

PROPUESTA OBRERO-EMPRESARIAL DE ALIANZA PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), a 52 años de su fundación, ha cumplido satisfactoriamente con un ciclo histórico que se ha destacado por los grandes beneficios proporcionados a la población trabajadora y sus familias, contribuyendo decididamente a mejorar los niveles de salud y bienestar de toda la población. El IMSS ha sido instrumento redistribuidor del ingreso, sólida expresión institucionalizada de solidaridad social y un auténtico baluarte de la justicia y la estabilidad de nuestro país. Estos son sus principios fundamentales que deben permanecer inalterables.

En años recientes, México, como el mundo entero, ha atestiguado importantes cambios en las formas de organización e interdependencia económica; se han acelerado tendencias de cambio demográfico y epidemiológico, y especialmente se ha hecho patente la necesidad de basar el desarrollo de los pueblos en capacidades propias y en el debido aprovechamiento de las ventajas que ofrece la interacción con otros países.

El IMSS, a lo largo de su trayectoria, ha sabido responder a las exigencias de los tiempos. Hoy, los desafíos generados por la maduración de su propio modelo, la necesidad de superar insuficiencias, las crecientes demandas de mayor eficiencia en el uso de los recursos, así como la determinación de fortalecer sus principios sociales originales dándoles viabilidad financiera en el largo plazo, hacen impostergable emprender cambios necesarios para mejorar, apoyados en el consenso de la comunidad del IMSS tanto de aportantes como de beneficiarios.

Por las prestaciones que otorga a millones de mexicanos y por la magnitud de recursos que maneja, el destino del Instituto tiene una importancia estratégica para el futuro de nuestro país. Es por ello que con compromiso y voluntad de concertación digna de ser destacada, los sectores productivos, trabajadores y empresarios, afirmamos unidos nuestra determinación de participar activa y corresponsablemente en la renovación del IMSS.

Estamos convencidos que este es el momento en que el IMSS debe transformarse para permanecer y fortalecerse como garante de seguridad y bienestar del pueblo

de México. Es el momento en que debe consolidarse como instancia de protección social, y convertirse en propulsor de cambios de trascendencia estratégica, que nos permitan crecer con certidumbre, y así promover con mayor decisión la generación de empleos, lo cual es propósito intrínseco de la seguridad social mexicana.

La responsabilidad es actuar ahora. Tenemos la oportunidad y debemos acometerla. Postergar su transformación implicaría resignarnos a vivir crisis financieras en la institución que derivarían en la imposibilidad material para otorgar las prestaciones a que está obligada con consecuencias delicadas en la estabilidad social.

Propuesta de los sectores productivos

De acuerdo con la estrategia general del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, en respuesta a la convocatoria lanzada por el Presidente de la República, doctor Ernesto Zedillo, en la LXXVI Asamblea General del Instituto, y confirmando nuestra plena convicción de la impostergable necesidad del cambio para garantizar y mejorar los servicios y prestaciones del IMSS, los sectores productivos presentamos nuestra **propuesta conjunta** de fortalecimiento y modernización de la Seguridad Social.

Esta propuesta es el resultado de múltiples foros realizados por la sociedad en general con la participación decidida de las organizaciones obreras y empresariales, así como de consultas realizadas con nuestras organizaciones afiliadas en todo el país, con expertos en la materia y con los propios usuarios y prestadores de los servicios. Comprende también un ejercicio crítico de análisis de las experiencias internacionales más recientes.

Los puntos que hoy se presentan son el resumen de las conclusiones a las que hemos arribado merced al trabajo realizado en el seno de la Comisión Tripartita para el Fortalecimiento de la Seguridad Social. Estos puntos hacen explícitas las expectativas y exigencias que, unidos, los sectores obrero y empresarial planteamos para el futuro del Instituto Mexicano del Seguro Social.

La propuesta se basa en los lineamientos señalados por el Presidente de la República: no a la privatización de la seguridad social, no al incremento de cuotas y contar con el consenso de la comunidad IMSS.

El Instituto Mexicano del Seguro Social debe resguardar y dar plena vigencia a su filosofía social original. Como patrimonio del pueblo, la seguridad social mexicana reafirma sus valores humanistas, de redistribución del ingreso, de bienestar familiar y de desarrollo comunitario, superando así las concepciones reducidas de los seguros sociales individualistas basados en meros criterios financieros. El IMSS debe permanecer como instrumento de la seguridad social integral, para coadyuvar a alcanzar la plena igualdad de oportunidades que nuestro país exige.

Debe por tanto, emprender acciones para sanear y fortalecer sus finanzas. Sin estabilidad financiera de largo plazo, es imposible hablar de un sistema de seguridad social que brinde beneficios reales a sus derechohabientes y que se convierta a su vez, en palanca de la promoción del ahorro interno y por tanto del desarrollo económico. El equilibrio financiero no es un fin en sí mismo, sino el medio imprescindible para alcanzar los elevados fines sociales que la institución tiene encomendados.

Para ello, es necesario lograr la autosuficiencia en los ramos de aseguramiento, así como garantizar, como siempre se ha hecho, el pago oportuno y completo de las pensiones, las cuales representan una responsabilidad creciente y un gran reto por los cambios demográficos registrados en México.

Objetivos

Desde esta perspectiva, la propuesta de reforma que plantean conjuntamente los sectores productivos contempla tres grandes objetivos generales:

Primero: El IMSS debe renovarse para evitar su colapso financiero y garantizar en el futuro su capacidad para brindar mayor protección, elevar la calidad de sus servicios, ampliar su cobertura bajo el principio de universalidad y mejorar las prestaciones, así como las condiciones en que se otorgan.

Segundo: El IMSS debe reformar a profundidad sus esquemas de financiamiento, partiendo del reconocimiento de la vulnerabilidad de su situación y de que en estos tiempos es claramente inconveniente incrementar las cuotas obrero-patronales, siendo necesaria una mayor participación de recursos fiscales. El sistema de financiamiento debe transformarse a fin de garantizar a largo plazo la viabilidad de las prestaciones que otorga; de resolver las inequidades que el actual sistema presenta; y de atender

los reclamos de una sociedad cada vez más amplia, compleja y demandante.

Tercero: El IMSS debe trascender los límites de la protección al trabajador y a las empresas ya instaladas, para pasar a promover activamente la generación de empleos y el crecimiento económico. Reconociendo la magnitud de recursos que maneja, y los efectos de su regulación en el mercado de trabajo, el Instituto debe contribuir a incrementar el ahorro interno, y promover con decisión la creación de nuevas fuentes de trabajo. Se afirma así que sin empleo no hay seguridad social; éstos son conceptos permanentemente vinculados, y es por ello que su crecimiento es propósito central de esta propuesta.

Para alcanzar estos tres grandes objetivos, los sectores productivos: obrero y empresarial, presentamos **30 puntos para la reforma de la Seguridad Social:**

1. La estabilidad financiera del IMSS no puede sustentarse sistemáticamente en el incremento de las cuotas a los obreros o a las empresas, sobre todo en épocas de dificultades económicas generales en el país. La estabilidad financiera del Instituto es el medio indispensable para hacer posible el cumplimiento de los altos fines de la Seguridad Social. Sin embargo, es primordial proteger el ingreso disponible del trabajador, así como evitar que las contribuciones a la Seguridad Social limiten la creación de empleos y desalienten el crecimiento del salario.

2. Por ello, es necesario incrementar la aportación gubernamental a la seguridad social, sobre bases transparentes. Esta propuesta es congruente con la intención del gobierno -explícita en el PND- de fortalecer el papel social del Estado en áreas prioritarias para el desarrollo nacional como son la salud y seguridad de la población trabajadora.

3. Garantizar la autonomía real y permanente de los recursos de cada ramo de seguro y darse fin a los subsidios entre ellos. Esta premisa es plataforma indispensable de la transparencia y eficacia en el uso de las aportaciones y por tanto, de la confianza del trabajador y el empresario en el Seguro Social. No debe confundirse autonomía financiera de los ramos con reducción de prestaciones. Muy por el contrario, gracias a este cambio se dará vigencia real a un concepto amplio de seguridad social, al apoyar la viabilidad de las prestaciones de los trabajadores en el largo plazo.

4. El financiamiento del ramo de Enfermedades y Maternidad deberá replantearse a fin de resolver su déficit crónico y establecer bases para ampliar la cobertura. El financiamiento de las prestaciones en dinero se separaría de las prestaciones en especie. Para las prestaciones en dinero se aportaría una cuota proporcional a los salarios de cotización. Para las prestaciones en especie **el gobierno deberá aportar una mayor contribución distribuyéndola de manera equitativa entre todos los trabajadores y apoyando proporcionalmente más a los de ingresos más bajos.** Así, se evitaría la injusticia del sistema actual en el cual el gobierno les aporta más a los de más altos ingresos. **Asimismo, se propone que se establezca una cuota fija mínima general con cargo al patrón y para los trabajadores de tres salarios mínimos o más, se pagaría adicionalmente una contribución obrero-patronal proporcional a la diferencia entre el salario de cotización y tres salarios mínimos. Esta propuesta que mejora los elementos redistributivos, significa también un ahorro para los trabajadores y empresarios.** Este sistema de financiamiento fomentaría el empleo al reducir las contribuciones marginales sobre la nómina.

5. **Se deberá hacer más transparente y disminuir el déficit financiero en los esquemas modificados de aseguramiento.** Los subsidios que se generan por estos esquemas deberán ser cubiertos por el Gobierno Federal o los gobiernos de las propias entidades beneficiadas y no por las cuotas obrero-patronales del régimen obligatorio.

6. Establecer un nuevo esquema de financiamiento para la afiliación voluntaria de los trabajadores no asalariados, a través de una cuota fija que garantice el equilibrio, se permita **ampliar la cobertura de la institución a toda la población ocupada,** y no sólo a los asalariados formales. Dado el nuevo esquema de financiamiento, este incremento en la cobertura será posible sobre bases financieras sólidas y permanentes, generándose importantes beneficios sociales. Para tal propósito se deberá **crear un nuevo Seguro de Salud para la Familia** a costos accesibles y con procedimientos sencillos para su obtención.

7. El nuevo esquema de financiamiento daría la opción de **celebrar convenios de reversión de cuotas** con el IMSS, bajo un esquema que garantice la estabilidad financiera del Seguro de Enfermedades y Maternidad, brindando mayores opciones a trabajadores y empresas. El esquema deberá ser transparente y no discrecional para que cuando se cumpla con los requisitos que se establezcan se tenga la posibilidad de acceder a la reversión de cuotas.

8. Enfermedades y Maternidad deberá garantizar la prestación de servicios médicos con mejor calidad, oportunidad y trato humano en el Instituto.

9. Elemento central de la elevación de la calidad de la atención en el primer nivel, es el reconocer el derecho de los usuarios, así como su plena capacidad para tomar decisiones que afectan directamente el tipo de servicios que se le otorgan. **La libre elección del médico de familia en el IMSS por parte del asegurado**, es el eje de la propuesta de atención en el primer nivel. Fomentaría el mejoramiento de la relación entre el médico y el paciente, a través de la introducción de esquemas de competencia que operan en beneficio de aportantes y usuarios, y ponen el acento en la posibilidad de brindar un mejor servicio premiando al buen médico. Esto se deberá llevar a cabo con gradualidad.

10. Hacer un esfuerzo adicional para **bajar los costos de atención del servicio médico**, sin detrimento de la calidad y calidez. Bajo los actuales costos de atención, las posibilidades de incremento de la cobertura se reducen y se hace más difícil elevar la calidad de los servicios.

11. Imperativo de justicia para el trabajador es que como objetivo específico de los esfuerzos de modernización administrativa del Instituto se establezcan **controles efectivos sobre la expedición de incapacidades del IMSS**. Todas las incapacidades deben ser justas y honestas.

12. Como parte del nuevo diseño del ramo, y en concordancia con lo expuesto en el PND, se deberá gestionar que **los recursos erogados por las acciones de salud pública que realiza el IMSS** en beneficio de la población abierta sean reintegrados por el sector público, y no por medio de las cuotas tripartitas. Entre éstas se encuentran las campañas de vacunación y la atención en urgencias.

13. **Diseñar un nuevo sistema de abastecimiento** que permita la satisfacción oportuna de las necesidades de medicamentos y materiales de curación de todos los derechohabientes. Este nuevo sistema deberá aprovechar la capacidad de consolidar volúmenes de compra para mejorar condiciones y precios y al mismo tiempo contemplar la adquisición a nivel regional vinculando más la toma de decisiones a las necesidades operativas; el contar con fuentes alternas de abastecimiento para que todos los derechohabientes tengan garantizado el surtimiento de sus recetas; racionalizar la dotación de medicamentos estrictamente conforme a la cantidad

prescrita por el médico pudiéndolos surtir en la presentación que mejor lo haga posible; así como contar con un sistema de información basado en código de barras.

14. Es necesario replantear el sistema de pensiones con el propósito de hacerlo más justo y fortalecer su carácter solidario y público, así como resolver el déficit actuarial existente que atenta contra el cumplimiento de las prestaciones en el corto plazo. La transformación debe partir de que los montos de **las pensiones que otorgue el nuevo sistema sean inmunes a los efectos de las crisis económicas**, en especial al impacto de la inflación y las devaluaciones.

15. A fin de promover la máxima transparencia en el manejo de los fondos, se deberá **definir adecuadamente la propiedad de los trabajadores sobre las aportaciones que se recauden del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez**, lo que también permitirá evitar la eventual pérdida de las aportaciones, como sucede en el sistema vigente.

16. Debe reformarse el sistema para contar con pensiones dignas y con certidumbre financiera. Para lograr los objetivos anteriores, y en plena congruencia con las metas del PND, se propone como instrumento **la creación de un nuevo sistema de pensiones en fondos individuales por trabajador, con un claro sentido social que genere un rendimiento atractivo para los trabajadores**. Dicho sistema se deberá construir con base en la **unificación de los fondos de pensiones de retiro y contemplar un mecanismo redistributivo**, que mantenga el espíritu de equidad propio de la seguridad social. El mecanismo propuesto es **que el Gobierno Federal aporte una cuota social uniforme a todos los fondos individuales**. Con este sistema se logrará que los trabajadores conciban a sus aportaciones como auténticos activos financieros de los que podrán disponer en la edad de retiro.

17. Es necesario que **en la transición se respeten los derechos adquiridos de los pensionados y cotizantes actuales**, de tal forma que ningún trabajador pierda y todos tengan posibilidades de ganar. Estos derechos deberán ser respaldados con recursos del Gobierno Federal.

18. Es indispensable que **el Estado garantice una pensión mínima para los trabajadores**, cuidando en todo momento que los requisitos para acceder a ella sean equitativos y financieramente sustentables.

19. Como lo ha propuesto el propio Presidente de la República, al presentar el Plan Nacional de Desarrollo, **los fondos acumulados en este nuevo sistema de pensiones deberán estar destinados a incrementar el ahorro interno**, como elemento central de una estrategia de promoción del crecimiento económico y el empleo con base en los recursos nacionales. Por su importancia para el desarrollo, el PND afirma que el ahorro interno será el pilar del crecimiento económico, y reconoce que una de las líneas de acción para la generación del mismo consistirá en fortalecer los mecanismos de financiamiento de los sistemas de seguridad social.

20. **Las aportaciones para el fondo individual no deberán ser administradas directamente por los bancos**, sino que es necesario que se creen Administradoras de Fondos para el Retiro como sociedades especializadas de inversión de propiedad pública, privada o social. **Cada trabajador tendría la libertad de elegir cuál administradora le manejaría su fondo individual**. El Estado, a través del IMSS, fiscalizaría el cumplimiento del pago de las aportaciones al fondo y a través de las autoridades financieras se establecería una regulación para garantizar el buen manejo de los fondos.

21. Invalidez y Muerte por ser un riesgo social, debe ser fortalecido en el IMSS, transformándose en un **nuevo Seguro de Invalidez y Vida** que incluya a los gastos médicos de pensionados. Este Seguro debe proteger al trabajador a lo largo de su vida laboral activa. Los sectores promoverían esquemas de mayor competencia que permitan abatir las primas de aseguramiento.

22. En lo referente al ramo de riesgos de trabajo, el imperativo es promover una nueva cultura de salud y previsión en el trabajo, con base en incentivos concretos. Por ello es necesario **reducir la prima de riesgos de trabajo para las empresas que invierten en prevención de accidentes y modernización de su planta** por medio de esquemas transparentes y precisos.

23. En congruencia con lo anterior, se deberán **eliminar las clases de riesgo, y ajustar las cuotas a la siniestralidad de cada empresa en particular**, a fin de que las contribuciones de cada empresa estén directamente vinculadas a las condiciones de riesgo de su actividad. Esto generará un incentivo inequívoco a invertir en la prevención de riesgos y redundará en la reducción de accidentes.

24. Las empresas tendrán que garantizar el que las Comisiones de Seguridad e

Higiene cumplan con sus funciones cabalmente, estableciendo programas para un mayor control de los factores que propician una mayor incidencia de riesgos de trabajo.

25. En lo referente al ramo de guarderías, es necesario darle un nuevo impulso como premisa de justicia para las mujeres trabajadoras. Esta es la razón por la que es urgente **ampliar la oferta de lugares de guardería para los hijos de las madres trabajadoras**. Se requiere que dicha ampliación se fundamente en la mayor disponibilidad de recursos para este fin y en la operación de **esquemas de servicio menos costosos que los prevalecientes**.

26. Debe asimismo **darse por terminada la práctica de transferir fondos del ramo de Guarderías al de Enfermedades y Maternidad**, y fomentar la creación de nuevos espacios de acuerdo a los esquemas que han mostrado su viabilidad financiera, así como la capacidad de brindar un adecuado servicio.

27. Las prestaciones sociales que otorga el Instituto, son elemento central en la promoción de la salud y el bienestar comunitario. Su papel debe seguir siendo el de apoyar el desarrollo integral de la sociedad, complementando a los ramos de aseguramiento y haciendo realidad un concepto integral de seguridad social. Es por ello que deberían apoyarse los servicios que se otorgan en prestaciones sociales y procurar su autosuficiencia financiera, ya que los fondos del ramo de pensiones dejarían de destinarse a estas actividades. Es indispensable unificar las prestaciones sociales y el servicio de guarderías a través del **Seguro de Guarderías y Prestaciones Sociales**.

28. Para acometer los retos de una administración más eficiente y superar los problemas acumulados se reconoce al Programa de Reorganización Administrativa como un paso favorable. Ahora es necesario consolidarlo, a fin de **darle plena vigencia a la regionalización y la desconcentración** que fortalezca la productividad, la autonomía de gestión y la calidad total.

29. Es necesario **continuar impulsando diversos programas de modernización y sistematización** a fin de hacer más eficiente la operación del IMSS e incrementar la productividad siempre en busca de elevar la calidad y calidez. Entre estos programas es necesario contemplar el número único de la seguridad social.

30. Asimismo, se requiere un esfuerzo y compromiso de todos los miembros de la comunidad del IMSS; por ello es necesario **disminuir el personal de confianza excesivo** en las diversas áreas del Instituto y **solicitar al Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS) comprensión integral del problema de viabilidad financiera que tiene el IMSS y requerirle flexibilidad y colaboración efectiva**.

En síntesis, la Seguridad Social mexicana debe transformarse para fortalecer sus principios, para brindar mayor bienestar, con certidumbre financiera, y convertirse en motor específico del incremento del ahorro interno y la generación de empleos.

La voluntad de los sectores productivos para llevar adelante esta reforma es inquebrantable, concientes de que su instrumentación requerirá de la aplicación de medidas administrativas internas, así como de modificaciones a la Ley del Seguro Social. Demostraremos una vez más que por encima de diferencias, se encuentra siempre el interés supremo de la Nación. El espíritu de corresponsabilidad con que hemos concurrido al seno del Instituto Mexicano del Seguro Social se renueva en esta ocasión histórica en que confluyen nuestras propuestas y se reafirman los valores de pluralidad, consenso y esfuerzo conjunto.

Esta es la propuesta de reforma al IMSS, que presentan unidos los sectores obrero y empresarial. Está empeñado en ella nuestro espíritu de progreso y justicia social que sintetiza nuestro compromiso con la Patria. Sabemos bien que será vértice de cambios y transformaciones que le darán a nuestro país varias décadas más de seguridad, bienestar y desarrollo social.

ING. HECTOR LARIOS SANTILLAN
Presidente del Consejo Coordinador Empresarial

ARQ. RAFAEL RIVAPALACIO PONTONES
Presidente del Congreso del Trabajo