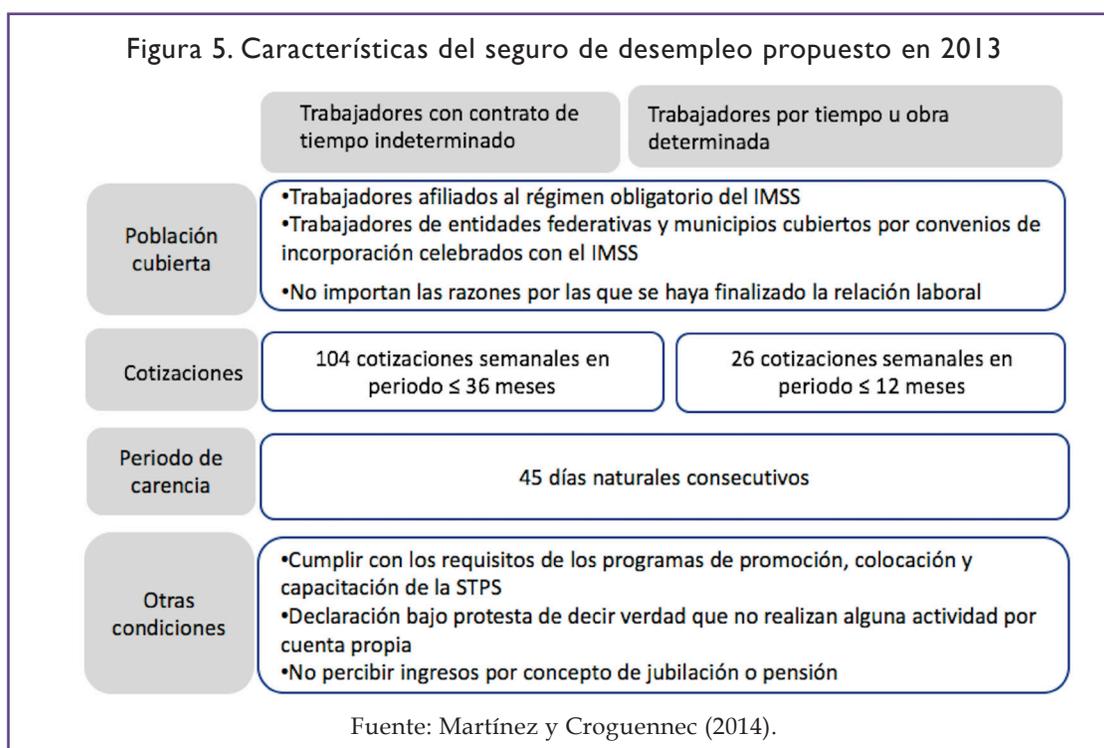
En el trabajo de Rodríguez (2018) se profundiza en el estudio del trabajo del hogar. Se muestra un panorama de la situación de estos empleados en los niveles nacional e internacional y se enfatizan sus características de desventaja frente a la situación que viven otros grupos de trabajadores. Asimismo, se señalan algunos pendientes legislativos relacionados con la materia, particularmente la ratificación del convenio 189 de la OIT y la atención a la recomendación 201, que implican el reconocimiento del derecho a la seguridad social para este colectivo. Se analizan los determinantes que explican que exista una baja cobertura de la seguridad social para los trabajadores del hogar en México y se propone adoptar medidas para reducir las barreras institucionales que refuerzan esta situación.

#### 4. ¿Es importante el seguro de desempleo como prestación de la seguridad social?

El seguro de desempleo ha sido uno de los principales instrumentos de protección laboral en los países que han consolidado su Estado de bienestar. Este ha sido parte de los sistemas de seguridad social desde la primera mitad del siglo XX. Aunque en México se han instrumentado programas de subsidios que pretenden imitar esta prestación, en realidad, en el sistema nacional de seguridad social no se cuenta con un seguro como el que se tiene en otros países. El esfuerzo más reciente para diseñar e implementar un seguro de desempleo en el país fue la propuesta que se integró a la reforma fiscal de 2013.

En el capítulo “El debate sobre la creación del seguro de desempleo” de Martínez (2015), se argumenta que la propuesta de seguro de desempleo presentada al legislativo en 2013 no revela una alta correspondencia con las características descritas por la teoría económica, pues no se trata de una prestación contributiva basada en el financiamiento tripartito, y se establece como un beneficio voluntario que rivaliza con las prestaciones para la adquisición de vivienda.

En particular, la prestación que se ofrece a los trabajadores con contratos por tiempo determinado, en forma de un pago único con cargo a los recursos de su subcuenta mixta, no tiene carácter de seguro. Las deficiencias en el diseño de esta propuesta de seguro de desempleo ponen en riesgo el cumplimiento de los objetivos que, teóricamente, se deben alcanzar en materia de protección al trabajo formal, asignación eficiente del empleo, consumo y estabilidad macroeconómica. Se propone que para asegurar la sustentabilidad financiera del seguro de desempleo será necesaria la creación de un esquema de financiamiento tripartito, en el que haya una mayor participación de recursos del Estado, pero también la contribución del trabajador y del patrón, sin que esta provenga de las fuentes de financiamiento de la vivienda. A modo de conclusión se afirma que establecer un verdadero seguro de desempleo, similar al que existe en países desarrollados, con amplia cobertura poblacional y efectos importantes en el mercado de trabajo y la macroeconomía, requeriría de profundas reformas en los ámbitos laboral, fiscal y de la seguridad social.



Por otra parte, Samaniego (2015) propone que nuestro país es una de las contadas naciones de ingreso medio-alto que no cuenta con este tipo de seguro, y donde existe la indemnización por despido como única medida de protección ante el desempleo. Se sostiene la pertinencia de discutir con profundidad las características de diseño de un seguro de desempleo, más allá de las soluciones fragmentarias que se han dado. Se sostiene que la iniciativa que estuvo en discusión en el legislativo es positiva, en tanto que aporta al reconocimiento de la necesidad de la edificación progresiva de un piso mínimo de seguridad social que pudiera funcionar como estabilizador económico en fases de recesión. Se realizan sin embargo, algunas críticas al diseño de la propuesta, entre ellas que pone al trabajador en la disyuntiva de tener que elegir entre una prestación y otra (el seguro de desempleo o la adquisición de vivienda), que sus requisitos de elegibilidad son muy restrictivos y que el seguro debería estar vinculado de manera adecuada con las políticas activas de empleo y permitir una rápida y adecuada reinserción al mercado laboral.

Calderón (2015) enfatiza que las propuestas de seguro de desempleo deben estar en concordancia con las normas vigentes de despido de

los trabajadores del sector formal. Se critica la propuesta discutida en el congreso por considerar que pasa por alto que tanto los mecanismos de protección al trabajador, como los de protección al empleo, interactúan en el mercado de trabajo. El autor sostiene que la iniciativa debería considerar la eficacia del mercado laboral para reasignar trabajadores a los centros de trabajo donde sean más productivos, la duración promedio que los individuos pasan en el desempleo y las probabilidades que tienen los trabajadores informales de integrarse al mercado formal. El autor realiza propuestas de mejora a la iniciativa en discusión. Entre ellas, la de aumentar la aportación de 3% a 5% del salario base que los empleadores harían a las cuentas individuales. Propone también cambios a la Ley Federal del Trabajo para modificar las causas de despido justificado de un trabajador y disminuir los costos de los ajustes a la plantilla laboral. Asimismo, indica las ventajas que tendría que al momento de darse una separación, voluntaria o no de parte del trabajador, no hubiera para la empresa una obligación de pagar la indemnización por despido que establece la actual regulación laboral, puesto que los costos estarían cubiertos por las aportaciones hechas a la cuenta individual del trabajador desde el inicio de la contratación.

## 5. ¿Qué experiencias internacionales tomar en cuenta para reformar la seguridad social en México?

Gomes (2015) hace una revisión sobre las características de los sistemas de seguridad social europeos y latinoamericanos desde el siglo XX hasta la actualidad. Sobre las principales tendencias hacia donde se sugiere que avance la seguridad social se destacan los elementos remarcados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): la búsqueda de cobertura universal, de una adecuada focalización, de sustentabilidad financiera, de incentivos adecuados al trabajo y de eficiencia administrativa. Sobre la cobertura universal, se mencionan como experiencias relevantes en el panorama internacional la de las pensiones privadas (Polonia y Austria), las pensiones profesionales obligatorias (Corea e Israel) y los sistemas voluntarios (Reino Unido). Referente al aspecto de la focalización, sobresalen algunas experien-

cias donde se ha beneficiado, por ejemplo, a los adultos mayores con altas posibilidades de caer en la pobreza (Australia), o donde se estableció un ingreso mínimo a ser complementado por una nueva pensión mínima (Finlandia). En cuanto a la sustentabilidad financiera, en la experiencia internacional se ha optado por vincular la esperanza de vida con el cálculo de las pensiones (España y Finlandia). Sobre los incentivos al trabajo, las tendencias en algunos países apuntan hacia el alargamiento del periodo de vida laboral mediante diferentes medidas —aumento de la edad legal de la jubilación, bonos—; ejemplos de lo anterior pueden verse en los casos de Italia, Dinamarca, República Checa, Francia y Grecia. En cuanto a la eficiencia administrativa, se ha promovido la disminución de los costos administrativos, la gestión única y los sistemas de

información eficientes. Tales esfuerzos se han realizado en Australia, Suecia y Chile, entre otros países.

Ruiz (2005) ha señalado algunas de las tendencias en el contexto europeo, en el que se han hecho modificaciones hacia la flexibilización de los mercados de trabajo pero con propósito de no afectar los derechos sociales resguardados por los sistemas de bienestar social. Bajo esta idea surgió el concepto de la flexi-seguridad que propone la flexibilización de los mercados pero acompañada de medidas de protección social como los seguros de desempleo y los pisos mínimos de ingreso. Este tipo de legisla-

ción puede observarse en reformas realizadas en países como Bélgica, Alemania, Dinamarca y Países Bajos.

Bensusán (2003) ha estudiado los esfuerzos latinoamericanos por encontrar un balance equilibrado entre la flexibilidad laboral, característica de los mercados de trabajo actuales, y la protección social de los trabajadores. La experiencia de la región muestra que en Latinoamérica no se han logrado combinar las estrategias de competitividad y la protección social de los trabajadores, debido en parte a la ausencia de acuerdos para articular las políticas y legislaciones laborales con las instituciones de seguridad social.

## 6. ¿Dónde encontrar otras propuestas para mejorar la seguridad social?

La intención de alcanzar la atención de la salud y la seguridad social universales ha sido expresada en distintos estudios y propuestas de instituciones y especialistas (CEEY, 2012; Funsalud, 2012; GNCD, 2012; Levy, 2008; Narro *et al.*, 2010; Murayama y Ruesga, 2016; OPS, 2013). En la mayoría de las posturas se establece la importancia de una estructura de financiamiento público que sea sustentable, la reorganización de los sectores de salud y de seguridad social y la determinación de un piso básico de protección social, entre otras características relevantes.

Entre las propuestas principales para la reforma de la seguridad social, destaca el esquema de cobertura universal que no esté vinculado a la situación laboral de las personas y que cuente con un sistema de financiamiento sustentable mediante impuestos generales. Se sugiere que dicho sistema garantice el acceso efectivo, disponibilidad y calidad en los servicios y las prestaciones. Para lograr lo anterior, se sugiere que el sistema esté integrado institucionalmente, que cuente con un padrón único de beneficiarios y que brinde prestaciones homogéneas a todos ellos. Se propone la creación de un piso mínimo de protección social (con las prestaciones de servicios básicos de salud, seguro de invalidez y vida y pensión mínima), para avanzar, mediante la cobertura progresiva, hacia un paquete de prestaciones más amplio (en la que se cuente con otras prestaciones como las del seguro de desempleo) (CEEY, 2012; Levy, 2008; Murayama y Ruesga, 2016, Narro *et al.*, 2010).

Martínez y Cabestany (2015), analizan los componentes sociales de la reforma hacendaria y social de 2013: las propuestas de seguro de desempleo y pensión universal. Se presentan condiciones particulares sobre cada una de estas medidas así como, propuestas concretas para mejorar su diseño y contribuir con una eventual implementación correcta. Se propone que además de estas correcciones puntuales, la situación actual de la seguridad social requiere una reforma integral del sistema que pueda asegurar la cobertura universal y que permita desligar la protección social de la situación laboral de las personas.

El CEEY (2012), ha propuesto realizar una reforma en la que se amplíe la protección social garantizando las fuentes de financiamiento para la misma en el largo plazo. Para esto establece un listado de metas en torno a la protección social factibles para su realización en distintos periodos de tiempo, entre ellas destaca la creación de un piso mínimo de pensiones y seguros que no esté vinculado a la situación laboral de las personas. En cuanto al financiamiento de la propuesta se sugiere una reforma hacendaria capaz de ampliar la base de contribuyentes, y distintas medidas para mejorar la eficiencia tributaria.

Narro *et al.*, (2010) plantean la necesidad de crear un sistema único con cobertura universal, eficiente, de calidad, descentralizado y con distribución de tareas en entidades jurídicas autónomas, con representación de los sectores

en sus órganos de gobierno y con viabilidad financiera, que incluya tanto el esquema de solidaridad intergeneracional, como las particularidades personales de cotización, que incorpore a los trabajadores de la economía informal, estimule la generación de empleos y articule las necesidades de capacitación y actualización para el trabajo.

Levy (2017), sostiene que uno de los principales problemas del país consiste en la insuficiente creación de empleo y en la baja calidad de los puestos de trabajo creados. Enfatiza la relevancia de la seguridad social como fuente de protección, cohesión social y como potencial mecanismo para la reducción de la desigualdad. La manera como se ha desarrollado la protección social entre los mexicanos presenta características de segmenta-

ción, donde la seguridad social es contributiva para los trabajadores formales (mediante mecanismos tripartitos como los del IMSS o el ISSSTE) y no contributiva para los informales (mediante programas sociales de protección que operan desde hace varias décadas). El autor señala que el costo económico de una seguridad social con estas características es sustancial, y que el fenómeno de la informalidad laboral se encuentra en el centro de este debate debido a los incentivos a la informalidad otorgados por los recursos fiscales destinados a los programas no contributivos. A modo de conclusión se señala la necesidad de reformar el modelo de seguridad social mediante un pilar de protección universal, y otro pilar más extenso que protegiera específicamente a los trabajadores (de los accidentes de trabajo o del desempleo, por ejemplo).

## 7. ¿Cuáles son los planteamientos más recientes en torno a la seguridad social?

En las reflexiones actuales, se considera que el cambio tecnológico que se vive en nuestros días tendrá consecuencias en la forma en que se producen, intercambian y consumen los bienes y servicios a nivel global. Lo anterior implicará un cambio estructural en el mundo del trabajo que los diferentes países deben estar preparados para enfrentar. Las discusiones actuales se centran en la manera de proteger a amplios sectores de la población que, probablemente no puedan acceder a un trabajo formal como lo conocemos, dados los procesos de automatización que caracterizarán a la era digital en el futuro.

Sobre esta problemática, el Banco Mundial (2019), ha señalado que los cambios existentes en el mundo del trabajo, dadas las nuevas tecnologías, plantean retos en la legislación en áreas como las de la privacidad, la competencia, los impuestos, y por supuesto, en la creación de las nuevas competencias en el capital humano. El nuevo modelo de trabajo asociado a esta realidad, implica la creación de mecanismos distintos de protección social. Al respecto, se propone la expansión de las coberturas de seguridad social para priorizar la protección de los miembros más necesitados de las sociedades e incluso, se plantea estudiar la posibilidad de introducir una renta básica universal. Se reconoce, sin embargo, que un esquema de esta naturaleza pudiera ser

especialmente problemático para implementarse en países en desarrollo por los altos niveles de informalidad y las ineficiencias administrativas y fiscales características de sus economías.

Desde una óptica similar, el BID (2017), ha planteado que la cuarta revolución industrial del siglo XXI, la revolución tecnológica, está generando cambios estructurales en el empleo en el mundo. Ante el progreso del campo digital, los países de la región deben estar preparados para aprovechar las ventajas de esta nueva economía. Existe preocupación por las repercusiones que este cambio pueda tener en los sectores más vulnerables de las sociedades, por lo que se propone la creación de políticas adecuadas a este proceso. Se plantea que se requerirá el desarrollo de nuevas competencias entre el personal ocupado y será necesaria la creación de un nuevo “contrato social tecnológico”. El ingreso básico universal, se propone como una de las políticas de protección social más efectivas ante este nuevo panorama.

Scott (2017), realiza el análisis de una política que ha generado interés en el ámbito nacional e internacional en años recientes: la idea de una transferencia incondicional y universal, o renta básica ciudadana (RB). Contrariamente a la percepción, de que la idea tiene escasa factibilidad, el trabajo

muestra que ésta es congruente con principios normativos y de teoría económica ampliamente aceptados (éticos, políticos y económicos) y con prácticas y políticas ampliamente establecidas en los estados de bienestar “universalistas” en la mayoría de los países industrializados. Se analiza la factibilidad práctica de una RB en México y se estima su incidencia y sus efectos

redistributivos (en pobreza y desigualdad) en combinación con el resto del sistema fiscal. Más ampliamente se analiza la idea de una RB no solo como un instrumento específico, sino como un modelo de protección social para transitar del actual sistema fraccionado, desigual y truncado, hacia un estado de bienestar universal.

## Anexo

Tabla I. Iniciativas en torno a la seguridad social presentadas en la LXIV Legislatura

Resumen de iniciativas presentadas			
Tema: Seguridad Social			
Contenido	Fecha	Iniciativas	Partido
La iniciativa tiene por objeto extender los beneficios de seguridad social a matrimonios entre personas del mismo sexo. Propone reformar los artículos 5-A, 64, 65, 66, 69, 84, 127, 130, 137, 138, 140, 165, 166 de la Ley del Seguro Social.	04/09/2018	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.	Morena
La iniciativa tiene por objeto adecuar el sistema de pensiones. Entre lo propuesto, destaca: 1) establecer que la cuantía de las pensiones por incapacidad permanente se actualizará de manera semestral en los meses de febrero y agosto, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INCP); 2) determinar que las pensiones por invalidez y vida otorgadas se incrementarán de manera semestral bajo el mismo esquema que las pensiones por incapacidad; 3) facilitar al asegurado la facilidad de contratar con una compañía de seguros pública, social o privada de su elección una renta vitalicia, que se actualizará de manera semestral en los meses de febrero y agosto conforme al INCP; y, 4) precisar que la pensión garantizada es aquella que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos señalados en los artículos 154 y 162 de esta Ley y su monto mensual será el equivalente a tres salarios mínimos generales para la Ciudad de México, cantidad que se actualizará de manera semestral, conforme al INCP.	06/09/2018	Que reforma los artículos 68, 145, 157, 164 y 170 de la Ley del Seguro Social.	Morena
La iniciativa tiene por objeto establecer el Fondo de Pensión Rural para los trabajadores del campo. Para ello propone: 1) indicar que éste será un instrumento de seguridad social universal en beneficio de los trabajadores del campo; 2) determinar que los trabajadores tendrán derecho a una pensión para el retiro que será otorgada a través del Fondo; 3) señalar que será administrado por el IMSS conforme a lo establecido en el reglamento respectivo y procurará la inscripción de los trabajadores del sector rural que cumplan los requisitos de edad previstos en la ley en la materia; 4) resaltar que éste será previsto cada año en el PEF; y, 5) estipular que la cuantía de las pensiones del Fondo deberá actualizarse conforme a la Línea de Bienestar para el sector rural establecida por el CONEVAL.	11/09/2018	Que adiciona un artículo 239-A a la Ley del Seguro Social.	MC
La legisladora propone: 1) garantizar condiciones de trabajo digno y decente que contemplen seguridad social y prestaciones a todas las personas trabajadoras del Senado de la República, independientemente de la modalidad de nombramiento o contratación, incluyendo al personal bajo el régimen de honorarios y, por subcontratación de servicios de limpieza; e, 2) instruir a la Mesa Directiva para que gire instrucciones a los órganos de servicios parlamentarios, administrativos y/o técnicos correspondientes para elaborar una propuesta de modificación a los ordenamientos normativos en la cual se institucionalicen la seguridad social y las prestaciones de ley para las personas trabajadoras del Órgano legislativo.	25/09/2018	Relativo al otorgamiento de seguridad social y prestaciones a personas trabajadoras de la Cámara de Senadores.	MC

Fuente: elaboración propia con información del Sistema de Información Legislativa (SIL).

Tabla I. Iniciativas en torno a la seguridad social presentadas en la LXIV Legislatura (continuación)

Resumen de iniciativas presentadas			
Tema: Seguridad Social			
Contenido	Fecha	Iniciativas	Partido
<p>La iniciativa tiene por objeto garantizar los derechos culturales. Entre lo propuesto destaca: 1) facultar a la Secretaría de Cultura a garantizar la protección, conservación y constitución de espacios de arte y cultura, tales como museos, teatros y demás, que propicien el fortalecimiento y desarrollo de las actividades artísticas y culturales; 2) otorgar mínimo el 1% del PEF para el fomento, difusión, conservación, preservación e investigación de la cultura, el mismo porcentaje deberán de otorgar los gobierno estatales; 3) establecer que la Secretaría de Cultura, conjuntamente con la SHCP, coordinarán sus acciones para que los recursos asignados para este rubro tengan un incremento progresivo año con año; 4) mejorar las condiciones laborales y de seguridad social de los trabajadores que presten servicios culturales, para ello la Secretaría de Cultura garantizará la inclusión de los trabajadores al IMSS; 5) señalar que la Secretaría creará un fondo de pensiones y prestaciones, integrado por aportaciones de la propia institución, para trabajadores actores, músicos, y demás artistas, no asalariados, a fin de contar con recursos que les brinden acceso a la protección social; 6) precisar las obligaciones de los patrones; y, 7) determinar que la Secretaría mediante convenio con el Instituto, trabajadores actores, músicos, y demás artistas no asalariados sean incorporados al régimen obligatorio, de los sujetos de aseguramiento.</p>	25/09/2018	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Cultura y Derechos Culturales, de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del Seguro Social.	MC
<p>La iniciativa tiene por objeto fortalecer las actividades culturales y garantizar el acceso a la seguridad social para todos los artistas. Entre lo propuesto, destaca: 1) facultar a la Secretaría de Cultura para: i) garantizar la protección, conservación y constitución de espacios de arte y cultura, tales como museos, teatros y demás, que propicien el fortalecimiento y desarrollo de las actividades artísticas y culturales; y, ii) asegurar que, mediante convenio con el IMSS, trabajadores actores, músicos, y demás artistas, no asalariados sean incorporados al régimen obligatorio, de los sujetos de aseguramiento 2) establecer que el presupuesto destinado a la cultura en el PEF no podrá ser menor al 1 por ciento; 3) determinar que la Secretaría de Cultura, con la SHCP, coordinarán sus acciones para que los recursos asignados tengan un incremento progresivo año con año; 4) puntualizar las obligaciones de los patrones en materia de derechos laborales. Para tal fin se modifican los artículos 19, 24 y 25 de la Ley General de Cultura y Derechos Culturales; 310 de la Ley Federal del Trabajo; y, 13 de la Ley del Seguro Social.</p>	27/09/2018	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Cultura y Derechos Culturales, de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del Seguro Social.	MC

Fuente: elaboración propia con información del Sistema de Información Legislativa (SIL).

Tabla I. Iniciativas en torno a la seguridad social presentadas en la LXIV Legislatura (continuación)

Resumen de iniciativas presentadas			
Tema: Seguridad Social			
Contenido	Fecha	Iniciativas	Partido
<p>La iniciativa tiene por objeto fortalecer los mecanismos de control a fin de lograr una eficacia y eficiencia administrativa en el ISSSTE. Entre lo propuesto destaca: 1) señalar que las unidades administrativas desconcentradas estarán a cargo del ISSSTE; 2) determinar que la identificación que proporcione el ISSSTE a sus derechohabientes para que ejerzan sus derechos podrá ser electrónico y registrarse en una base de datos; 3) precisar que será válido como medio de identificación aquellos que sean expedidos y autorizados por las dependencias y entidades afiliadas y la Clave de Registro Nacional de Población y los medios de identificación expedidos por la SEGOB; 4) estipular que el sueldo básico será de conformidad con los conceptos de pago que determine el Reglamento que para el efecto emita la Junta Directiva del ISSSTE; 5) actualizar al valor de la Unidad de Medida y Actualización en materia de cuotas y aportaciones; 6) establecer que las dependencias y entidades deberán ser fiscalizadas por el ISSSTE con el fin de precisar la existencia, naturaleza y cuantía de las cuotas y aportaciones; 7) estipular que para realizar dicha fiscalización el Instituto podrá apoyarse en el servicio de terceros; 8) detallar que las entidades federativas y municipios cuyos trabajadores, o los de sus entidades públicas, estén afiliados al régimen de seguridad social estarán obligadas a incluir en sus proyectos de Presupuesto de Egresos las erogaciones correspondientes a las cuotas y aportaciones; 9) crear un área de Evaluación y Seguimiento de los servicios de salud, entre cuyas funciones estarán supervisar y evaluar los resultados y proponer medidas para la óptima prestación de los servicios médicos; 10) establecer que los trabajadores tendrán derecho a un seguro de retiro con independencia de su edad o tiempo de cotización; 11) reducir los miembros de la Comisión Ejecutiva del PENSIONISSSTE, de la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, de la Junta Directiva del ISSSTE y de la Comisión de Vigilancia; y, 12) facultar a la Junta Directiva a autorizar las inversiones o gastos que se realicen en afectación de las reservas financieras y actuariales del Instituto. Por tal motivo propone modificar 5, 6, 9, 17, 21, 24, 32, 80, 110, 111, 141, 170, 173, 210, 214, 215, 222, 231, 232, 239, 240, 242 y 243 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.</p>	27/09/2018	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.	Morena
<p>La iniciativa tiene por objeto determinar derechos laborales a las y los trabajadores domésticos. Para ello propone: 1) establecer que la jornada laboral no podrá exceder, bajo ninguna modalidad, de las 8 horas diarias; 2) estipular que tendrán derecho al pago de tiempo extraordinario; 3) detallar que los trabajadores domésticos que habiten en el hogar para el que laboran no estarán obligadas a permanecer en el hogar o a acompañar a miembros del hogar durante los períodos de descanso diarios y semanales ni durante las vacaciones anuales; y, 4) garantizar, por parte del patrón, los derechos de seguridad social del trabajador. Para tal fin modifica los artículos 146, 333, 336, 337, 338 y 339 de la Ley Federal del Trabajo. Artículos 12 y 13 de la Ley del Seguro Social.</p>	02/10/2018	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y a la Ley del Seguro Social.	Morena

Fuente: elaboración propia con información del Sistema de Información Legislativa (SIL).

Tabla I. Iniciativas en torno a la seguridad social presentadas en la LXIV Legislatura (continuación)

Resumen de iniciativas presentadas			
Tema: Seguridad Social			
Contenido	Fecha	Iniciativas	Partido
La iniciativa tiene por objeto regular el trabajo en obras de construcción. Para ello propone: 1) indicar que a los trabajadores en estas obras se les garantizará seguridad social y derecho a un apoyo económico mensual, a través del Fondo de Apoyo para Trabajadores de la Construcción, que será previsto cada año en el PEF; y, 2) señalar que el Fondo será administrado por el gobierno federal y el IMSS. Para tal fin adiciona los artículos 353-V – 353-X de la Ley Federal del Trabajo.	04/10/2018	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.	MC
La iniciativa tiene por objeto establecer que voluntariamente los jornaleros agrícolas podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio de seguridad social. Entre lo propuesto, destaca: 1) indicar que las relaciones laborales de éstos deberán atender a lo establecido en la CPEUM, sin excepción alguna; y, 2) señalar que los patrones podrán convenir con estos trabajadores, un programa que permita al IMSS asegurarlos tomando en cuenta sus condiciones socioeconómicas.	09/10/2018	Que reforma los artículos 13 de la Ley del Seguro Social, y 279 ter y 283 de la Ley Federal del Trabajo.	Morena
La iniciativa tiene por objeto fortalecer los derechos de los trabajadores del campo. Entre lo propuesto destaca: 1) establecer que los trabajadores del campo tendrán derecho a una pensión para el retiro que será otorgada a través del Fondo de Pensión Rural; 2) indicar que el fondo será previsto cada año en el PEF conforme a la legislación aplicable; 3) fijar que el Fondo de Pensión Rural es un instrumento de seguridad social universal en beneficio de los trabajadores del campo y será administrado por el IMSS conforme a lo establecido en el reglamento respectivo y procurará la inscripción de los trabajadores del sector rural que cumplan los requisitos de edad previstos en la presente ley; y, 4) precisar que la cuantía de las pensiones del Fondo de Pensión Rural deberá actualizarse conforme a la Línea de Bienestar para el sector rural establecida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.	11/10/2018	Que adiciona el artículo 239-A a la Ley del Seguro Social.	MC
La iniciativa tiene por objeto exceptuar la aplicación de la Unidad de Medida y Actualización en la fijación de la cuantía para el pago de prestaciones de la seguridad social y pensiones así como apoyos y otras transferencias de carácter social, las cuales determinarán su cuantía, con base en el salario mínimo.	31/10/2018	Que reforma la fracción III del artículo 2 de la Ley para determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización.	Morena
La iniciativa tiene por objeto exceptuar la aplicación de la Unidad de Medida y Actualización en la fijación de la cuantía para el pago de prestaciones de la seguridad social y pensiones así como apoyos y otras transferencias de carácter social, las cuales determinarán su cuantía, con base en el salario mínimo.	31/10/2018	Que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Artículo Tercero Transitorio del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2016.	Morena

Fuente: elaboración propia con información del Sistema de Información Legislativa (SIL).

Tabla I. Iniciativas en torno a la seguridad social presentadas en la LXIV Legislatura (continuación)

Resumen de iniciativas presentadas			
Tema: Seguridad Social			
Contenido	Fecha	Iniciativas	Partido
<p>La iniciativa tiene por objeto mejorar las prestaciones en seguridad social de los integrantes de las Fuerzas Armadas. Entre lo propuesto destaca: 1) señalar que la compensación adicional para el personal fallecido en el cumplimiento del deber y a quienes hubieren sido diagnosticados con incapacidad en primera categoría, como resultado de operaciones de alto riesgo será de 12,406.95 Unidades de Medida y Actualización (UMA). Para el caso de incapacitados en segunda categoría el monto será de 9,305 Unidades; 2) incrementar a 296 UMA la pensión en caso de que el militar haya muerto en el cumplimiento del deber; 3) establecer que en caso de fallecimiento de un militar, el familiar que acredite haber pagado el sepelio tendrá derecho a que se le cubra en un plazo no mayor a 15 días hábiles; 4) facilitar el acceso a créditos hipotecarios y adquisición de inmuebles a la viuda o viudo, concubina o concubinario con derecho a pensión o al militar incapacitado con haber de retiro, en los casos de incapacidad en primera y segunda categorías; 5) determinar que la aplicación del seguro para el caso de los militares que fallezcan a consecuencia del cumplimiento del deber, eximirá a los derechohabientes o herederos a cubrir el adeudo que se registre al fallecimiento del elemento en el cumplimiento del deber; y, 6) establecer que en el caso de los hijos de los militares que hayan fallecido, desaparecido o se hayan incapacitado en primera y segunda categorías, como consecuencia del cumplimiento del deber, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas estará obligado a otorgar becas educativas que comprendan la manutención y el costo de las cuotas hasta la culminación de sus estudios. Para tal fin propone modificar los artículos 31, 40, 52, 55, 102, 111 y 138 Bis de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.</p>	08/11/2018	Que reforma diversos artículos de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.	PRI

Fuente: elaboración propia con información del Sistema de Información Legislativa (SIL).

## Recursos bibliográficos del IBD

- Calderón, M. A., (2015), ¿Por qué la creación de un seguro de desempleo para los trabajadores del sector formal requiere complementarse con adecuaciones a las normas de despido vigentes?. En Martínez S., J. (coord.), Situación actual y reforma de la seguridad social en México. Disponible en: [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2928/seguridad\\_social.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2928/seguridad_social.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Gomes, C., (2015), Tendencias y reformas recientes de la seguridad social en el ámbito internacional. En Martínez S., J. (coord.), Situación actual y reforma de la seguridad social en México. Disponible en: [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2928/seguridad\\_social.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2928/seguridad_social.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Lomelí, V., (2015), La reforma inconclusa de la seguridad social. En Martínez S. J., (coord.), Situación actual y reforma de la seguridad social en México. Disponible en: [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2928/seguridad\\_social.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2928/seguridad_social.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Martínez, S. J., (2015), El debate sobre la creación del seguro de desempleo. En Martínez S., J. (coord.), Situación actual y reforma de la seguridad social en México. Disponible en: [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2928/seguridad\\_social.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2928/seguridad_social.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Martínez S. J. *et. al.*, (2015), Situación actual y reforma de la seguridad social en México. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Disponible en: [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2928/seguridad\\_social.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2928/seguridad_social.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Martínez, S.J. y G. Cabestany (2015), Decisiones legislativas recientes en materia de salud y seguridad social. Revista Pluralidad y Consenso num. 26. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Martínez, S.J, Rosales, R, M. y G. Cabestany, (2015), La seguridad social y su relación con el mercado de trabajo. En Martínez S. J., (coord.), Situación actual y reforma de la seguridad social en México. Disponible en: [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2928/seguridad\\_social.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2928/seguridad_social.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Martínez, S. J. y A. G. Croguennec, (2014), Debate actual sobre el seguro de desempleo. Reporte de Temas Estratégicos no. 5 Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1926/reporte5.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Martínez, S.J. y G. Cabestany (2014), Debate en curso sobre el salario mínimo en México. Reporte de Temas Estratégicos no. 15. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1901/reporte15.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Martínez, S.J. y M. Rosales, (2018), Propuestas estratégicas para el desarrollo de la seguridad social (Colaboración con el PUED de la UNAM, 2018)
- Rodríguez, P. F., (2018), El trabajo del hogar remunerado en México. Situación actual y propuesta para su formalización laboral. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4146>

- Samaniego, B. N., (2015), Análisis y perspectiva de la iniciativa de ley en materia del seguro de desempleo. En Martínez S., J. (coord.), Situación actual y reforma de la seguridad social en México. Disponible en: [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2928/seguridad\\_social.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2928/seguridad_social.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Scott, A. J., (2017), Las posibilidades de un sistema de renta básica en México. Instituto Belisario Domínguez. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3904/RentaB%20c3%a1sica.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Scott, A. J., (2015), Seguridad social: fragmentación, desigualdad y oportunidades de reforma. En Martínez S. J., (coord.), Situación actual y reforma de la seguridad social en México. Disponible en: [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2928/seguridad\\_social.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2928/seguridad_social.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Villagómez, A., (2015), Situación actual del sistema de pensiones. En Martínez S., J. (coord.), Situación actual y reforma de la seguridad social en México. Disponible en: [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2928/seguridad\\_social.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/2928/seguridad_social.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

## Recursos bibliográficos externos

- Aguilera, N. (2010). Una propuesta integral para mejorar el sistema de salud. Los grandes problemas de México, El Colegio de México. Disponible en: [http://www.funsalud.org.mx/eventos\\_2012/Universalidad%20de%20los%20servicios%20de%20salud/Universalidad%20de%20Servicios%20de%20Salud.pdf](http://www.funsalud.org.mx/eventos_2012/Universalidad%20de%20los%20servicios%20de%20salud/Universalidad%20de%20Servicios%20de%20Salud.pdf)
- Banco Mundial (BM) (2019), The Changing Nature of Work, The World Bank Group, Washington DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2017), Robotlución. El futuro del trabajo en la integración 4.0 de América Latina.
- Bensusán, G. (2003). Reformas laborales en países desarrollados y en desarrollo: entre el conservadurismo y la innovación institucional. Perfiles latinoamericanos, 22, pp. 11-49.
- Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) (2012). El México del 2012, reformas a la hacienda pública y al sistema de protección social, México.
- Fundación Mexicana para la Salud A.C (FUNSALUD) (2011). Proyecto para la Universalidad de los Servicios de Salud. Gestión desde FUNSALUD. Versión para debate, modificado 27 de septiembre de 2011, México DF (México).
- Grupo Nuevo Curso de Desarrollo (GNCD) (2012). México frente a la crisis. Hacia un nuevo curso de desarrollo. Manifiesto: Lineamientos de política para el crecimiento sustentable y la protección social universal. Primera edición: 30 de junio de 2012; Universidad Nacional Autónoma de México, México, 240p. Disponible en: <http://www.nuevocursodedesarrollo.unam.mx/docs/Manifiesto-Lineamientos%20de%20politica.pdf>
- Gómez-Dantés, O., Sesma, S., Becerril, V., Knaul, F., Arreola, H. y Frenk, J. (2011). "Sistema de Salud en México". Salud Pública de México, SciELO, vol. 53, suplemento 2. México, UNAM.
- González-Block, Figueroa, García Téllez y Alarcón, (2016). Asignación financiera en el Sistema de Protección Social en Salud de México: retos para la compra estratégica. Salud Pública de México, 58, 522-532.

- Ibarra, D. (2012). Mercado de trabajo y protección social. Con referencia especial a México. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Levy, S. (2017). Seguridad social. Una salida al callejón sin salida. En (Aquilár *et. al*, editores) ¿Y ahora qué?, México ante el 2018.
- Levy, S. (2008). Buenas Intenciones, Malos Resultados: Política Social, Informalidad y Crecimiento Económico en México. Brookings Institution Press.
- Lomelí, V. (2007). “Los sistemas públicos de salud en México: necesidad social y viabilidad económica de transitar de la segmentación a la cobertura universal”. *Revista de Seguridad Social*, 48.
- Lomelí, V. y Murayama C. (2009). México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Martínez, J. y Murayama C. (2016). “El sistema de atención a la salud”, en Murayama C. y Ruesga S. (coord.), en México, hacia un sistema nacional de salud. México.
- Narro, J., Moctezuma, D. y Orozco, L. (2010). Hacia un nuevo modelo de seguridad social, *Economía UNAM*, vol. 7.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2013). OPS/OMS en México. Cobertura Universal en Salud: Lecciones Internacionales Aprendidas y Elementos para su Consolidación en México, México D.F. (México). Disponible en [http://www.ddic.com.mx/investigacion/wp-content/uploads/2014/01/Cobertura-Universal-en-Salud\\_OMS-OPS\\_2013.pdf](http://www.ddic.com.mx/investigacion/wp-content/uploads/2014/01/Cobertura-Universal-en-Salud_OMS-OPS_2013.pdf)
- Ruiz, Durán C. (2005). Reforma Laboral y debilidad institucional. *Economía UNAM*, 2(5), p. 53.
- Scott, J. (2005). “Seguridad social y desigualdad en México: de la polarización a la universalidad”. *Bienestar y política social*, vol. 1, No. 1, pp. 59-82, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Valencia, E., Foust, D. y Tetreault, D. (2012). Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI. CEPAL.
- Vásquez-Colmenares, P. (2012). Pensiones en México: la próxima crisis. México, Siglo XXI Editores.
- Villagómez, A. y Ramírez, R. (2013). “Propuesta de una pensión universal proporcional en México”, México, CIDE, documento de trabajo No. 561.

**APORTES *al debate parlamentario*** son documentos de memoria que sintetizan las principales contribuciones y posiciones presentadas por los participantes de los foros o seminarios convocados por el Instituto Belisario Domínguez (IBD) o que integran análisis y recursos bibliográficos para facilitar la deliberación legislativa.

Este número estuvo a cargo de Jesuswaldo Martínez Soria y Gabriela Cabestany Ruiz, área de Desarrollo Económico y Sustentabilidad. Diseño y formación: Lizbeth Saraí Orozco N.

Cómo citar este documento:

Martínez, J., y G. Cabestany (2018), *¿Cómo avanzar en la transformación de la seguridad social en México?*, Aportes al debate parlamentario No. 10, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.



**Mtro. Juan Pablo Arroyo Ortiz**  
Coordinación Ejecutiva de Investigación

Dirección General  
de Investigación Estratégica

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.