

Ruiz Moreno, Ángel Guillermo  
*Seguridad social para los migrantes  
y trabajadores informales. Su eventual  
inclusión en el régimen obligatorio  
del seguro social*  
México, UAG, 2005, 179 pp.

Los libros publicados por las instituciones de educación superior muchas veces no cuentan con la difusión y distribución indispensables, por tratarse de instituciones de naturaleza completamente diversa a una casa editorial; es por ello que es para mí un gran honor el poder contribuir con esta reseña bibliográfica a ese objetivo: difundir el conocimiento jurídico generado en una investigación elaborada por el doctor en derecho, segurólogo social y además gran amigo Ángel Guillermo Ruiz Moreno, dentro de la *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, publicación que considero se ha colocado como la de mayor calidad en materia de derecho social en nuestro país bajo el hospicio de mi *alma mater*: la Universidad Nacional Autónoma de México.

Se trata del bien logrado resultado de una investigación financiada por el gobierno federal a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social dentro del Programa de Apoyos a la Investigación Laboral en el año 2005. El producto es el libro titulado: *Seguridad social para los migrantes y trabajadores informales. Su eventual inclusión en el régimen obligatorio del seguro social*, publicado por la Universidad de Guadalajara a través de la Coordinación de Investigación y Posgrado.

Dentro de esta obra el autor, con su elocuencia y dominio en el uso del lenguaje escrito que le caracteriza, nos da muestra nuevamente de su com-

promiso con la materia y la congruencia de sus ideas. Parte de la idea de que “...la seguridad social requiere una constante adecuación y ajustes continuos para que responda a los nuevos reclamos sociales y, en especial, a las cambiantes necesidades que se van presentando, siempre en relación directa, claro está, con las realidades socioeconómicas en los diversos momentos históricos del desarrollo nacional”. Establece el sustento de esta investigación en el análisis de un abanico de temas que, tomando como base a la seguridad social, van desde el marco conceptual de la misma, la seguridad social de género, el contexto socioeconómico y político de los trabajadores migrantes mexicanos en Estados Unidos y de los trabajadores informales dentro de nuestro país, los esquemas de protección social desde la óptica de la OIT, la crisis de los sistemas pensionarios, la portabilidad de derechos europea, etcétera, y cierra con una propuesta de reforma legislativa. Por lo que la investigación a reseñar no sólo presenta la problemática sobre ese tema, sino que da las herramientas teóricas necesarias para su eventual solución, aunque como el mismo autor señala: “Hemos concluido y demostrado en nuestra investigación jurídica que afiliar al régimen obligatorio del seguro social básico a los trabajadores migrantes e informales es sólo asunto de voluntad política, que es viable y factible hacerlo, siempre a condición de que se refuerce previamente al ente asegurador nacional básico por excelencia, el IMSS...”.

Este libro consta de cinco capítulos, los cuales se refieren al estudio de la seguridad social de los trabajadores migrantes e informales, quienes en México no tienen una protección social básica y obligatoria en conjunto con sus familiares directos dentro del seguro social; pese a que ellos ocupan hoy en día el segundo lugar de remesas en dólares americanos en nuestro país.

En el capítulo primero, denominado “Orígenes y entorno socio-jurídico de la seguridad social”, el doctor Ruiz Moreno nos hace entender lo que es la seguridad social y el lugar que ocupa el derecho de la seguridad social, ya que ambos conceptos son totalmente distintos en cuanto a contenido y no así en su terminología; de ahí la confusión teórica y conceptual no sólo por los estudiosos del derecho sino también por los matemáticos, administradores, contadores y en general para toda la comunidad. Es decir, a la seguridad social se le debe de entender, según la Organización Internacional del Trabajo, como una protección que la sociedad proporciona a sus miembros a través de una

serie de medidas públicas, pues la falta de éstas ocasionaría la reducción de una fuerte cantidad de ingresos por causa de maternidad, riesgos de trabajo, enfermedad laboral, desempleo, etcétera.

De acuerdo con el doctor Ruiz Moreno, la protección social (dentro de la cual, señalo a título personal, se encuentra como principal mecanismo de protección social a la seguridad social) se conforma por el seguro social, la asistencia social, cajas de previsión social y las asignaciones familiares, entre otros. Todos éstos con una concepción diferente a lo que es precisamente la seguridad social, y para ello el maestro Néstor de Buen señala que algunas diferencias entre el seguro social y la seguridad social son las siguientes: el primero es un medio para allegarse de esta última; asimismo, el seguro social es una prestación fija, determinada por el salario del trabajador, en tanto que en la seguridad social el monto de la contraprestación depende de la capacidad del sujeto, o bien de su fuerza de trabajo. Con estas dos diferencias se puede decir entonces que la seguridad social es el género y el seguro social es sólo el instrumento y la ambición de la primera —seguridad social—.

En nuestro país no se ha podido encontrar una definición de lo que es la seguridad social; sin embargo, el artículo 2o. de la Ley del Seguro Social vigente en México, logra definir este difícil concepto, estableciendo únicamente su finalidad, misma que es garantizar el derecho a la salud, a la asistencia médica, a la protección de los medios de subsistencia y los servicios de bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión, que en su caso será proporcionada por el Estado. En dicha definición es preciso aclarar que no se debe confundir por ninguna circunstancia a la seguridad social con el seguro social, y a éste con el ente asegurador IMSS.

Con estos dos conceptos no llega a terminar la confusión, ya que existe un derecho de la seguridad social que enmarca a los conceptos diferenciados anteriormente. El derecho de la seguridad social se conceptúa en todos los países desde puntos de vista diferentes, ya que su significado viene a depender del entorno histórico, económico y político de cada nación.

España y Argentina, según el doctor Ruiz, son países que han dado una definición vasta de lo que es el derecho de la seguridad social, entendido como un “conjunto de normas y principios creados por el Estado con la finalidad de proteger las situaciones de necesidad de los individuos —independientemente de su vinculación profesional a un empresario y de su contribución o

no al sistema—”. Es decir, constituye un sistema público con un carácter solidario, en donde el Estado es el obligado de resguardar las necesidades de los sujetos que necesitan protección y cubre y protege a éstos ante cualquier contingencia que se pueda dar.

En este primer capítulo también se aborda el tema de la equidad de género, ya que no sólo en el ámbito laboral se manifiesta de manera continua la discriminación, tratándose principalmente de una persona del sexo femenino, sino en cualquier ámbito de la cotidianidad. El autor de esta obra parte del artículo 4o. constitucional para señalar que debe de existir esa equidad entre el hombre y la mujer en todos los aspectos; sin embargo, en la seguridad social no es así, ya que los datos duros en el caso de la equidad de género lo demuestran: datos como los porcentajes, grados de escolaridad y preparación laboral, ingreso por salarios y puestos desempeñados. Además, la mayor parte del trabajo informal es desarrollado por las mujeres, lo que trae como consecuencia no generar derechos laborales y de seguridad social, tales como: aguinaldo, descanso pre y posparto, prima vacacional, antigüedad, pensiones, atención médica, guarderías, prestaciones sociales, vivienda, etcétera. Como se puede observar, la mujer hoy en día ha incursionado en el sector educativo a través del cual ha logrado obtener un futuro objetivo en el ámbito laboral. A ello se suma que más de la mitad de la población son precisamente mujeres; sin embargo, la mujer sigue siendo objeto de discriminación no sólo laboral, sino también social, lo cual no le ha permitido desarrollarse de manera igual que el hombre.

Es por ello que se necesita una protección social para las mujeres, no sólo para aquellas cuyo trabajo éste reconocido por la ley, sino también para las migrantes y para las trabajadoras informales, en donde se brinden esquemas de protección social obligatorios tanto para ellas como para sus familias.

En el segundo capítulo, intitulado “Acceso a la seguridad social básica de los trabajadores ordinarios. El caso de los trabajadores migrantes e informales”, el doctor Ruiz Moreno señala que de acuerdo con la legislación vigente, en materia de seguridad social es el Instituto Mexicano del Seguro Social el encargado de ofrecer el servicio público de seguridad social a todos los trabajadores subordinados de este país y a todos aquellos grupos sociales del mismo, entiéndase a los sujetos incorporados al mismo de manera voluntaria o mediante el decreto correspondiente. Desgraciadamente los trabajadores in-

formales y los migrantes no se encuentran en dicha situación, ya que México, al igual que los países latinoamericanos, no posee una cultura previsional, puesto que ya se cuenta mediante el seguro de salud para la familia con un mecanismo voluntario de aseguramiento dentro del IMSS, mismo que pocas veces se solicita. Derivado de este problema, el doctor Ruiz Moreno se ha dado a la tarea de realizar esta investigación jurídica que ayude a resolver la problemática de los trabajadores informales y trabajadores migrantes, los cuales sugiere sean considerados como grupos sociales sujetos de una afiliación al IMSS en el régimen obligatorio.

Como sabemos, la migración es un fenómeno persistente en la humanidad y en los últimos años ha ido en incremento, pues 175 millones de personas se encuentran residiendo en un país que no es el suyo, esto debido al desempleo, a salarios bajos, pobreza, marginación, empleo disponible en otros países, reunificación familiar, catástrofes naturales, tradición, etcétera, de ahí que dicho problema es imposible detener y se puede prever que en los próximos años se agudizará aún más, por lo que se necesita un proceso integral como medio de solución y una política de Estado que ayude a combatir las causas de la migración internacional.

Cabe señalar que el lugar que prefieren nuestros nacionales para emigrar es precisamente Estados Unidos de América, esto por la cercanía y el costo de transportación principalmente. Consecuencia de ello, México se ha convertido en el segundo país en el mundo que recibe una gran cantidad de remesas de divisas, por lo que el país del Norte se encuentra en la primera fuente de remesas del nuestro.

En cuanto a los trabajadores informales y auto-ocupados en México se puede decir que son trabajadores que no se encuentran protegidos por la Ley Federal del Trabajo ni reconocidos por la Ley del Seguro Social, es decir, son personas que no tienen un trabajo digno, de acuerdo con lo establecido por el artículo 123 constitucional. También se puede decir que los trabajadores informales son aquellos que realizan una actividad económica o productiva dentro de los límites de la licitud o los controles que establece el Estado mexicano.

Como sabemos, el empleo informal es una competencia desleal que afecta a los que la desarrollan, entre otras causas por la falta de protección social. En México este tipo de empleo lo encontramos al salir de casa, pues en muchas

ocasiones afuera de una tienda de autoservicio vemos ventas de promoción de cualquier producto sin regulación alguna; pero no por ello no requieren de seguridad social.

Nuestro país se inspiró en las legislaciones del alemán Otto von Bismarck y posteriormente del inglés Beveridge y lo plasmó en su segunda Ley del Seguro Social de 1973; con esta ley amplió la protección social concediendo el derecho al seguro social básico mexicano a los trabajadores de industrias familiares, pequeños propietarios, ejidatarios, comuneros, es decir, sujetos no asalariados ni subordinados.

Pese a la creación de este nuevo régimen voluntario, las prestaciones y ramos del seguro no fueron las mismas que en el régimen obligatorio, ya que este último tenía y tiene una gama mucho más amplia de prestaciones.

Por lo que respecta al tercer capítulo: “Los esquemas de protección social de los Estados contemporáneos”, el autor en comento plantea que nuestro país —de acuerdo con el artículo 39 constitucional— cuenta con un *Estado benefactor*, es decir, un Estado de bienestar, con el objetivo de beneficiar al pueblo mexicano. Asimismo, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, vigente desde el 10 de diciembre de 1948, se establece también el derecho del ser humano a gozar de buen estado de salud y de seguridad social; sin embargo, no todos los seres humanos del mundo tienen acceso a la seguridad social.

Ruiz Moreno señala que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha emitido instrumentos jurídicos como niveladores de las desigualdades de clase y generadores de paz social. La seguridad social es precisamente la que se encarga de regular esos niveles de desigualdad natural y en seguimiento al documento emitido por la OIT denominado “Las reformas de los regímenes de pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma”, se puede decir que los sistemas nacionales de protección social de cualquier país deben ser cuatro:

- El primer lugar *los sistemas de seguridad social*, los cuales comprenden las prestaciones obligatorias relacionadas con el empleo, como las pensiones, subsidios, prestaciones sociales de vivienda, etcétera.
- En segundo lugar encontramos a *los sistemas de previsión social*, los cuales pueden ser para todos los trabajadores subordinados y que consisten en

- prestaciones como la jubilación por edad o por años de servicio, ayudas económicas por concepto de carga familiar, entre otros.
- Otro sistema de protección social son los *sistemas de asistencia social* abiertos para la población en general.
  - Por último tenemos a los *servicios de previsión privados complementarios*, relacionados con el empleo, que contemplan desde una pensión profesional hasta un seguro de salud. El encargado de verificar que estos sistemas se estén llevando a cabo es precisamente el Estado.

La OIT afirma que estos sistemas de protección social cumplen hoy en día dos funciones, a saber:

- a) Garantizar que todo ser humano reciba un mínimo de ingresos en numerario y en servicios sociales y de salud.
- b) Permitir a todos los miembros económicamente activos y residentes, a adquirir derechos a determinadas prestaciones que los ayuden a llevar una vida decorosa. Sin embargo, cada esquema de protección social es interno en cada país y su desarrollo dependerá siempre de elementos básicos como la historia, la ideología, la idiosincrasia y políticas actuales de todo tipo, pero lo más importante es el estatus de la economía nacional.

Dentro del cuarto capítulo, “La crisis de los sistemas contemporáneos de la seguridad social”, se hace un estudio de los problemas de las pensiones en general, así como de las prestaciones que brinda el IMSS desde la vigencia de la Ley del Seguro Social de 1997. Estos problemas traen aparejado un tema que no se debe dejar fuera de la seguridad social: el aspecto médico institucional, el cual se ha visto limitado e insuficiente para atender a todos los que pagan por este servicio público al gran médico del país, el IMSS; como vemos, éste es uno de los problemas por cuanto a las prestaciones que otorga el propio Instituto; sin embargo, existen conflictos aún más graves, como por ejemplo las pensiones, tema que comentaremos a continuación.

Fue en 2004 cuando se dio a conocer por primera vez el gran problema de las pensiones públicas, con las declaraciones del subsecretario de Hacienda y Crédito Público, en las que dejaba ver que el monto de las pensiones del ISSSTE a futuro sería de 281.7 millones de dólares estadounidenses, en el

IMSS serían de 150.5 millones de dólares y los de empresas paraestatales serían de 56.3 millones de dólares. Es decir, la cuantía de los compromisos pensionarios es de gran magnitud, ya que dicha cantidad representa el 116% del producto interno bruto (PIB) nacional, cantidad que se trabaja durante todo el año y más; no obstante, año con año dicha cantidad aumentará, porque se requiere una reforma urgente al actual sistema pensionario. Al grado de llegar a la situación acontecida en Rusia, en la que no se podían pagar las pensiones y existía inconformidad de la gente, trayendo consigo no sólo un problema de seguridad social sino también de seguridad nacional. Urge la reforma estructural al sistema de pensiones, por ello se requiere que dicha reforma tenga ingenio para que modifique de fondo dicho problema y no suceda lo del sistema chileno, que a pesar de que tiene más de cinco lustros en su país, no ha podido ofrecer una estabilidad y seguridad en su sistema de pensiones, pues es inseguro e insolidario, además que no se están pagando pensiones mejores a los asegurados.

Es importante mencionar que nuestro país no está en condiciones de copiar modelos extraños que no vayan de acuerdo a nuestra cultura, sino que se debe crear el propio, tomando como base los artículos 3o., 27 y 123 de la Constitución federal de 1917, ya que el modelo planteado es esos artículos, y en ese año, fue con compromisos solidarios e intergeneracionales, existentes hasta la entrada en vigor de la ley de 1997.

En el último capítulo de esta obra, denominado “La apremiante necesidad de incluir a los migrantes y trabajadores informales en el marco normativo de la Ley del Seguro Social vigente”, se hace una semblanza desde que inició el primer seguro social en el planeta. En México fue hasta el año de 1943 cuando existió el primer organismo público descentralizado, el cual tiene como fuente de legitimidad los derechos de los trabajadores generados por una relación de trabajo subordinada. De esta manera podemos decir que estamos frente a un esquema tripartito de financiamiento que siempre ha estado ligado al salario o remuneración de los trabajadores. Es decir, según el maestro Javier Moreno Padilla, el salario será el elemento base de toda contratación individual y colectiva entre un patrón y un trabajador, así como la plataforma de todas las prestaciones que los asegurados y sus beneficiarios reciben. De ahí que una parte del financiamiento de los seguros sociales se obtiene preci-



samente de la participación financiera de los trabajadores, la cual viene a cubrir la seguridad social no sólo de los trabajadores sino también la de sus familias. Es decir, se trata de un seguro social público, debido a la participación tripartita y en el que el Estado tiene la responsabilidad de que dicho esquema protector funcione.

Para un nuevo modelo de seguridad social en México se requiere de una verdadera reforma estructural integral. Los cambios que debe tener este nuevo modelo son el derecho a la atención médica, al fomento de la salud y a la reducción del costo de la medicina, así como la protección y el incremento de los fondos de los trabajadores para pensiones. Lo anterior se logrará mediante el establecimiento de un Congreso federal sólido y responsable, comprometido con la sociedad, y de un Poder Legislativo Federal que defienda el modelo de seguridad social solidario.

Tomando como base lo anterior, Ángel Ruiz Moreno sugiere que sean reformadas o suprimidas las fracciones XXIX (fundamento de la Ley del Seguro Social) y XII (fundamento de la Ley del Infonavit) del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM), a fin de que se adicione un nuevo artículo denominado 123-bis a la CPEUM, cuyo contenido es sumamente interesante; sin embargo, por cuestión de espacio haré un breve resumen de los postulados englobados en la propuesta, esperando con ello no omitir algún aspecto crucial:

- I. Que sea responsabilidad del Estado establecer las bases para brindar seguridad social como derecho fundamental a todos los mexicanos y extranjeros que residan legalmente en el país.
- II. La naturaleza de la seguridad social será pública, por lo que no será objeto de privatización alguna, a menos de que proporcione un mejor servicio a la población asegurada y derechohabiente.
- III. Serán dos regímenes los que comprenda la seguridad social: el voluntario y el obligatorio.
- IV. Mediante ramas de seguros se preverá el régimen obligatorio y las contingencias sociales de: riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales, y cesantía en edad avanzada, retiro y vejez.

V. Los trabajadores ordinarios tendrán como prestaciones obligatorias la vivienda popular y el Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores.

VI. Unificación de sistemas en las ramas de seguros que cubran pensiones, y las reservas podrán ser administradas por entidades financieras privadas.

VII. Existencia de las figuras jurídicas de subrogación de servicios y de la reversión de cuotas en los sistemas de salud y de prestaciones sociales.

VIII. Los seguros que comprenderá la seguridad social voluntaria serán los de salud para la familia y los adicionales en el seguro social básico.

IX. Considerar otro tipo de sujetos de aseguramiento que se encuentren sometidos a contingencias sociales distintas.

Con esta reforma el maestro Ruiz Moreno considera que respeta los principios básicos de la seguridad social, tales como: la racionalidad, la unidad, la continuidad, el respeto a la participación nacional y la universalidad de la asistencia social.

Estas reformas, si bien son necesarias y convenientes para sentar las bases de una reforma estructural, no son indispensables para que sean incluidos de manera inmediata los trabajadores informales, así como a los migrantes, a la Ley del Seguro Social. Tanto para los trabajadores informales como para los migrantes se necesita que se incorporen al régimen obligatorio y así tendrán las mismas prestaciones que cualquier trabajador subordinado, no existiendo la posibilidad de que el IMSS, como ente asegurador nacional, disminuya sus obligaciones.

Por ello será necesario adicionar dos fracciones al artículo 12 de la Ley del Seguro Social, en donde se señale lo siguiente:

Serán sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio:

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

Fracción V. Los trabajadores migrantes mexicanos que se encuentren laborando en Estados Unidos de Norteamérica, con independencia de su situación migratoria, y que estén registrados como tales en el padrón del Instituto Nacional de Migración.

Asimismo, Ruiz Moreno sugiere que se adicione en la misma legislación lo que es un trabajador migrante y un trabajador informal, las obligaciones y derechos que tendrán éstos al momento de su incorporación, así como los requisitos, en un capítulo independiente para cada clase de trabajador.

Para los trabajadores migrantes la propuesta incluye el llamado título segundo de la Ley del Seguro Social, capítulo XI “Del aseguramiento de trabajadores migrantes mexicanos en el extranjero”, misma que adhiere los artículos 39-A a 39-E, dentro de los cuales destaca el 239-A por su contenido: “La seguridad social se extiende a los trabajadores migrantes mexicanos que se encuentren laborando en los Estados Unidos de Norteamérica, con independencia de su situación migratoria, y ellos tendrán acceso pleno al régimen obligatorio previsto por el artículo once de esta Ley”.


Para los trabajadores informales se propone la creación del capítulo XII “El aseguramiento de los trabajadores informales”, compuesto por los artículos 239-F a 239-L, iniciando con el siguiente:

Artículo 239-F. La seguridad social se extiende a los trabajadores informales o auto-empleados que desarrollen en el territorio nacional actividades comerciales o de prestación de servicios, en espacios abiertos o cerrados, sea que cuenten con locales establecidos, puestos fijos, semi-fijos o móviles, e incluso cuando no los tengan, y con independencia de su situación fiscal o contributiva, a condición de que las labores efectuadas sean lícitas de modo que los asegurados tienen acceso pleno al régimen obligatorio previsto por el artículo once de esta Ley.

Cabe señalar que el autor establece como medida financiera un sistema bipartito con cotizaciones mensuales, en ambos casos (migrantes e informales), por parte del asegurado del 25% de un salario mínimo general para el Distrito Federal y de una cantidad igual por el Estado, sin cuota social; por lo que el autor apunta: “... financieramente es viable y factible si lo es en otros grupos cuya cotización es similar, como lo es el caso de quienes se incorporan voluntariamente al IMSS y no es posible medir su ingreso real...” .

Además, ambos seguros cuentan también con la característica de un registro; en el caso de los migrantes, por parte del Instituto Nacional de Migración, quien creará un padrón de trabajadores migrantes, y en el caso de los

trabajadores informales se requerirá de una licencia municipal, por lo que se creará para el efecto un registro municipal de trabajadores informales.

Como vemos, el objetivo primordial de esta reforma es proporcionar seguridad social básica a los trabajadores migrantes e informales y a la par llevar un control para que el Estado mexicano sepa cuántos migrantes y trabajadores informales existen en nuestro país y pueda controlarse dicho problema. 

Gabriela MENDIZÁBAL BERMÚDEZ\*

---

\* Profesora-investigadora en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos ([gabymendizabal@yahoo.com.mx](mailto:gabymendizabal@yahoo.com.mx)).