

SITUACIÓN ACTUAL Y REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

Jesuswaldo Martínez Soria
Coordinador

Gabriela Cabestany Ruiz
Ángel Calderón Madrid
Cristina Gomes da Conceição
Leonardo Lomelí Vanegas
Maritza Rosales Reyes
Norma Samaniego Breach
John Scott Andretta
Alejandro Villagómez Amezcu



SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

SITUACIÓN ACTUAL Y REFORMA
DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

SITUACIÓN ACTUAL Y REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

Jesuswaldo Martínez Soria
Coordinador

Gabriela Cabestany Ruiz
Ángel Calderón Madrid
Cristina Gomes da Conceição
Leonardo Lomelí Vanegas
Maritza Rosales Reyes
Norma Samaniego Breach
John Scott Andretta
Alejandro Villagómez Amezcua



Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

SENADO DE LA REPÚBLICA INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Comité Directivo

Sen. Miguel Barbosa Huerta
Presidente

Sen. Roberto Albores Gleason
Secretario

Sen. Daniel Ávila Ruiz
Secretario

Sen. Benjamín Robles Montoya
Secretario

Situación actual y reforma de la seguridad social en México

Autores:

Jesúsvaldo Martínez Soria (coordinador)

Gabriela Cabestany Ruiz, Ángel Calderón Madrid, Cristina Gomes da Conceição,
Leonardo Lomelí Vanegas, Maritza Rosales Reyes, Norma Samaniego Breach,
John Scott Andretta, Alejandro Villagómez Amezcua

Primera edición, diciembre de 2015

ISBN 978-607-8320-19-6

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc
06000 México. D.F.

Coordinación Ejecutiva de Investigación
Gerardo Esquivel Hernández

Dirección General de Investigación Estratégica
Alejandro Encinas Nájera

Área de Desarrollo Económico y Sustentabilidad
Jesúsvaldo Martínez Soria
Gabriela Cabestany Ruiz

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

Impreso en México

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

ÍNDICE

Presentación	7
<i>Enrique Provencio Durazo</i>	
Introducción	11
<i>Jesuswaldo Martínez Soria</i>	
CAPÍTULO I	
La seguridad social y su relación con el mercado de trabajo	33
<i>Jesuswaldo Martínez Soria, Maritza Rosales Reyes y Gabriela Cabestany Ruiz</i>	
CAPÍTULO II	
Seguridad social: fragmentación, desigualdad y oportunidades de reforma	81
<i>John Scott Andretta</i>	
CAPÍTULO III	
La reforma inconclusa de la seguridad social	97
<i>Leonardo Lomelí Vanegas</i>	
CAPÍTULO IV	
Situación actual del sistema de pensiones	111
<i>Alejandro Villagómez Amezcua</i>	
CAPÍTULO V	
El debate sobre la creación del seguro de desempleo	129
<i>Jesuswaldo Martínez Soria</i>	

CAPÍTULO VI	
Análisis y perspectivas de la iniciativa de ley en materia del seguro de desempleo	153
<i>Norma Samaniego Breach</i>	
CAPÍTULO VII	
¿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?	171
<i>Ángel Calderón Madrid</i>	
CAPÍTULO VIII	
Tendencias y reformas recientes de la seguridad social en el ámbito internacional	195
<i>Cristina Gomes da Conceição</i>	
Conclusiones	221
<i>Jesúsvaldo Martínez Soria</i>	
Anexos	
I. Relatoría de la participación de especialistas en el seminario “Situación actual y reforma de la seguridad social en México”.....	231
II. Semblanza de los autores.....	247

PRESENTACIÓN

El proceso de reformas que se llevó a cabo en el Congreso de la Unión durante la LXII Legislatura se orientó a atender asuntos predominantemente económicos. A reserva de conocer en unos años el impacto real de estas decisiones, el Senado de la República debe volver la mirada a los temas de orden social e impulsar reformas con el fin de modificar los instrumentos que tiene el Estado para reducir la desigualdad y mejorar las condiciones de bienestar social.

En particular, la reforma hacendaria y social de 2013 estuvo acompañada de dos iniciativas para instituir la pensión universal y el seguro de desempleo en México. Ambas se encuentran a la espera de dictamen en las comisiones del Senado de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos Primera, Seguridad Social y Hacienda y Crédito Público.

Aunque estas dos decisiones legislativas pueden y deben mejorar la situación de los ciudadanos, convendría que la reforma al sistema de seguridad social tenga un alcance mayor y represente una verdadera reforma estructural del país. Así lo exigen las condiciones de pobreza y desigualdad, la precariedad del mercado de trabajo y el rezago en la eficiencia y calidad de los servicios públicos que ofrece el Estado en materia de salud y seguridad social.

Las estadísticas que revelan esta situación son contundentes. Según las cifras de 2014 elaboradas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el 46.2% de los mexicanos (55.3 millones de personas) se encontraba en situación de pobreza y el 9.5% (11.4 millones) en pobreza extrema.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), cerca del 60% de la población ocupada no cuenta con seguridad social y el 48.9% de ellos gana hasta dos salarios mínimos. Algunos especialistas afirman que la cobertura de seguridad social, que es reducida en los estratos de menores ingresos, contrasta con

los beneficios extraordinarios de las pensiones y otras prestaciones captadas por las familias de mayores ingresos.

Ante estas circunstancias, el sistema de seguridad social adquiere una mayor importancia como una institución del Estado que contribuye con la reducción de las desigualdades económicas y la cohesión social, al otorgar protecciones para el bienestar de la población, evitar gastos catastróficos en salud y asegurar un ingreso mínimo para los trabajadores en edad de retiro, en su vejez o que hayan perdido su empleo.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la seguridad social debe garantizar, a las personas y a los hogares, el acceso a la asistencia médica y la seguridad del ingreso, en particular en edad avanzada, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes de trabajo, maternidad o pérdida del sostén de la familia.

Asimismo, con la mejora de la seguridad social se genera estabilidad en las relaciones laborales, lo que ayuda a reducir la informalidad en el empleo y puede, además, disminuir los efectos de las fluctuaciones económicas, lo que, a su vez, evitaría la entrada de más personas a la situación de pobreza.

Por lo tanto, es pertinente que las decisiones legislativas conduzcan al fortalecimiento del sistema de seguridad social e impulsen el Estado de Bienestar que se requiere en México.

La reforma de la seguridad social implica desafíos importantes. Por ejemplo, ampliar y mejorar la cobertura de servicios a la población, procurar una estructura de financiamiento que asegure la sustentabilidad del sistema en el largo plazo, diseñar y aplicar medidas para corregir la fragmentación del sistema y sus efectos sobre el mercado laboral y la población beneficiaria, y para configurar una organización institucional más integrada y más eficiente.

Para atender estos desafíos es fundamental contar con un diagnóstico acertado, con bases sólidas provenientes de la investigación, la reflexión profunda y el debate de especialistas, profesio-

nales y académicos que proporcionen argumentos y conclusiones para la deliberación parlamentaria.

Por ello, el Instituto Belisario Domínguez del Senado se dio a la tarea de organizar el seminario “Situación actual y reforma de la seguridad social en México” en agosto de 2014. El objetivo fue generar elementos de análisis para el debate legislativo y la toma de decisiones en el Senado que ayuden en el diseño de la reforma al sistema de seguridad social. El seminario estuvo constituido por tres paneles de especialistas provenientes de diversas instituciones como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), El Colegio de México (COLMEX), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Como resultado de la presentación y discusión de los trabajos en el seminario, algunos especialistas elaboraron los estudios que se muestran en esta obra, cuya generosa participación se agradece. El presente libro integra también los trabajos realizados por el área de Desarrollo Económico y Sustentabilidad (DES) de la Dirección General de Investigaciones Estratégicas (DGIE) del Instituto Belisario Domínguez (IBD).

Las reflexiones, los argumentos y las propuestas recogidos se ponen a disposición del Senado, en particular de las comisiones encargadas de dictaminar las iniciativas en materia de pensión universal y seguro de desempleo, para fortalecer los procesos de deliberación parlamentaria.

ENRIQUE PROVENCIO DURAZO

INTRODUCCIÓN*

De acuerdo con las disposiciones constitucionales en materia de seguridad social establecidas en la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF, 2015), la Ley del Seguro Social:

(...) comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

No obstante la protección explícita y las diversas regulaciones laborales que se señalan en el texto constitucional, la situación actual del sistema de seguridad social del país presenta diversas anomalías que han dificultado el cumplimiento efectivo de la normatividad y de los objetivos de las políticas públicas de seguridad y protección social.

Entre las anomalías más destacadas en la literatura (CEEY, 2012; Lomelí, 2007; Narro *et al.*, 2010; Scott, 2005) están las 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 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

* En el desarrollo de este proyecto se contó con la colaboración de Maritza Rosales Reyes en la organización del seminario y de Gabriela Cabestany Ruiz en la revisión técnica, cuidado editorial y articulación de los contenidos del libro.

servicios de los distintos esquemas que propician regresividad en el sistema y desigualdad económica y social del país.

De hecho, algunos especialistas advierten el fracaso del sistema de seguridad social vigente (Scott, 2005) o que, en sentido estricto, México carece de un sistema de seguridad social por la falta de una cobertura universal y de prestaciones sociales integrales (Narro *et al.*, 2010).

Desde 1943, con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) como la primera institución de seguridad social en el país,¹ se propició la fragmentación del sistema al establecer la atención a la salud y otras prestaciones sociales solo para los trabajadores asalariados y jubilados del sector privado con actividades formales y a sus familiares. La población que no tiene una ocupación formal, denominada “población abierta”, carece desde entonces de un esquema de aseguramiento público prepagado y es asistida mediante acciones públicas de protección social.

La fragmentación de la seguridad social se profundizó en 1960, con la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), con un acceso limitado fundamentalmente a los trabajadores y jubilados del sector público y a sus familias. La complejidad del sistema aumentó al crearse otras instituciones dedicadas a atender grupos específicos de trabajadores del sector público, como los adscritos a las fuerzas armadas o los del ámbito petrolero. Hasta la fecha los diversos subsistemas han operado sin reales interrelaciones funcionales entre ellos.

En el transcurso de los años noventa y la primera década de los años 2000, tanto el IMSS como el ISSSTE experimentaron reformas dirigidas a solventar parte de sus deficiencias institucionales y a reforzar su sostenibilidad financiera en el largo plazo (en el capítulo de Lomelí en esta obra se profundiza al respecto). Asimismo, con la creación del Seguro Popular en 2004 se sumaron esfuerzos para

¹ En la exposición de motivos de la Ley de Seguridad Social se justificó la creación del IMSS como un medio para proteger al salario del trabajador y su familia de las contingencias, y en general para evitar la miseria de amplios sectores poblacionales (DOF, 1943).

incrementar la cobertura de salud a la población sin inscripción a las instituciones de seguridad social.

A pesar de que la seguridad social en el país registró algunos avances importantes durante las últimas décadas, la persistencia de los desequilibrios e irregularidades son síntoma de que las intervenciones del Estado distan mucho de orientarse a la solución de los problemas estructurales del sistema.

La configuración actual de la seguridad social, las limitaciones en el diseño e instrumentación de las intervenciones que ha tenido el Estado, las dificultades en el financiamiento público y los problemas estructurales del mercado de trabajo, revelan la necesidad de contar con una reforma de fondo, no solo para corregir las inconsistencias vigentes, sino para avanzar en la construcción de un sistema de seguridad social con cobertura universal y acceso efectivo, integrado institucionalmente, homogéneo en sus prestaciones y con fuentes sustentables de financiamiento.

Desde hace algunos años, diversas instituciones, centros de investigación y especialistas se han dado a la tarea de elaborar estudios y propuestas de política pública para modificar el sistema de seguridad social, de manera que garantice la cobertura a todos los mexicanos. Los diversos trabajos señalan la necesidad de superar los problemas de fragmentación e ineficiencia del actual esquema y, en particular, subrayan la necesidad de desvincular el derecho a la seguridad social de la condición laboral. El elemento común a varias de estas propuestas es establecer un sistema que otorgue un piso básico de protección social para todos, financiado mediante impuestos generales, lo que supondría eliminar las cotizaciones obrero-patronales para el financiamiento de las prestaciones básicas de la seguridad social.

El Pacto por México, firmado a fines de 2012 por distintas fuerzas políticas del país, incorporó algunas de estas consideraciones y reconoció la necesidad de una nueva reforma del sector para establecer un sistema de seguridad social universal mediante la creación de una “red de protección social”.

Con la reforma hacendaria y social impulsada por el Poder Ejecutivo federal en 2013 se inició el debate legislativo actual so-

bre la universalidad y composición del sistema de seguridad social nacional. En particular, el análisis y la discusión de las iniciativas sobre la pensión universal y el seguro de desempleo (que se encuentran pendientes de dictamen en las comisiones del Senado)² requieren de elementos objetivos derivados del diagnóstico especializado para mejorar las decisiones legislativas y el diseño de los instrumentos de política pública.

Asimismo, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 se establece la implementación de un sistema de seguridad social integral, que contempla al seguro de desempleo como un mecanismo para mejorar las condiciones del mercado de trabajo y el bienestar social, y entre sus estrategias se propone impulsar la sustentabilidad de los sistemas de pensiones para fortalecer la seguridad social en el país y promover el empleo de calidad y el trabajo digno como una de las prioridades nacionales.

Como parte del esfuerzo por robustecer el diagnóstico actual sobre la seguridad social del país y ofrecer elementos que ayuden a tomar las mejores decisiones legislativas acerca de la reforma del sistema, en esta obra se publican los estudios realizados por diversos especialistas presentados en el seminario “Situación actual y reforma de la seguridad social”, llevado a cabo en agosto de 2014.³

El objetivo principal del presente volumen es analizar las condiciones generales de la seguridad social en México y señalar los aspectos que conviene considerar en el diseño de una reforma estructural del sistema. En particular, se discuten los temas relacionados con pensiones y seguro de desempleo, a raíz de las iniciativas presentadas con la reforma hacendaria de 2013. Aunque estas dos iniciativas constituyen un esfuerzo por dotar de mayores prestaciones sociales a la ciudadanía, es importante reflexionar si, de aprobarse e implementarse, resolverían la problemática que se proponen.

² Ambas iniciativas fueron aprobadas en la Cámara de Diputados, pero su discusión continúa pendiente en las comisiones de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos Primera, Seguridad Social y Hacienda y Crédito Público del Senado de la República.

³ En el anexo de esta obra se incluye la relatoría del seminario.

LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU RELACIÓN CON EL MERCADO DE TRABAJO

El primer capítulo del libro tiene como propósito ofrecer un marco de referencia para la comprensión de las discusiones que se abordan en los distintos ensayos de la obra sobre la reforma del sistema de seguridad social y algunas de sus prestaciones como las pensiones y el seguro de desempleo.

En la primera sección del capítulo se analiza brevemente, con base en la literatura especializada, la estructura, la cobertura, los derechos y algunos riesgos del sistema de seguridad social del país. Se destaca la problemática asociada a la fragmentación del sistema, su contribución en la reproducción de las desigualdades sociales, su incapacidad para garantizar el ejercicio de los derechos sociales para toda la población y los desequilibrios en su esquema de financiamiento. Igualmente, se señala que la seguridad social enfrenta amenazas externas a su propio funcionamiento y organización, como las transiciones demográfica y epidemiológica y otros riesgos asociados a factores económicos, políticos, sociales y jurídicos.

En el ensayo se sostiene que desde la creación del sistema de seguridad social en el país, 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.

Para evidenciar esta fractura, en la segunda sección se analiza la composición actual del mercado laboral y sus principales problemas estructurales, y se estima la probabilidad que tienen los trabajadores de pertenecer al sistema de seguridad social. Se advierte que casi la mitad de los trabajadores subordinados y

remunerados carecen de seguridad social, mientras que sólo el 0.1% de trabajadores no subordinados tiene acceso a la misma, lo que constituye la base de las elevadas tasas de empleo informal. Asimismo, el análisis muestra que las mayores proporciones de ocupados no asegurados se encuentran en los grupos de población joven (de 14 a 24 años), de adultos mayores (65 años o más), con baja escolaridad, de bajos ingresos, que se desempeñan en micronegocios y en actividades agropecuarias y de comercio. Estas características se confirman mediante las estimaciones de la probabilidad que tienen los ocupados de pertenecer a la seguridad social, cuyos resultados indican que las condiciones que aumentan la probabilidad de contar con cobertura son: el género masculino, la edad entre 31 y 50 años, el desempeño de las actividades extractiva, de electricidad y manufactura, los mayores niveles de ingreso, entre los factores más importantes.

Finalmente, 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.

SEGURIDAD SOCIAL: FRAGMENTACIÓN, DESIGUALDAD Y OPORTUNIDADES DE REFORMA

En el capítulo escrito por John Scott se hace énfasis en la estructura dual de los esquemas de protección social en México, se abordan tanto los esquemas contributivos (IMSS, ISSSTE y otros dentro del sector público), como los no contributivos, que han crecido mediante diferentes programas sociales: Oportunidades, Seguro Popular, Procampo, 70 y más, entre otros. Se apunta que los esquemas contributivos cubren a menos del 40% de la población y son regresivos. Por otro lado, se muestra que el gasto en los esquemas no contributivos aumentó en años recientes —a partir de 1995—, brindando elementos para acortar, aunque de manera parcial, la brecha de protección social entre la población en el sector laboral formal e informal.

A pesar de los avances obtenidos mediante los programas sociales, se argumenta que el reto mayor consiste en avanzar hacia un sistema integral, efectivo y equitativo de protección social en México. Al respecto, se discute la posibilidad de crear un seguro social universal. Se identifican algunos desafíos de esta propuesta, que estriban en lograr cobertura universal, acceso efectivo a servicios de calidad, un esquema capaz de combatir la desigualdad horizontal y vertical, que pueda evitar los incentivos a la informalidad, y un sistema que sea financiado por impuestos al consumo.

Se sugiere avanzar hacia un sistema integral donde se coordinen los esfuerzos para combatir la pobreza y fomentar los de seguridad social, tomando en cuenta tanto la pobreza por causas crónicas o estructurales —definida como la imposibilidad de generar ingresos suficientes—, como el ciclo de vida —que presenta momentos de mayor vulnerabilidad que pueden ocasionar la pérdida de ingresos, como la infancia, la vejez o la condición de maternidad—. La propuesta consiste en contar con políticas y programas complementarios e indisociables que puedan, por un lado, ayudar a los hogares a generar ingresos permanentes y suficientes por sus propios medios y, por otro, asegurar a los hogares ante pérdidas de ingresos ligadas con riesgos específicos y con el ciclo de la vida.

Sobre la población objetivo 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.

LA REFORMA INCONCLUSA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En el trabajo de Leonardo Lomelí se 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. El autor 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. Concretamente, en relación a la reforma a la Ley del Seguro Social que entró en vigor en 1997, se destaca que esta surgió con el propósito de cumplir dos metas: la ampliación de cobertura y el fortalecimiento de las finanzas del IMSS. El autor explica cómo la debilidad del diagnóstico vinculado a esta reforma impidió alcanzar los objetivos trazados. Se identifican puntualmente los principales elementos que llevaron a la crisis del sistema de reparto, en especial el estancamiento del crecimiento del empleo formal y la caída del salario medio en términos reales. Además, se menciona el elemento de la transición demográfica, que si bien no fue el factor inicial de la crisis del sistema de reparto en nuestro país, se ha convertido en un reto importante.

Se aborda también la reforma a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) de 2007 y se hace énfasis en la insuficiente discusión y la premura con que se hicieron las modificaciones a esta. Lomelí Vanegas explica que la necesidad de realizar esta reforma surgió de la característica deficitaria del sistema de pensiones, derivada de la dinámica del empleo estatal, los cambios demográficos y un costo fiscal del esquema que generaba presión sobre las finanzas públicas.

Ante tal situación, se optó por transitar hacia la creación de cuentas de capitalización individual y, en consecuencia, de los principales organismos administradores y reguladores de las mismas: PENSIONISSSTE y CONSAR. En el estudio, el especialista resalta que el cumplimiento de los objetivos de la reforma del 2007 consiste fundamentalmente en garantizar el ahorro para el retiro de los trabajadores y reducir la presión fiscal ejercida por el sistema de

pensiones. El logro de dichos objetivos, se apunta, está ligado a la capacidad regulatoria de los organismos creados, al comportamiento de los mercados financieros y al desempeño económico general.

A modo de conclusión, el autor advierte sobre la cautela con que deben hacerse las predicciones sobre las posibles consecuencias de la reforma a la seguridad social, que deben estar ligadas a un mejor entendimiento del funcionamiento del sistema de capitalización individual. De fondo, se insiste en la necesidad de avanzar hacia una reforma integral, basada en un diagnóstico pertinente de 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.

SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA DE PENSIONES

En el capítulo de Alejandro Villagómez 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.

Sobre los elementos de la fragmentación y la desarticulación, el estudio muestra que existen más de 100 planes de pensiones en el sector público federal, entre los que sobresalen los programas del IMSS y del ISSSTE. Las consecuencias más graves de la fragmentación son la duplicidad en objetivos y funciones, el uso ineficiente de los recursos, la ausencia de mecanismos de portabilidad y la paradójica situación de que existan personas cubiertas por más de un plan, al tiempo que se presenta baja cobertura. Se señala también la importancia de medir la cobertura real de los sistemas de pensiones, en tanto que existen discrepancias entre los datos manejados por instituciones como el IMSS y el ISSSTE —donde la información presenta

duplicidades— y lo reportado en instrumentos como la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH).

Como un reto importante al sistema de pensiones se hace énfasis en el elemento demográfico, toda vez que la población de 65 años y más actualmente crece a tasas mayores que la población en general. Se destaca la situación de vulnerabilidad en la que vive este grupo que, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2014 presentaba condiciones de pobreza y pobreza extrema en proporciones importantes: 45.9% y 8.5%, respectivamente. Los programas sociales no contributivos han ayudado a mejorar las condiciones de vida de este grupo poblacional; no obstante, se refiere en el texto, dichos programas se derivaron de decisiones desarticuladas y parciales que han llevado a un uso ineficiente de los recursos y a incentivar el crecimiento del mercado laboral informal.

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. La preocupación de fondo que se expresa en el texto de Villagómez radica en que gran parte de los mexicanos no ahorra para el retiro en forma adecuada, y los sistemas de pensiones existentes resuelven el problema de manera parcial, por lo que se recomienda fomentar esquemas de ahorro voluntario.

A modo de conclusión, se señala la necesidad de transitar hacia un sistema nacional de pensiones integrado que incorpore adecuadamente todas las modalidades, incluyendo las no contributivas. Sobre este mecanismo, se apunta, sería importante cuidar el uso eficiente de los recursos, evitar duplicidades, contemplar su viabilidad financiera en el largo plazo y verificar que el esquema no genere distorsiones indeseables en el mercado laboral. También se reitera la necesidad de considerar con profundidad todos los elementos antes señalados en la propuesta que se discute actualmente en el Congreso.

EL DEBATE SOBRE LA CREACIÓN DEL SEGURO DE DESEMPLEO

En el capítulo V, se plantea que la construcción del seguro de desempleo representa un avance importante en el reconocimiento de los derechos de los trabajadores formales y un instrumento que contribuye al fortalecimiento del sistema de seguridad social en México. Con ello se abre la posibilidad de generar efectos positivos en el mercado de trabajo y en la situación macroeconómica del país. Sin embargo, el tipo y alcance de estos dependerá del diseño del seguro de desempleo que se apruebe en el Congreso de la Unión y de su posterior instrumentación.

El seguro de desempleo que en la actualidad se debate en el ámbito legislativo 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 del seguro que resultan de la deliberación en la Cámara de Diputados 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.

Asimismo, el diseño propuesto revela diferencias importantes con los seguros de desempleo que se implementan en distintos países. En especial, la estructura de financiamiento propuesta resulta compleja y vulnerable en comparación con los sistemas internacionales de financiamiento de la seguridad social. Además, no se establecen mecanismos precisos para obligar al beneficiario a buscar activamente empleo ni a aceptar ofertas convenientes, y no se consideran sistemas de monitoreo para evitar que se complemente la prestación del seguro de desempleo con la actividad informal, es decir, para eludir que el beneficio llegue a ocupados encubiertos.

Aunque el seguro de desempleo permitirá mantener las condiciones de subsistencia de los desempleados, lo hace vulnerando la capacidad para ejercer el derecho a la vivienda, por lo que se introduce un alto grado de rivalidad entre los derechos del trabajador. Esta rivalidad se traduce en la configuración de alternativas excluyentes entre las prestaciones de crédito para la vivienda y la remuneración por el seguro, lo que resta certidumbre en el uso de la subcuenta mixta del trabajador como fuente de financiamiento. Asimismo, el uso de los recursos de la subcuenta mixta para cubrir la pérdida de ingresos laborales podría tener un impacto negativo en la demanda de vivienda.

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. Las limitaciones de financiamiento de la propuesta están relacionadas con la ausencia de una reforma fiscal de fondo.

Tomando en cuenta la experiencia internacional, se observa que no existe un modelo único, ni óptimo, de seguro de desempleo, pero 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.

ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE LA INICIATIVA DE LEY EN MATERIA DEL SEGURO DE DESEMPLEO

En el estudio de Norma Samaniego se indica que el seguro de desempleo ha sido una aspiración de larga data, expresada desde la Constitución de 1917. Se señalan las tendencias históricas internacionales al respecto, en las que se observa la creación de los seguros de desempleo a raíz de la crisis de 1929, y en particular

después de la Segunda Guerra Mundial, con modalidades diferentes en cada país.

Sobre el caso mexicano, se plantea 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. Frente esta carencia han surgido diferentes iniciativas parciales; por ejemplo, la posibilidad de usar el ahorro individual de las AFORES en periodos de desempleo o las iniciativas no contributivas implementadas en el Distrito Federal.

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. Para realizar un diseño adecuado, se destaca la importancia de considerar las características del mercado laboral, así como los objetivos fundamentales que deben buscar los seguros de desempleo: como redes de seguridad social, como mecanismos para la reinserción laboral, como medios de estabilización macroeconómica y como facilitadores de las reestructuraciones económicas por cambios tecnológicos.

La propuesta que se discute actualmente en el legislativo es un esquema donde se combinan recursos provenientes de cuentas individuales con un fondo solidario, y su protección está orientada a los asalariados del sector formal, se subraya en el texto. La prestación se otorgaría solo una vez cada cinco años, según lo que plantea la iniciativa, y los beneficios seguirían un perfil de pagos mensuales decrecientes que inicialmente serían de 60% del salario promedio de las últimas 24 cotizaciones y terminaría con un 40%.

Samaniego destaca que la discusión actual de la iniciativa de seguro de desempleo 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. La iniciativa contiene algunos elementos que han probado ser exitosos en la experiencia internacional; entre ellos, que no se limita a los trabajadores de duración indefinida, sino que contempla otras formas de contratación, que

tiene la intención de vincularse con esquemas para la reinserción y capacitación y que busca un esquema de financiamiento que no representa un aumento en el costo de la mano de obra.

La especialista reflexiona también sobre algunos puntos críticos de la propuesta; entre estos, el del financiamiento, que se contempla que provenga de un fondo ya existente, inicialmente previsto para la vivienda, lo que podría poner al trabajador en la disyuntiva de tener que elegir entre una prestación y otra. Se indica asimismo que los requisitos de elegibilidad son muy restrictivos —fundamentalmente en cuanto al periodo de cotización y al lapso de espera—, lo que podría dejar fuera del beneficio a muchos de los trabajadores formales. Se advierte además sobre la necesidad de que el seguro esté vinculado de manera adecuada con las políticas activas de empleo y que permita una rápida y adecuada reinserción al mercado laboral, elemento que no parece tan claro en la propuesta que se discute. Igualmente, se señala el riesgo de que este seguro podría ser regresivo, lo que a su vez podría impactar en la informalidad, y se demanda cautela al advertir que el seguro está pensado para intervenir también en casos de desempleo voluntario.

A manera de recomendaciones, el estudio de Samaniego refuerza la necesidad de vincular los seguros de desempleo con las políticas activas de empleo, prever su evaluación periódica y fortalecer el financiamiento para poder ampliar la cobertura.

¿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?

El estudio de Ángel Calderón enfoca la discusión sobre el seguro de desempleo en la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo federal en el marco de la reforma hacendaria y social. En primer lugar, se sintetizan algunos elementos de la propuesta, señalando que su preocupación central es otorgar liquidez al trabajador

que queda desempleado. Como una característica fundamental se subraya el financiamiento, que se propone que provenga de las contribuciones patronales, originalmente destinadas a un fondo de vivienda, aportadas de manera obligatoria a la cuenta individual del trabajador. Lo anterior hace que en realidad la propuesta sea un esquema de “autoaseguramiento”.

Las propuestas de seguro de desempleo deben estar en concordancia con las normas vigentes de despido de los trabajadores del sector formal, sostiene el autor, al tiempo que critica la iniciativa actualmente en discusión 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. En este sentido, indica 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. De lo anterior se desprende que es recomendable que la propuesta en discusión vaya acompañada de adecuaciones a las regulaciones de despido para que el seguro alcance sus objetivos.

Calderón 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 de los trabajadores para poder financiar el seguro de desempleo. 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.

El autor señala siete ventajas que tendría la inclusión de las medidas propuestas sobre la iniciativa que actualmente se discu-

te: el monto de recursos que obtendría el trabajador estaría relacionado con los costos esperados de la búsqueda de un empleo adecuado, la posibilidad de obtener liquidez durante periodos vulnerables a quedar desempleado no coincidiría con los tiempos en que es menos probable que una empresa tenga menos recursos para indemnizar al trabajador, se eliminaría el acoso laboral que obliga al trabajador a renunciar para evitar los costos de despido, se eliminaría la incertidumbre en los costos de ajuste de las plantillas de trabajadores, lo que haría los procesamientos de terminación de contratos más expeditos, se beneficiaría a los empleadores brindándoles mayores posibilidades de encontrar individuos con perfiles más adecuados a sus puestos de trabajo, dada la fluidez en el mercado laboral, no se aumentaría el actual costo de despido de las empresas y, por último, a nivel agregado se impulsaría la expansión de empresas relativamente más productivas en el sector formal y se movilizaría a los trabajadores hacia aquellas que fueran más eficientes.

El autor refiere además que dadas las características del mercado laboral mexicano es muy difícil verificar si los beneficiarios del seguro realmente se encuentran desempleados y no en el sector informal. En este sentido, se advierte el surgimiento de problemas de riesgo moral, que podrían brindar incentivos a los individuos para no querer insertarse en el mercado laboral formal o para buscar intencionalmente la pérdida de su empleo. Este riesgo refuerza la relevancia de que el seguro de desempleo sea financiado con recursos aportados por los trabajadores en cuentas individuales y no por recursos otorgados por el Estado.

TENDENCIAS Y REFORMAS RECIENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

En el capítulo de Cristina Gomes se sostiene que la idea de que los problemas sociales generados por la economía deben ser atendidos por el Estado se remonta a la antigüedad clásica. De la mano

con este planteamiento, a la par de los desarrollos económicos y en el empleo en los diferentes países europeos, se fue gestando la concepción del Estado de Bienestar, que surgió a principios del siglo xx y se consolidó entre 1930 y 1960. Al término de la Segunda Guerra Mundial, la seguridad social fue reconocida por la Organización de Naciones Unidas (ONU) como un derecho; en ese momento de la historia, el modelo se complementó con la implementación de la política económica de Keynes. En el estudio se señala que en América Latina la idea de que se debe asegurar el bienestar de los ciudadanos por parte del Estado y de la sociedad misma se implementó por los gobiernos laboristas en las décadas de 1950 y 1960, hasta que se interrumpió al llegar al poder dictaduras militares.

Con la adopción del paradigma neoliberal, y las posteriores crisis financieras, se redujeron los esquemas de seguridad social, dejando a las personas expuestas a los riesgos del mercado. Lo anterior contribuyó también a profundizar las recesiones económicas, en tanto que, en ese contexto, los ciudadanos no contaban con elementos, como las ayudas al desempleo o las jubilaciones y pensiones, que pudieran amortizar su impacto y dinamizar las economías. Ante este panorama, los gobiernos se vieron obligados a aumentar nuevamente el gasto social, pero esta vez se obtuvo financiamiento mediante los mercados financieros internacionales, lo que generó endeudamiento.

Para el caso de América Latina se señala que la liberalización coincidió con la democratización y con un aumento en el gasto social. Esta zona se caracteriza por haber vivido la crisis de la deuda en la década de 1980 y repetidas crisis económicas en la década de 1990, lo que ocasionó desempleo y privatización de los sistemas de seguridad social tradicionales.

En su estudio, la autora explica que, históricamente, en la región latinoamericana han existido muy bajas tasas de recaudación, lo que dificulta el financiamiento de los sistemas de seguridad social. En los países de la zona se presentan esquemas mixtos donde existen sistemas de pensiones contributivas que cubren a los asala-

riados formales y sistemas de pensiones no contributivas, que han funcionado como políticas compensatorias para que la población menos favorecida tenga un piso mínimo de ingresos, de protección contra riesgos y un mayor capital humano. Estos programas, se afirma, conllevan algunos retos, principalmente que los costos de los esquemas no contributivos son absorbidos por el Estado, mismos que aumentarán de manera progresiva con el cambio demográfico. Una dificultad adicional consiste en los incentivos que los programas no contributivos brindan al empleo informal.

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 experiencias 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.

En sus conclusiones, Gomes refiere que las reformas puestas en marcha en el mundo han tenido múltiples formas. El objetivo general de muchas de ellas ha sido fortalecer la demanda interna para acelerar la recuperación económica al mismo tiempo que se reduce la pobreza, buscando que la población trabaje y ahorre más. Un importante reto a afrontar en el futuro es el progresivo envejecimiento de la población, elemento que se relaciona con uno de los aspectos concretos que se han modificado en diversos países: el de la edad de la jubilación.

JESUSWALDO MARTÍNEZ SORIA

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY). (2012), *El México del 2012, reformas a la hacienda pública y al sistema de protección social*, México.

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”, en *Revista de Seguridad Social* No. 48.

Scott, J. (2005), “Seguridad social y desigualdad en México: de la polarización a la universalidad”, en *Bienestar y política social*, vol. 1, No. 1, pp. 59-82.

Narro, J., Moctezuma, D. y L. Orozco. (2010), *Hacia un nuevo modelo de seguridad social*, Economía UNAM, vol. 7.

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

Diario Oficial de la Federación, 19 de enero de 1943, México. Disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=455563&fecha=19/01/1943&cod_diario=194788>

_____. 10 de julio de 2015, México. Disponible en <<http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2015&month=07&day=10>>

CAPÍTULO I

LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU RELACIÓN CON EL MERCADO DE TRABAJO*

Jesuswaldo Martínez Soria
Maritza Rosales Reyes
Gabriela Cabestany Ruiz

De acuerdo con la teoría económica (Sen, 1999; Stiglitz, 2003; Tanzi, 2011; Vrooman, 2009), la seguridad social es una responsabilidad que debe asumir el Estado, pues los fallos de mercado¹ dificultan el aseguramiento de la población contra los riesgos sociales.² Desde la construcción del Estado de Bienestar en el siglo xx, la seguridad social ha sido una de las estrategias institucionales más importantes para enfrentar las anomalías de los mercados y las afectaciones económicas.³ En ese sentido, la protección al ingreso es una función esencial de la seguridad social que permite al Estado reemplazar parte de los ingresos perdidos como consecuencia de la jubilación, invalidez, desempleo, etc., y con ello reducir los niveles de desigualdad y pobreza.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1991) define la seguridad social como:

* Los autores de este capítulo agradecen los comentarios de Norma Samaniego y Alejandra Huerta, y asumen la responsabilidad de todos los contenidos y las reflexiones expresados en el mismo.

¹ Algunos de los fallos de mercado asociados con la seguridad social, que justifican la intervención gubernamental para su corrección, son los problemas de riesgo moral, los elevados costes de transacción y la selección adversa (Stiglitz, 2003).

² Por ejemplo, para proteger el ingreso de quienes se encuentran en desempleo o de los dependientes de trabajadores fallecidos.

³ En el capítulo de Gomes en esta obra se muestran a profundidad los diferentes momentos históricos relacionados con el surgimiento y debilitamiento del Estado de Bienestar.

(...) la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos (p. 9).

Esta definición incluye dos importantes rubros de la seguridad social presentes en el debate internacional: el relacionado con el papel redistributivo y de inclusión de los grupos sociales en el crecimiento económico, y el que se refiere a la protección ante riesgos asociados con factores externos o con el ciclo de la vida.⁴ En la literatura sobre el tema (BM, 2005; ISSA, 2013; OIT, 2015) se destaca que la seguridad social de naturaleza preventiva avanza hacia la inclusión de los grupos vulnerables en el desarrollo, mientras que la proactiva busca proteger a los grupos sociales frente a los riesgos asociados con el ciclo de la vida —como accidentes, enfermedades, invalidez, maternidad— y, además, contra el impacto de factores externos como los desastres naturales o las crisis económicas. Ante estas últimas, la seguridad social puede funcionar también como factor de recuperación ante las fluctuaciones del ciclo económico.⁵

Para cumplir con sus funciones principales, en el documento de Narro *et al.* (2010) se señala que es deseable que los sistemas de seguridad social cuenten con las siguientes características:

- Universalidad: que los sistemas estén diseñados para cubrir a la totalidad de las personas de un país

⁴ En el Informe mundial sobre la protección social 2014-2015: *hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social* (OIT, 2015) pueden conocerse los avances alcanzados en diferentes rubros de la seguridad social en cada región del mundo.

⁵ Frente a la crisis financiera de 2008, por ejemplo, los sistemas de seguridad social tuvieron que afrontar una caída en los recursos públicos disponibles y atender las demandas de los derechohabientes, que a la vez aumentaron por el crecimiento del desempleo (ISSA, 2013).

- Integralidad: que la cobertura incluya la totalidad de los gastos generados por los riesgos correspondientes y que anticipen las posibles contingencias que enfrentarán las personas durante su vida
- Solidaridad: que existan fórmulas que permitan compartir los riesgos y expresar solidaridad entre grupos sociales, generaciones y distintas regiones
- Redistribución: deben ser un instrumento para atemperar la desigualdad y la pobreza
- Participación personal: cada individuo debe poder conocer sus contribuciones y sus fondos
- Portabilidad: con vías para que los fondos y aportaciones puedan transitar a cualquier otra modalidad existente en el sistema

Asimismo, la instrumentación de los mecanismos que constituyen la seguridad social ejercen un respaldo fundamental en la promoción del desarrollo económico y el bienestar social (CEEY, 2012; ISSA, 2013; Lomelí, 2007; Narro *et al.*, 2010; OIT, 2015). Al respecto se ha documentado que la salud tiene un efecto directo en la productividad y el ingreso y uno indirecto en el crecimiento, mediante los procesos de acumulación de capital humano. De ello se desprende la relevancia de diseñar políticas adecuadas que puedan asegurar a la población (especialmente a los grupos vulnerables) y utilizar a la seguridad social como un instrumento que contribuya con los desafíos económicos de largo plazo.⁶

⁶ La relación entre la seguridad social y el crecimiento económico se da también en el sentido inverso, es decir, no solo la primera impacta en el buen desempeño del segundo, sino que el bajo crecimiento económico, a su vez, debilita las posibilidades del Estado de otorgar una protección social adecuada a toda la población.

1.1. ESTRUCTURA, DERECHOS Y COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO⁷

Estructura fragmentada y limitaciones en la cobertura

La seguridad social en México se encuentra funcional e institucionalmente relacionada con el sistema nacional de salud (Aguilera, 2010; CEEY, 2012; Lomeli, 2007; Narro *et al.*, 2010; Valencia *et al.*, 2012), pues incluye a las dos principales proveedoras de servicios médicos del Estado, que además otorgan prestaciones sociales a sus beneficiarios y que reciben recursos de la hacienda pública y contribuciones obrero-patronales, para financiar el gasto en salud y seguridad social.

La estructura institucional de la seguridad social está conformada por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), los servicios médicos de los trabajadores de PEMEX, y las instituciones de seguridad social que algunas entidades paraestatales y estados⁸ del país han creado para la atención de sus empleados (véase figura 1).

- El IMSS atiende a los trabajadores formales que se desempeñan en el sector productivo privado, a los jubilados que hayan cotizado en el Seguro Social y a los familiares de ambos tipos de

⁷ El análisis de esta sección se encuentra desarrollado desde la perspectiva de la salud pública en el capítulo 2 del estudio: *México. Hacia un Sistema Nacional de Salud*, véase Martínez y Murayama (2015).

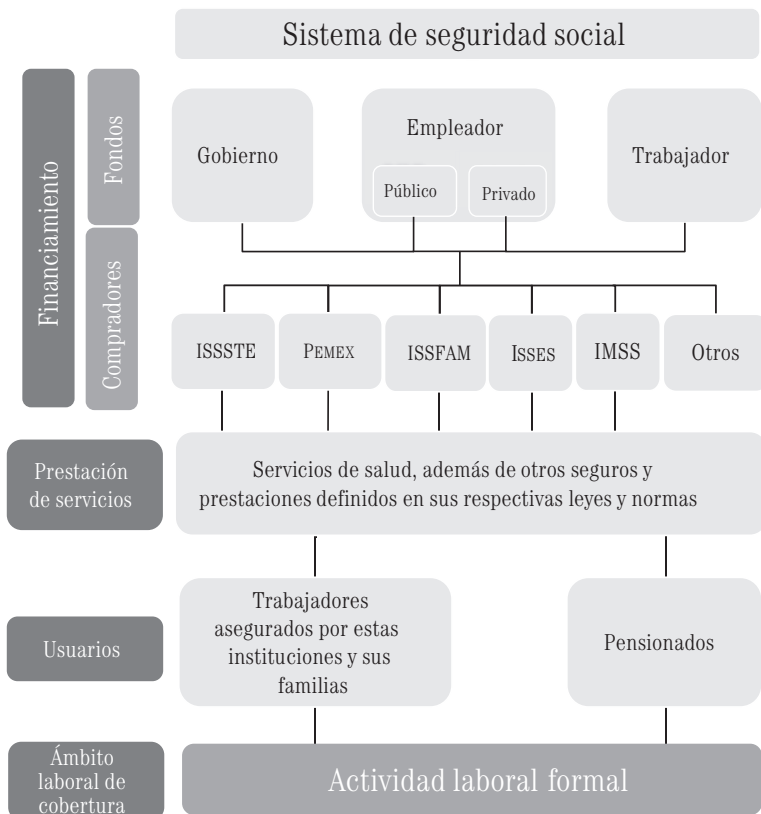
⁸ En el sistema de seguridad social se encuentran instituciones propias de los gobiernos estatales, por ejemplo el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM), el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas (ISSTECH), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Campeche (ISSSTECAM), el Instituto de Seguridad Social del Estado de Tabasco (ISSET), el Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado de Yucatán (ISSTEY), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Gobierno y Municipio del Estado de Baja California (ISSSTECALI), etc. Estos órganos, bajo condiciones particulares de afiliación, brindan a sus derechohabientes seguros de prestaciones médicas con características heterogéneas.

derechohabientes. De acuerdo con el artículo 12 de la Ley del Seguro Social (2014), son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio las personas que de conformidad con los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo presten de forma permanente o eventual un servicio remunerado, personal y subordinado; los socios de sociedades cooperativas y las personas que determine el Ejecutivo federal a través del decreto respectivo.

- El ISSSTE es la principal institución que financia y provee de servicios de salud a los trabajadores y pensionados del sector público, incluidos sus familiares derechohabientes. La dependencia da cobertura a los empleados de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los órganos autónomos, del Distrito Federal y a aquellos que laboran para entidades federativas que hayan establecido un convenio con la institución. En su artículo primero, la Ley del ISSSTE (2014) establece que su observancia comprende a los empleados, pensionados y familiares derechohabientes de la presidencia de la República, las dependencias y entidades de la administración pública federal, ambas cámaras del Congreso de la Unión, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, el Poder Judicial de la Federación, la Procuraduría General de la República, los órganos jurisdiccionales autónomos, los órganos con autonomía por disposición constitucional, el Gobierno del Distrito Federal y de las demás entidades federativas en aquellos casos en que celebren convenios con el ISSSTE.

- El ISSFAM, por su parte, otorga el derecho al servicio médico integral y otras prestaciones a los trabajadores de la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) y de la Secretaría de la Marina (SEMAR) que se encuentren en activo y retirados, y a sus familiares en línea directa.

- La Gerencia de Servicios Médicos de Petróleos Mexicanos ofrece el servicio médico integral y otras prestaciones a los trabajadores de la entidad paraestatal, a los retirados y a sus derechohabientes.

Figura 1. Estructura del sistema de seguridad social en México

ISSES: Instituciones de seguridad social de los estados y de los municipios.

Otros: incluye otros organismos y paraestatales federales, como la banca de desarrollo, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y las universidades públicas estatales.

FUENTE: elaboración propia con base en Gómez Dantés *et al.* (2011) y Nuñez (2012).

La forma de financiamiento de las instituciones de seguridad social⁹ es en general tripartita, lo que significa que el trabajador,

⁹ Estas instituciones proveen servicios sanitarios de manera directa a sus respectivos derechohabientes, en establecimientos y con personal propios. Aunque se establecen convenios con otras instituciones, esencialmente públicas pero en algunas ocasiones también privadas, la provisión indirecta de servicios “subrogados” es

el patrón y el gobierno aportan recursos, en montos determinados por la normatividad correspondiente a cada sistema, para la constitución de los fondos y el otorgamiento de las prestaciones y seguros. Esta forma de financiamiento representa la base de la seguridad social contributiva, denominada así porque, para tener acceso a los beneficios, el empleado debe ceder una parte proporcional de su salario (contribución) de manera periódica, la que se complementa con aportaciones del patrón y/o del gobierno. Este esquema se distingue del sistema no contributivo de protección social financiado por el Estado, cuyos beneficiarios pueden acceder a estas prestaciones aun sin tener un trabajo asalariado.¹⁰

Los servicios médicos y las prestaciones sociales ofrecidos en paquete (no optativos por separado) por las instituciones de la seguridad social presentan diferencias en calidad y amplitud de cobertura, lo que constituye un rezago en términos de equidad y acentúa las desigualdades que en nuestro país se manifiestan en términos regionales, de ingreso, de género, entre otras (Durán, 2012; Lomelí, 2007; Narro *et al.*, 2010). Los beneficios sanitarios del IMSS y del ISSSTE suelen ser mayores a los ofrecidos a la población atendida por el Sistema Nacional de Protección en Salud (Seguro Popular¹¹), aunque menores a los de los otros esquemas, como el de PEMEX, que en algunos casos incluyen una prima de seguro de gastos médicos mayores.¹²

excepcional y la institución que paga casi siempre funge como proveedor, siguiendo una estructura vertical y segmentada.

¹⁰ En los capítulos correspondientes de esta obra, Scott explica algunas características de los esquemas no contributivos de seguridad social y Gomes profundiza en la adopción de esta modalidad en diferentes países de América Latina.

¹¹ En el debate académico existen posiciones diferenciadas sobre los beneficios atribuibles al Seguro Popular. Algunas de estas sostienen que, a pesar de que este programa ha significado un esfuerzo por ampliar la cobertura de protección en salud, ha añadido un escalón más al sistema de por sí segmentado y estratificado (Lomelí, 2007), mientras que desde otras posturas se argumenta que este programa constituye una solución efectiva a los problemas de cobertura e inequidad del sistema de salud (Knaul *et al.*, 2012).

¹² Por ejemplo, mientras que el Contrato Colectivo de Trabajo 2013-2015 firmado por PEMEX y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) (2013) y el Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza de Petróleos

Los seguros y prestaciones otorgados proporcionan, además de los servicios de salud, una gama amplia de prestaciones como las pensiones, los seguros de vida o invalidez, el derecho a guarderías, préstamos hipotecarios y personales, así como fondos de ahorro, entre otros (véase figura 2). Si bien al analizar los cuatro principales sistemas de seguridad social del país se distinguen pensiones, seguros y prestaciones básicas, las características de los mismos son diferenciadas, lo que implica grandes heterogeneidades, y por ende un sistema de seguridad social fragmentado y desigual.

La segmentación interinstitucional es fuente de desigualdades horizontales (Scott, 2005), que se refieren a las diferencias significativas en los beneficios que perciben los trabajadores. Un ejemplo de lo anterior se observa en los planes de beneficios definidos para el retiro de los trabajadores de PEMEX, pues los empleados no realizan contribuciones (ya que son financiados con recursos presupuestales), no existe una edad mínima para jubilarse y en general reciben prestaciones y pensiones mayores a las del IMSS o ISSSTE, lo que ocasiona una carga financiera muy grande para la empresa.¹³

Mexicanos y Organismos Subsidiarios (PEMEX, 2000) contemplan la especialidad de “cirugía plástica, estética y cosmética” como una de las prestaciones brindadas a los trabajadores de la empresa paraestatal, incluyendo cirugía reconstructiva a juicio del médico del patrón, el reglamento de prestaciones médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social (DOF, 2006) excluye la cirugía estética como prestación cubierta por el Seguro de Enfermedades y Maternidad. El Seguro de Enfermedades y Maternidad del IMSS tampoco cubre la dotación de anteojos, aparatos auditivos, prótesis dentales ni tratamientos de ortodoncia, pero los trabajadores de PEMEX sí se pueden beneficiar de esta clase de prestaciones.

¹³ El pasivo laboral de PEMEX ascendió a casi 1.5 billones de pesos en 2014; véase “Pasivo laboral de PEMEX se disparó a 1.5 billones de pesos en 2014”, en el diario digital *Economiahoy.mx* (2015). En la reforma energética se prevé la posibilidad de que el gobierno federal asuma una parte de las pensiones y jubilaciones en curso de pago de PEMEX, siempre que la empresa cumpla con ciertas condiciones; entre estas: lograr un acuerdo para modificar el Contrato Colectivo de Trabajo y el Reglamento de Trabajo del Personal de Confianza.

Figura 2. Seguros y prestaciones cubiertos por los principales esquemas de seguridad social en México

<i>Seguro</i>	<i>Conceptos cubiertos</i>	<i>Beneficios</i>
Riesgos de trabajo	Accidentes o enfermedades en ejercicio o con motivo del trabajo, y del traslado entre el domicilio y el trabajo (y viceversa) ^{1/}	Atención médica y pensiones por invalidez temporal o permanente. En caso de muerte, se otorga una pensión a familiares derechohabientes.
Enfermedades y maternidad	Atención médica por parte de institución para proteger, promover y restaurar la salud. Asistencia médica y ayuda durante el embarazo, alumbramiento y puerperio.	Prestaciones en dinero y especie. Días u horas de descanso en caso de maternidad.
Invalidez y vida	Incapacidad temporal o permanente provocada por enfermedad o accidente no profesional. ^{2/}	Pensión y atención médica. En caso de muerte se otorga una pensión a familiares derechohabientes.
Cesantía en edad avanzada y vejez	Cesantía en edad avanzada (IMSS e ISSSTE): Cuando asegurados quedan privados de trabajos remunerados a partir de los 60 años de edad. Pensión por vejez (IMSS e ISSSTE): cuando el asegurado haya cumplido 65 años y tenga un mínimo de cotizaciones.	Prestaciones como pensión y salud (y asignaciones familiares y ayuda asistencial en el IMSS). El ISSFAM y PEMEX no hacen distinción entre edad avanzada y vejez, y cuentan con disposiciones particulares para otorgar pensión según circunstancias de edad, cargo (ISSFAM) y años de servicio.
Vivienda	Adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoramiento, pago de pasivos.	Créditos mediante fondos como el FOVISSSTE o bien a través de la retención de cuotas para la constitución de la subcuenta correspondiente en coordinación con INFONAVIT. En el caso particular de PEMEX, se consideran prestaciones como asignación de vivienda, préstamo con garantía hipotecaria, apoyos financieros y renta de vivienda por una cierta cantidad.

1/ En la Ley del ISSFAM estas situaciones son consideradas en el Capítulo Segundo: Retiro, compensación y muerte del familiar.

2/ Para el ISSFAM son causas de retiro quedar incapacitado en actos de servicio o como consecuencia de ellos, así como en actos fuera del servicio.

FUENTE: elaboración propia con base en las leyes del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, y el Contrato Colectivo entre PEMEX y el STPRM.

Las diferencias en los beneficios que reciben los trabajadores se dan también al interior de las instituciones de seguridad social (desigualdades verticales [Scott, 2005]). Al respecto, Valencia *et al.* (2012) señalan que los montos pensionarios son notablemente diferenciados y jerarquizados de acuerdo con los salarios que los trabajadores hayan generado en su vida laboral, lo que provoca una estratificación y desigualdad significativas. Un ejemplo particular lo constituyen los beneficios de altos funcionarios del ejército y la marina, pues mientras que los empleados de mayor rango cuentan individualmente con un seguro institucional y uno de vida que en conjunto sobrepasa los siete millones de pesos (monto al que debe de añadirse la pensión por retiro), en promedio los pensionados del ISSFAM obtienen una pensión de poco menos de 100 mil pesos al año.¹⁴

Derechos establecidos en el marco de la seguridad social y consecuencias de su incumplimiento en la cobertura

La seguridad social se encuentra considerada como un derecho en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (ONU, 1948) que nuestro país ha suscrito. Dicho documento establece en su artículo 22 que:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se reconocen explícitamente, entre otros derechos sociales,

¹⁴ Véase información disponible en el Portal de Obligaciones de Transparencia de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Vásquez Colmenares (2012) y Flores (2011).

el de la protección a la salud, a recibir educación, a disfrutar de vivienda digna y decorosa, y al trabajo digno y socialmente útil (artículos 3º, 4º y 123). No obstante las referencias explícitas en la CPEUM, no se incluye en esta la seguridad social como un derecho social en sentido universal sino únicamente como un derecho de los trabajadores asalariados y de sus familias. En el artículo 123, referente al trabajo y la previsión social, se definen las instituciones de seguridad social para los trabajadores de los sectores público y privado que han sido reguladas mediante leyes específicas.¹⁵

El reconocimiento legal de los derechos a la protección de la salud y los beneficios de la seguridad social se traduce en obligaciones para el Estado y la administración pública que suponen la configuración de un conjunto de garantías institucionales para respetar, proteger y satisfacer estos derechos (Salazar, 2012). Para que los derechos establecidos como principios normativos se conviertan en derechos ejercidos en la práctica (Fleury *et al.*, 2013), es necesario contar, además de la estructura legal, con un sistema institucional eficiente y una política pública que, con igualdad, progresividad y no discriminación, ofrezca disponibilidad efectiva de servicios, infraestructura y recursos financieros, materiales y humanos.

De acuerdo con Salazar (2012), la fragmentación del sistema de seguridad social facilita la existencia de regímenes de garantía que implican discriminación, aunque la titularidad del derecho sea idéntica. El ejercicio pleno de los derechos a la protección y seguridad social se encuentra limitado y difiere por la condición de aseguramiento de la población, pues se accede a mayores prestaciones si los trabajadores están formalmente inscritos en alguna de las instituciones de seguridad social del Estado.

Los trabajadores formales adquieren sus derechos con su registro ante el IMSS, el ISSSTE o las instituciones de seguridad social de las Fuerzas Armadas, la actividad petrolera y las entidades federa-

¹⁵ En la literatura (Valencia *et al.*, 2012) se señala que la inclusión de los derechos sociales en la Constitución no ha sido necesariamente previa a la creación de las instituciones de seguridad social, históricamente se ha dado una interacción entre las instituciones, las prácticas sociales y las normas constitucionales.

tivas. Lo anterior genera una multiplicidad de sistemas normativos (Salazar, 2012) con garantías heterogéneas, según la institución que brinda protección a sus derechohabientes, en virtud de su condición laboral. En el caso de los trabajadores de Petróleos Mexicanos y de las Fuerzas Armadas la titularidad de derechos se adquiere en el momento en que quedan registrados en la nómina. Los trabajadores formales conservan sus derechos de afiliación a la seguridad social mientras perdura la relación laboral.

Aunque la inscripción de los trabajadores a las instituciones de seguridad social es una obligación para los empleadores, no todos los sujetos obligados cumplen con la disposición, o se realizan prácticas deliberadas de evasión o interrupción en el registro, en especial en el IMSS, lo que da pie al surgimiento de trabajadores asalariados informales. Levy (2008) advierte que muchas empresas llevan a cabo prácticas ilegales (como registrar solo a una parte de sus trabajadores en el sistema de seguridad social, rotar temporalmente el registro de los trabajadores y/o registrarlos con salarios menores), como parte de sus estrategias de evasión para ahorrar costos y así mejorar su competitividad. Estas prácticas, apunta el autor, son una respuesta “racional” a un sistema de incentivos configurado por la legislación fiscal y de seguridad social y por las políticas de protección social. Aunque quizá, más bien, las empresas aprovechan las deficiencias del sistema institucional, la impunidad y los bajos costos derivados del incumplimiento de la normatividad, y estas prácticas, en realidad, encubren una falsa rentabilidad y competitividad de las empresas, cuyos proyectos de negocio no serían rentables ni sustentables en un estricto Estado de derecho.

Además del incumplimiento de los derechos de los trabajadores que afecta la cobertura actual de la seguridad social, se presentan importantes diferencias y limitaciones institucionales que implican, por una parte, la existencia de distintos tipos de población derechohabiente con atención desigual de servicios y prestaciones y, por otra, la persistencia grupos de población que carece de toda protección social. De acuerdo con los reportes de

Medición de la Pobreza del CONEVAL (2013), en 2012 el 61.2% de la población (71.8 millones de personas) no tuvo acceso a la seguridad social.¹⁶

La información estadística disponible (INEGI, 2014) revela que existen altos niveles de empleo informal (ocupaciones sin cobertura de seguridad social¹⁷) en el mercado laboral mexicano (véase gráfica 1). Si se considera la Tasa de Informalidad Laboral (TIL), el empleo informal ha oscilado entre el 57% y el 60% de la PEA. Aun con mediciones más moderadas, como la Tasa de Ocupación en el Sector Informal (TOSI), se observan cifras altas y persistentes de informalidad laboral (la TOSI ha reportado tasas de ocupación informal de entre el 27% y 28% de la PEA). Asimismo, la tasa de trabajadores inscritos en las principales instituciones de seguridad social (IMSS e ISSSTE) confirma que el empleo formal representa menos de 40.0% de la población ocupada, con un

¹⁶ El CONEVAL (2013) considera que una persona tiene acceso a la seguridad social si cumple con una de las siguientes condiciones:

1) Tiene un trabajo con acceso a las prestaciones establecidas en el artículo 2º de la Ley del Seguro Social

2) Dispone de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS, además del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE)

3) Para la población en general que cuente con alguna pensión o jubilación, o sea familiar de una persona dentro del hogar con acceso a seguridad social, o

4) En caso de ser adulto mayor, si es beneficiario de algún programa social de pensiones.

De acuerdo con esta definición, la población con seguridad social podría sobreestimarse al tomar en cuenta condiciones menos restrictivas que otras mediciones, como la voluntariedad en el registro o la pertenencia a algún programa de pensiones para adultos mayores de 65 años.

¹⁷ La carencia de seguridad social se ha tomado como criterio conceptual para determinar la condición de informalidad laboral en la literatura sobre mercado de trabajo; véase, por ejemplo, OIT, (2013). No obstante, existen distintas definiciones y mediciones que incluyen condiciones más o menos restrictivas para considerar que una persona está cubierta por la seguridad social. Un ejemplo de lo anterior es la definición del CONEVAL presentada en la nota anterior, frente a otras definiciones que identifican la cobertura con la pertenencia a las instituciones contributivas de seguridad social sin tomar en cuenta los programas sociales.

ritmo de crecimiento de apenas 0.2% en promedio anual entre 2000 y 2014.¹⁸

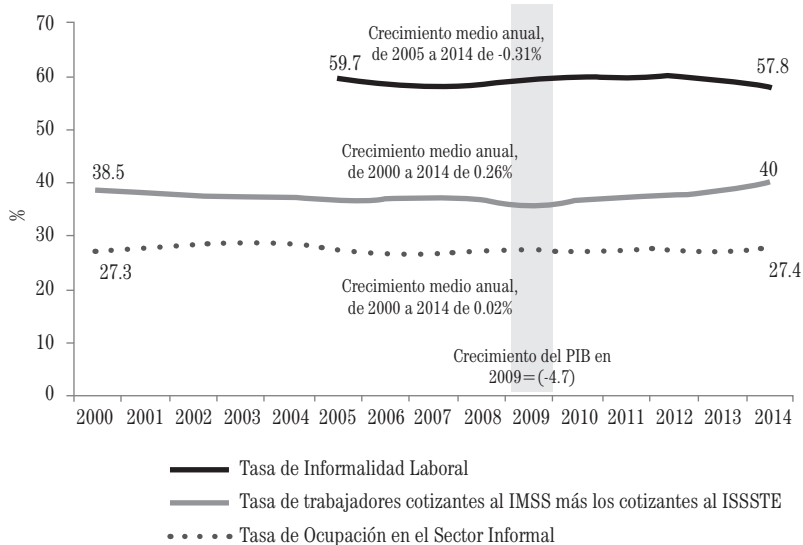
Tanto las tasas de empleo formal como las de informalidad han registrado un comportamiento muy estable, lo que hace suponer que existen factores estructurales de la economía mexicana que mantienen sus niveles sin variaciones importantes. Esta estabilidad puede ser una expresión del racionamiento del empleo, pues la expansión de las empresas y los mercados que generan ocupaciones formales ha sido limitada como resultado de las bajas tasas de crecimiento económico.

A pesar de los esfuerzos por mejorar la cobertura de la salud y la seguridad social, no se ha logrado resolver la marcada segmentación entre el sistema de seguridad social, el servicio público de salud y los programas que configuran el esquema de protección social para la población abierta (no asegurada).¹⁹ El acceso a la seguridad social y a mejores servicios de salud sigue condicionado por la contratación formal del empleo, que representa el principal factor de segmentación. De la misma forma, la atención a la población abierta es heterogénea, no solo por las diferencias geográficas (pues por ejemplo, la atención recibida en el Distrito Federal es diferente a la de Chiapas) sino por las diferencias en la administración y eficiencia operativa que se observa entre los niveles de atención y los programas de protección social (Durán, 2012). De acuerdo con la literatura (Aguilera, 2010), las mejoras administrativas podrían tener impactos relevantes en los servicios que recibe la población.

¹⁸ Scott (2005) señala que, por estas características, existe un fracaso histórico de la seguridad social mexicana, que no ha sido capaz de proteger a la población más vulnerable. Lo anterior muestra que el esquema actual no cumple la función de redistribuir la renta, elemento que es fundamental en cualquier esquema de seguridad social, según la literatura económica (Stiglitz, 2003).

¹⁹ Una descripción más detallada de estas distintas modalidades puede verse en el capítulo de Scott en esta obra.

Gráfica 1. Tasas porcentuales de trabajadores cotizantes en el IMSS e ISSSTE y de informalidad laboral



FUENTE: elaboración propia con datos del BIE y la ENOE del INEGI.

Nota 1. La Tasa de Ocupados en el Sector Informal (TOSI1) representa a la población que trabaja para una unidad económica que opera a partir de los recursos del hogar, pero sin constituirse como empresa, de modo que la actividad no tiene una situación identificable e independiente de ese hogar.

Nota 2. La Tasa de Informalidad Laboral (TIL1) incluye a la población que labora en el sector informal y, además, a la población que labora en otras modalidades similares, como los ocupados por cuenta propia en la agricultura de subsistencia, así como a quienes laboran sin la protección de la seguridad social y cuyos servicios son utilizados por unidades económicas registradas.

Asimismo, es importante tener en cuenta que la cobertura efectiva (y el ejercicio pleno de los derechos a la seguridad social) puede ser limitada, pues la afiliación a un régimen de seguridad social o de protección social no garantiza a las personas el acceso efectivo a servicios y prestaciones, brindados con calidad, eficiencia, pertinencia y oportunidad; tampoco asegura que los afiliados vayan a ejercer su derecho a la atención pública en salud, por ejemplo.

Riesgos que encara la seguridad social

Aunque la ampliación y el reconocimiento de derechos sociales por parte del Estado han significado un avance importante para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, estos esfuerzos no han sido acompañados con medidas fiscales para fortalecer la hacienda pública y, así, proporcionar el soporte financiero necesario para enfrentar el gasto público derivado de la instrumentación de las reformas sociales.

El gasto asociado a la protección social ha aumentado en más de 40% en los últimos 20 años, sobre todo por la expansión de la cobertura en salud mediante el Seguro Popular (Knaul *et al.*, 2012; Narro *et al.*, 2010); sin embargo, el presupuesto que se destina sigue siendo bajo. En el comparativo internacional se observa que México gasta menos que todos los demás países de la OCDE y de algunas naciones latinoamericanas,²⁰ además de que la distribución del gasto no ha contribuido a reducir disparidades existentes en los indicadores de salud (BM, 2005; Lomelí, 2007; Narro *et al.*, 2010; OCDE, 2012).

Respecto a las fuentes de financiamiento público, instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y algunos especialistas proponen explorar la posibilidad de financiar la seguridad social mediante impuestos generales al consumo (Antón y Hernández, 2010, 2011; CEEY, 2012; Hemming, 2013; Levy, 2008; Lomelí, 2007; Samaniego, 2009). Según los cálculos realizados para evaluar la factibilidad de esta propuesta, tales medidas fiscales podrían otorgar viabilidad financiera a un esquema universal de seguridad social en México, además de que permitirían desgravar al trabajo y a la inversión en el sector formal de la economía, reduciendo así los incentivos a la informalidad.

El financiamiento del sistema actual de seguridad social presenta distintos desequilibrios importantes, reflejo de las anomalías

²⁰ Respecto al gasto total en salud como proporción del PIB, Martínez y Murayama (2015) muestran, por ejemplo, que mientras países como Canadá o Costa Rica alcanzan tasas cercanas al 11%, en México apenas superan el 6%.

propias de su diseño y operación.²¹ Las dificultades presupuestarias representan un desafío particular si se toman en cuenta los riesgos asociados al financiamiento de las pensiones (Vásquez, 2012; Villagómez y Ramírez, 2013).

Junto con las deficiencias internas atribuibles a la organización y funcionamiento del esquema vigente de seguridad social, existen otras amenazas de orden externo, entre las que sobresalen las transiciones demográfica y epidemiológica, preocupaciones que incluso se comparten con algunos países desarrollados (Stiglitz, 2003). En cuanto a la transición demográfica, en años recientes en México se redujeron la tasa de natalidad y la mortalidad infantil, en tanto que aumentó la esperanza de vida al nacer (Lomelí, 2007; Narro *et al.*, 2010; OCDE, 2012; Vásquez, 2012).

Asimismo, con la transición epidemiológica se advierte que las enfermedades infecciosas y prevenibles por vacunación han dejado de ser las primeras causas de defunción, y que las enfermedades crónico-degenerativas se convirtieron en la principal causa de decesos²² (Lomelí, 2007; Narro *et al.*, 2010; OCDE, 2012). Este tipo de enfermedades generan presión en el esquema de seguridad social porque los costos para su atención son mayores y requerirán tratamientos relativamente más caros para personas que vivirán una vida más larga.

A estos riesgos hay que añadir múltiples factores económicos, laborales, políticos, sociales e incluso jurídicos que pueden afectar el funcionamiento de la seguridad social, entre los que se puede señalar la baja recaudación fiscal y la incertidumbre en la evolución de los recursos para financiar los servicios públicos, la ineficiencia en el gasto público, la percepción negativa de la población sobre

²¹ En el rubro de la salud, por ejemplo, preocupan de manera particular los altos gastos de bolsillo que afectan sobre todo a los grupos vulnerables y que refuerzan las desigualdades existentes en la protección social (BM, 2005; Lomelí, 2007; OCDE, 2012).

²² Destaca la prevalencia de enfermedades como la diabetes. En el año 2010, por ejemplo, se registraron más de 70 mil muertes por esta causa, lo que implica que en 12 horas estas muertes superaron aquellas causadas por la influenza AH1N1 en 50 días (Narro *et al.*, 2010).

la calidad y el funcionamiento de las instituciones de seguridad social, la acelerada evolución tecnológica del sector salud y el consecuente incremento de los costos de atención.

Narro *et al.* (2010) han señalado factores propiamente políticos que pueden afectar al esquema de protección, como los equilibrios entre los poderes públicos, la capacidad de concertación, la fortaleza de los liderazgos, la capacidad de ejecución política, la participación de los medios de comunicación masiva y las estructuras y organizaciones no gubernamentales, que pueden influir de manera relevante en la estructura y el papel de la seguridad social.

Finalmente, uno de los mayores riesgos que debe afrontar la seguridad social es la debilidad del mercado de trabajo, cuyos desequilibrios —expuestos en la siguiente sección— dificultan el funcionamiento y la sustentabilidad del sistema actual.

1.2 IMPORTANCIA Y COMPOSICIÓN DEL MERCADO LABORAL EN MÉXICO

Desde la creación del sistema de seguridad social en el país, el mercado de trabajo ha desempeñado un papel clave en la concesión de beneficios y protecciones laborales mediante arreglos institucionales entre trabajadores, patrones y el Estado, lo que permitía alcanzar mayores niveles de bienestar social (Ibarra, 2012; Lomelí, 2007; Narro *et al.*, 2010). Bajo el esquema de seguridad social implantado a mediados del siglo pasado (que reproduce el modelo de Bismarck instituido a finales del siglo XIX en Alemania), en un contexto de crecimiento urbano e industrialización, el mercado laboral propiciaba la inserción de los trabajadores asalariados al sistema, lo que ampliaba la cobertura de beneficios sociales para la población y facilitaba su propia sustentabilidad. Estas circunstancias establecían una conexión favorable entre el mercado de trabajo y el sistema de seguridad social que daba al Estado la posibilidad de contar con instrumentos pertinentes para promover el desarrollo social.

Sin embargo, los supuestos demográficos, de crecimiento económico y de empleo en que se basaba el sistema fueron rebasados por la evolución socioeconómica del país (Lomelí y Murayama, 2009; Samaniego, 2012). Las transformaciones sucedidas desde la década de los años ochenta, derivadas de las crisis económicas y la instrumentación de un nuevo modelo de crecimiento y de políticas de desregulación, privatización y liberalización, establecidas en un contexto de apertura comercial y globalización, alteraron el funcionamiento de las instituciones públicas y del mercado de trabajo. Este conjunto de reformas propició que la promoción del empleo y la distribución dejasen de ser las prioridades de la política económica, para darle mayor relevancia a los objetivos (aún vigentes) de estabilidad y competitividad económicas (Ibarra, 2012).

Durante el desarrollo de este proceso de transformación, en el mercado de trabajo surgieron y se fortalecieron fenómenos como la deficiencia crónica en la creación de empleo formal, la ocupación creciente en los sectores de comercio y servicios (como resultado de la desindustrialización de la economía), la subcontratación productiva, la contratación irregular de trabajadores (asalariados informales) y el incremento del trabajo por cuenta propia y de las actividades informales de subsistencia. Estas deficiencias derivaron en la pérdida de calidad en el empleo y la consolidación de la informalidad y de la segmentación en el mercado laboral (Martínez, 2009), condiciones que inciden en la baja productividad y en el reducido ritmo de crecimiento económico en nuestro país (Alaimo *et al.*, 2015; Brandt, 2011; OCDE, 2012). Esta situación explica el desarrollo y la persistencia de las actividades informales, que no necesariamente son resultado de la elección voluntaria de los individuos (Levy, 2008; Maloney, 2003) o de la instrumentación de las políticas de protección social, como lo señala Levy (2008).

En este sentido, las prácticas informales de empleo, el declive de la importancia relativa del trabajo asalariado y la persistencia de los bajos niveles de remuneración²³ vulneraron las fuentes de

²³ En la literatura (BM, 2005) se documenta que en México el mercado de trabajo se ha ajustado a los choques y fluctuaciones económicas, por medio de los salarios

incorporación y contribución fiscal al sistema de seguridad social. Con este deterioro en la conexión entre el mercado de trabajo y la seguridad social se perdió la capacidad para extender los beneficios sociales y el alcance de los arreglos institucionales de carácter tripartito, lo que hizo que las protecciones laborales formales se convirtieran en privilegio reservado para un segmento de trabajadores que actualmente representa el 40% del personal ocupado con remuneraciones.

Composición del mercado de trabajo

De acuerdo con los microdatos del tercer trimestre de 2014 de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), del total de la población ocupada (49.7 millones de personas) se tienen 33.4 millones de trabajadores subordinados y remunerados, de los cuales solo 18.2 millones cuentan con seguridad social. De estas cifras se deduce que la irregularidad en el cumplimiento de la legislación fiscal y de seguridad social afecta a 15 millones de asalariados que no obtienen las prestaciones a las que tienen derecho (véase figura 3).

Esta deficiencia puede tener diversas causas. Aunque entre ellas se encuentra la alusión a los altos costos no salariales de contratación implícitos en una relación formal de trabajo, la evidencia internacional apunta en otro sentido.²⁴ Sin embargo, el solo hecho de enfrentar un costo mayor por contratar empleados de manera formal, en relación con hacerlo informalmente, es incentivo suficiente para que los patrones evadan sus obligaciones, sobre todo

reales, más que a la pérdida de empleos, lo que explica en parte la persistencia de los bajos niveles de remuneración.

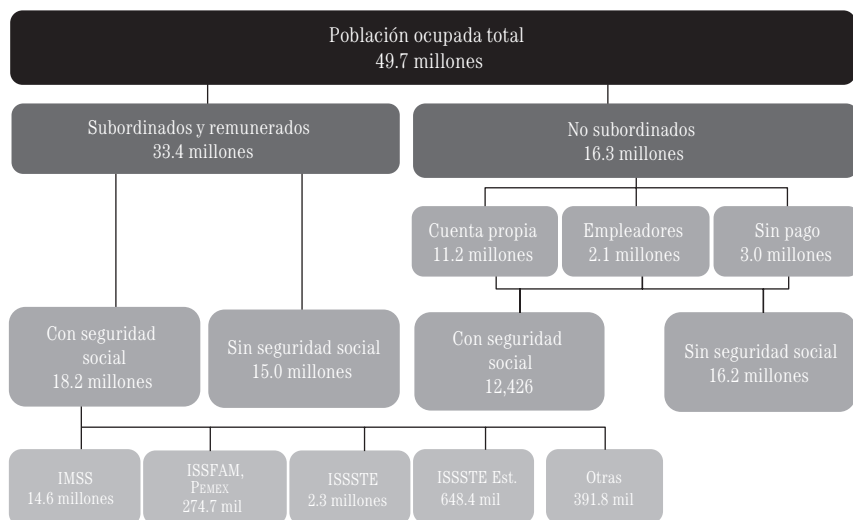
²⁴ Por ejemplo, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2014) coloca a México como uno de los países con los menores costos no salariales en 2013, los cuales representan 19.2% del costo laboral total. El dato corresponde a individuos sin hijos y con el nivel de ingresos del trabajador promedio.

Con dichos supuestos, solo Chile y Nueva Zelanda muestran menores costos no salariales como porcentaje del costo laboral total que México, con 7.0% y 16.9%, respectivamente.

en contextos como el mexicano, donde el Estado presenta una débil capacidad institucional para hacer cumplir la legislación fiscal y de seguridad social (Brandt, 2011; OCDE, 2012), y en las actividades productivas que no requieren de personal altamente calificado o de cierta estabilidad laboral.²⁵ En este sentido, la elevada proporción de ocupados sin seguridad social está relacionada fundamentalmente con la renuencia de los empleadores a cumplir con las obligaciones estipuladas en la ley y con la limitada capacidad de la economía mexicana para incrementar la demanda de empleo en actividades productivas de mayor propensión a la formalidad.

En la literatura (Levy, 2008; Maloney, 2003) se encuentra otra posible explicación al respecto, pues se afirma que el estatus de informalidad puede ser resultado de una elección voluntaria de los individuos que prefieren recibir remuneraciones totalmente monetarias en lugar de obtener los beneficios de la seguridad social, debido a que tienen una baja valoración de los servicios públicos y de las prestaciones sociales. Sin embargo, ante las restricciones impuestas por la deficiencia crónica en la creación de empleo formal del mercado laboral mexicano, esta explicación parece poco plausible, ya que, de acuerdo con Fields (2005), la posibilidad de elegir estaría solo al alcance de un pequeño grupo de personas que tienen ya un empleo formal y desean encontrar una alternativa de mayor utilidad aunque sea informal, o mejor dicho, aprovechándose de ésta condición. En ese sentido, para la mayor parte de la población ocupada, la informalidad resulta, más que una opción atractiva, un refugio ocupacional que le permite obtener ingresos para subsistir mientras se incorpora al mercado laboral formal.

²⁵ Esto es particularmente cierto para los trabajadores de menores ingresos y para las empresas de menor tamaño. Brandt (2011) señala que las contribuciones sociales son regresivas, sobre todo por la contribución fija base que los patrones deben hacer a los sistemas de salud, lo que provoca que las contribuciones sociales como porcentaje de los salarios sean elevadas (cercasas a 40%) para los trabajadores que ganan un salario mínimo. Asimismo, afirma que las contribuciones a la seguridad social son altas para las pequeñas empresas en relación con su carga tributaria, dado que las mismas deben de ser pagadas con el primer salario erogado, mientras que el ingreso de dichas empresas está exento hasta cuatro salarios mínimos.

Figura 3. Composición de la fuerza laboral según la posición en la ocupación y acceso a la seguridad social, tercer trimestre de 2014**Notas:**

1. Las sumas pueden no coincidir, dado que no se presenta la categoría “no especificado”.
2. Para determinar la cobertura a la seguridad social se consideró el acceso a las instituciones de salud por parte de los trabajadores.

FUENTE: elaboración propia con microdatos de la ENOE, tercer trimestre de 2014.

De los 16.3 millones de trabajadores no subordinados, conformados en su mayor parte por trabajadores por cuenta propia (11.2 millones), solo 0.1% tuvo acceso a seguridad social. La falta de prestaciones sociales del autoempleo se explica fundamentalmente por la ausencia de un régimen especial de afiliación al sistema de seguridad social que considere las características productivas específicas del trabajo por cuenta propia.

De esta manera, el incumplimiento en la legislación sobre seguridad social que se observa en el caso de los trabajadores subordinados y remunerados, en combinación con la exclusión de los ocupados no subordinados de los derechos laborales, implica que el 62.9% de los ocupados en México carezca de cobertura de la seguri-

dad social contributiva. Esta elevada cifra de población ocupada sin cobertura de seguridad social guarda una estrecha correspondencia con los niveles registrados por la TIL del INEGI (véase gráfica 1).

Aunque los datos de la ENOE advierten que la proporción de trabajadores sin seguridad social tendió a permanecer relativamente estable en los últimos años (con un promedio de 64.0% de 2005 al tercer trimestre de 2014), ello no es señal de inmovilidad entre los segmentos laborales que gozan (o no) de prestaciones; por el contrario, existe un tránsito constante de trabajadores entre los dos ámbitos.²⁶ No obstante la movilidad entre las actividades formales e informales, hay diferencias claras en las características socioeconómicas que predominan en cada segmento de ocupación.

Si se toma en cuenta la edad de los trabajadores, se observa una mayor proporción de ocupados jóvenes (de 14 a 24 años) en actividades que no ofrecen seguridad social (20.4%) que en las que sí se cuenta con la prestación (15.2%), lo que constata una mayor incidencia de precariedad laboral entre la población más joven. Al respecto, organismos internacionales como la OCDE (2012) y la OIT (2014) señalan la relevancia de mejorar la situación de los jóvenes en el mercado laboral. Se ha encontrado también que algunos fallos de mercado que impiden el acceso equitativo a empleos formales, como las asimetrías de información, afectan de manera especial a este grupo poblacional (Alaimo *et al.*, 2015).

Por su parte, los empleados asegurados se concentran en mayor medida en los grupos de edad de 25 a 34 años y de 35 a 50 años, los cuales suman el 69.8% de la población ocupada con seguridad social, casi 16 puntos porcentuales por encima del dato correspondiente a los ocupados no asegurados. Las cifras también muestran que, al compararse con los trabajadores protegidos, existe una mayor proporción de ocupados sin seguridad social en las

²⁶ Este fenómeno ha sido ampliamente estudiado en la literatura, véase por ejemplo Alaimo *et al.* (2015), Brandt (2011), Calderón-Madrid (2000), Levy (2008), Valencia *et al.* (2012), Villagómez y Ramírez (2013) y Flores *et al.* (2013); en particular este último artículo muestra que en el periodo 2005-2010, los estados laborales más estables son el inactivo y el asalariado formal, con una probabilidad de permanencia en cada uno de alrededor de 65%.

edades más avanzadas (mayores de 65 años), lo que supone la necesidad de continuar una vida laboralmente activa de quienes, en la vejez, tienen una carencia importante de ingresos provenientes de los sistemas de pensiones.

Las diferencias entre los trabajadores cubiertos y no cubiertos por la seguridad social en materia de escolaridad son particularmente importantes en los niveles más bajos y altos. El 45.0% de los empleados no protegidos tuvo como grado máximo la primaria, mientras que esta proporción es de 13.3% en los asegurados. Solamente 11.0% de los ocupados no asegurados contó con estudios profesionales y de posgrado, en tanto que 33.8% de los trabajadores cubiertos por la seguridad social alcanzó dichos estudios. De este modo, el promedio de escolaridad de los no asegurados es de 8.3 años, mientras que para los trabajadores con cobertura es de 12.0 años. En la literatura (OCDE, 2012) se destaca que la falta de educación escolarizada en algunos sectores de la población limita el acceso al empleo formal. Para toda la región latinoamericana se ha documentado además que la formación básica deficiente, incluso entre quienes han recibido educación escolarizada, es un obstáculo para lograr una capacitación adecuada de los trabajadores (Alaimo *et al.*, 2015), lo que podría dificultar su permanencia en empleos de mayor calidad.

Estas condiciones inciden directamente en los ingresos que perciben los dos grupos de trabajadores: la distribución de los ocupados por nivel de ingreso muestra una mayor concentración de los no asegurados en los estratos de más bajos ingresos, lo que explica a su vez que el ingreso promedio de los mismos sea alrededor de 44.0% menor al alcanzado por los trabajadores asegurados; esto, además, es reflejo de la menor productividad de los ocupados en la informalidad. Lo anterior concuerda con lo documentado en la literatura para México y otros países de América Latina, donde se muestra que las mujeres, los jóvenes y las personas que se encuentran en los estratos más bajos de la distribución del ingreso son los grupos sociales que presentan mayores índices de precariedad laboral (CEPAL y OIT, 2015).

Sobre el tiempo dedicado a la jornada laboral, 11.6% de los trabajadores con seguridad social laboró en el periodo de referencia 39 horas semanales o menos, mientras que dicha proporción asciende a 40.0% en el caso de los no cubiertos por la seguridad social; el hecho parece apuntar hacia una mayor probabilidad de subempleo en el sector no protegido. Casi 60.0% de los ocupados formales laboraron lo que puede considerarse una jornada “normal” de trabajo (entre 40 y 48 horas), 27.6 puntos porcentuales más que la cifra correspondiente al sector informal, en tanto que las proporciones de los dos tipos de trabajadores se distribuyen de manera similar en los rangos más altos de horas trabajadas.

La distinción entre trabajadores con seguridad social y sin esta es más clara cuando se analiza su distribución por el tamaño de la unidad económica en que laboran. Casi un 60.0% de los empleados sin seguridad social se ocupa en micronegocios, predominantemente sin establecimiento, lo que se vincula con el comercio ambulante y la precariedad laboral. En contraste, dicha proporción asciende solo a 5.8% en el caso de los asegurados (de los cuales, 94.8% labora en negocios con establecimiento). En línea con lo anterior, solo 11.2% de los trabajadores no protegidos se distribuye en empresas pequeñas, medianas, grandes y en el gobierno, lo que contrasta con el 85.8% de los asegurados que se agrupa en ese tipo de empresas. Si bien las micro y pequeñas empresas representan la principal fuente de ocupación del país, también se han convertido en una de las fuentes más importantes de informalidad laboral.

Por sector de actividad, las cifras muestran una alta concentración de trabajadores sin cobertura de seguridad social en el sector agropecuario y el comercio, donde se agrupa el 43.0% de los mismos pero, en particular, en este último rubro, lo que puede estar señalando que el comercio es el sector al que tradicionalmente recurren los individuos cuando enfrentan situaciones laborales adversas. Por su parte, una proporción similar de los ocupados con cobertura laboran en la manufactura y los servicios sociales (educación y salud); también sobresalen comercio, gobierno, organismos internacionales y servicios profesionales como actividades que agrupan una alta proporción de trabajadores asegurados.

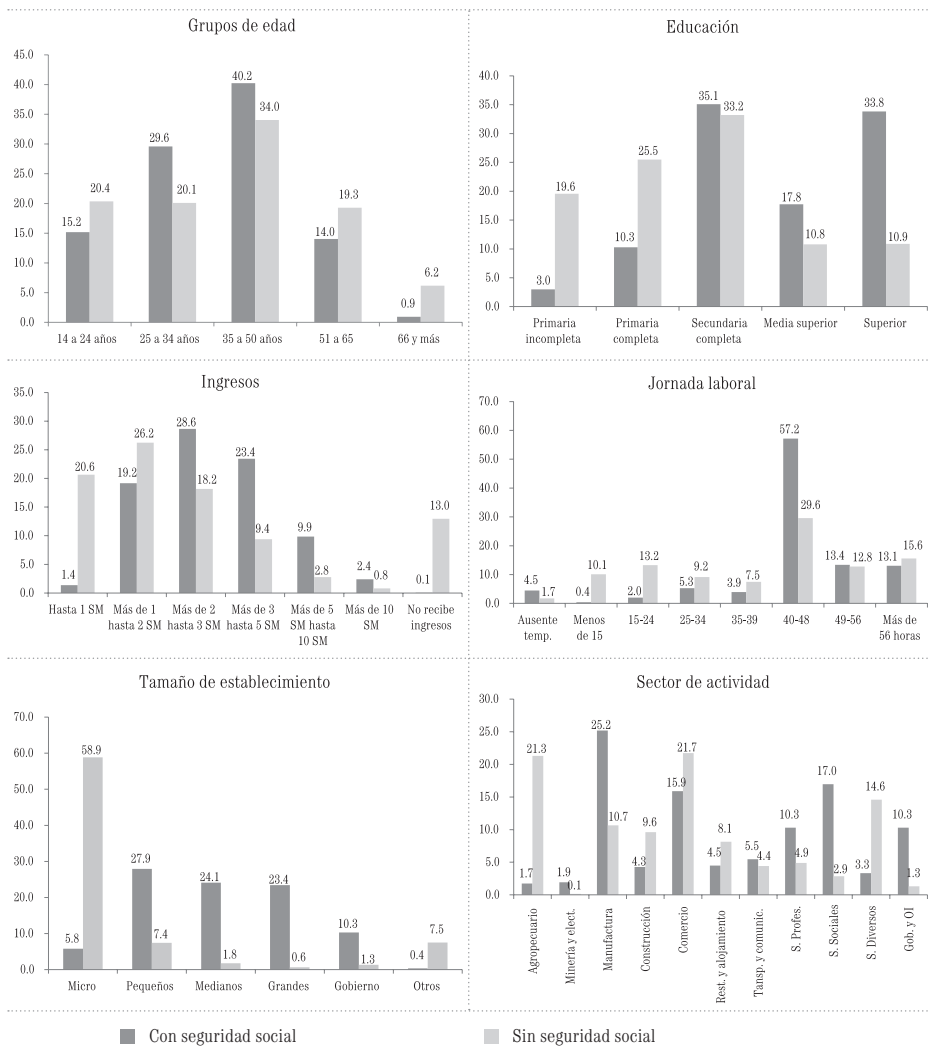
De acuerdo con estos datos, se advierte que el acceso al sistema de seguridad social se ha restringido sobre todo para la población ocupada joven, o la de avanzada edad, que tiene bajos niveles de escolaridad y de ingreso, dedicada predominantemente a actividades comerciales y agrícolas de baja productividad, en establecimientos de pequeña escala.

Esta condición se confirma con los resultados del análisis econométrico (véase anexo metodológico y estadístico) en que se estima la probabilidad de los trabajadores de pertenecer al sistema de seguridad social, mediante un modelo *probit*. En este ejercicio se consideran las características sociodemográficas de los individuos, del sector de actividad en que se desempeñan y de las cualidades de la ocupación que desarrollan. De esta manera, se identifica la importancia de los factores que determinan la probabilidad de que un trabajador se encuentre cubierto por la seguridad social, así como la magnitud de la incidencia de cada factor.

De los resultados (de las estimaciones para 2005) se deduce que la probabilidad de pertenecer al sistema de seguridad social se incrementa si los trabajadores son de género masculino y su edad se encuentra entre los 31 y 50 años. Ubicarse en este rango de edad puede tener un impacto favorable en la probabilidad estar asegurado que oscila entre el 15% y el 18%, mientras que los jóvenes y los mayores de 50 años registran un impacto menor: entre el 7% y el 12%. Estar casado aumenta esta probabilidad en un 2% y vivir en las zonas urbanas tiene un efecto positivo del 15%.

Ser un trabajador subordinado y remunerado no es ya ninguna garantía para acceder a las prestaciones de la seguridad social, pues el efecto de ser asalariado prácticamente representa el 50% en la probabilidad de estar asegurado. Asimismo, las remuneraciones se encuentran correlacionadas positivamente con la probabilidad tener ocupaciones con seguridad social. Conforme aumenta el nivel de ingreso se incrementa también el efecto en la probabilidad hasta superar el 34% en el caso de los trabajadores que ganan más de 10 salarios mínimos.

Figura 4. Distribución de los trabajadores con seguridad social y sin seguridad social según sus características sociodemográficas y de trabajo, tercer trimestre de 2014



Nota: la suma de los parciales puede no ser igual a 100, dado que no se presenta la categoría “no especificado”.

FUENTE: elaboración propia con microdatos de la ENE, tercer trimestre de 2014.

La ocupación que se genera en micronegocios (establecimientos con cinco trabajadores o menos) tiene asociada una probabilidad negativa en el registro de los trabajadores en la seguridad social, cuyo efecto puede alcanzar el -46%.

Los sectores de actividad extractiva, de electricidad y manufacturera son los que registran un efecto mayor (entre el 38% y el 57%) en la probabilidad de cobertura de la seguridad social, mientras que las actividades comerciales, restauranteras, de alojamiento, transporte y comunicaciones tienen un menor efecto, entre el 16% y el 28%.

De estos resultados se concluye que los grupos de ocupación más vulnerables en relación con la cobertura de seguridad social son aquellos en los que predomina la juventud, o la edad avanzada, el género femenino, los bajos ingresos, que se desempeñan en el ámbito rural, en micronegocios y que se dedican a actividades relacionadas con el comercio, servicios, construcción o transporte.

Consideraciones para una nueva relación entre el mercado de trabajo y la seguridad social

El análisis de la información estadística da cuenta de los desequilibrios en el mercado de trabajo, cuya configuración difiere notablemente de las condiciones en las que se basó la construcción del sistema de seguridad social que aún está vigente (Samaniego, 2012). Este sistema requería, además de un mercado de trabajo dinámico, de ritmos de crecimiento económico relativamente elevados que no se han alcanzado en las últimas décadas (CEEY, 2012).

Ante las anomalías del mercado de trabajo y las limitaciones de la seguridad social actual se ha señalado la importancia de reformar el sistema, desvinculándolo de la condición laboral para ampliar la protección social y avanzar hacia la cobertura universal con financiamiento público proveniente de impuestos generales (Alaimo *et al.*, 2015; Ibarra, 2012; Lomelí, 2007; Narro *et al.*, 2010; Samaniego, 2012).

Asimismo, en el diseño de un nuevo modelo de seguridad social sería conveniente tener en cuenta las trayectorias laborales de las personas y promover el bienestar de los trabajadores considerando que deben mejorar su situación y su capacidad de generar valor a lo largo de sus transiciones en diferentes empleos (Samaniego, 2012). Para lograr el éxito de una política con perspectiva de trayectorias laborales en el marco de un nuevo sistema de seguridad social, es importante que las políticas de empleo estén articuladas de manera correcta con otras que impliquen el desarrollo productivo del país, como las políticas fiscal, de salud, de educación, de fomento industrial, de innovación tecnológica, etc. (Alaimo *et al.*, 2015).

Por otra parte, Levy (2008) refiere que, como respuesta a las anomalías del mercado de trabajo y a las limitaciones en el bienestar de la población, se instrumentó una política social que ha reforzado los incentivos a la informalidad, como el Seguro Popular o los programas de pensiones no contributivas. Para corregir este esquema de incentivos, el especialista propone constituir un sistema con derechos sociales exigibles para todos los trabajadores, que modifique las relaciones entre las empresas, los trabajadores y el Estado y que esté financiado por impuestos generales. Sin embargo, desde otros puntos de vista se ha insistido en la ampliación de la cobertura y el cumplimiento del derecho a la seguridad social mediante un sistema universal que desvincule la condición laboral del acceso a las prestaciones (CEEY, 2012; Lomelí, 2007; Samaniego, 2009).

La problemática actual de la seguridad social y el mercado de trabajo ha dado origen a diversos diagnósticos y a la formulación de distintas propuestas para reformar el sistema, sin que aún se haya logrado perfilar un modelo en especial ni se haya propiciado el respaldo político necesario para su consideración, como iniciativa de reforma, en el debate legislativo y su eventual implantación. En este contexto, se han introducido iniciativas que atienden solo una parte de las protecciones sociales, como las referentes al seguro de desempleo y a la pensión universal presentadas en la reforma social y hacendaria de 2013.

1.3 CONCLUSIONES

El sistema actual de seguridad social en México tiene deficiencias importantes relacionadas con la fragmentación institucional, incapacidad para garantizar el ejercicio de los derechos sociales a toda la población, reproducción de desigualdades sociales y desequilibrios en su esquema de financiamiento, entre otras. Se enfrenta, además, a amenazas provenientes de factores externos a su propio funcionamiento y organización, como los fenómenos de transición demográfica y epidemiológica que se viven en el país.

Asimismo, el sistema de seguridad social sostuvo, hasta antes de las transformaciones económicas de los años ochenta, una conexión favorable con el mercado de trabajo, que se traducía en la extensión de beneficios sociales y en la sustentabilidad del propio sistema. Sin embargo, los desequilibrios del mercado de trabajo observados desde hace más de tres décadas, que han afectado de manera particular a grupos vulnerables como los jóvenes, los adultos mayores, las mujeres, entre otros, significan un desafío importante para la seguridad social. Las reformas que en las últimas décadas ha tenido el sistema fueron más bien modestas (véase el capítulo de Lomelí en esta obra) y no han logrado reestablecer la conexión favorable entre las dinámicas de ocupación y el funcionamiento de la seguridad social.

De hecho, Ibarra (2012) advierte que recuperar el papel del mercado de trabajo como integrador de la política de garantías sociales y de redistribución se ha vuelto una tarea inalcanzable. Ante esta desconexión, y para mejorar las condiciones de crecimiento económico y del empleo, es necesario, además del rediseño de las políticas macroeconómicas, reorganizar las instituciones de seguridad social y resolver la fragmentación, la universalización y el acceso efectivo del sistema actual. Para cumplir con ello, es importante crear un nuevo sistema que desvincule el derecho de acceso a la seguridad social de la condición laboral de los beneficiarios (Lomelí y Murayama, 2009; Samaniego, 2012).

Frente a este panorama, en las últimas décadas se han hecho reformas parciales a la seguridad social que no han logrado revertir la problemática central ni han adaptado las capacidades institucionales a la realidad del mercado de trabajo actual, lo que revela la necesidad de una reforma de fondo en el sistema. Al respecto, algunos especialistas (Lomelí, 2007; Narro *et al.*, 2010) plantean la necesidad de que la seguridad social adquiera las siguientes características: ser 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.

Para otorgar viabilidad financiera al nuevo sistema, de acuerdo con la literatura, convendría crear mecanismos para incrementar voluntariamente la edad de retiro y los años de cotización, fomentar la igualdad y equidad en las condiciones de retiro de la población trabajadora, incentivar la adhesión de los trabajadores del sector informal a los esquemas formales de seguridad social, implementar una reforma fiscal para liberar recursos, realizar una planificación financiera para maximizar las necesidades de la población con los recursos existentes y crear mayores instrumentos financieros que otorguen un portafolio más amplio de inversión.

Por último, es conveniente señalar que la reforma del sistema de seguridad social que garantice el acceso a los servicios de salud y otras protecciones sociales implica contar con un diagnóstico robusto de la seguridad social, el mercado de trabajo y la hacienda pública, y explorar los mecanismos institucionales que den certeza sobre la sostenibilidad de un nuevo modelo de seguridad social en México. La reforma a la seguridad social no es la única que se necesita para mejorar el bienestar social y superar el bajo crecimiento económico; según la OCDE (2012), se requiere una serie de reformas de carácter estratégico, pertinentes para lograr un cambio estructural de gran impacto en las condiciones socioeconómicas de la población.

ANEXO METODOLÓGICO Y ESTADÍSTICO

A.1. Probabilidad de pertenencia al sistema de seguridad social

La estancia de un trabajador en el sector protegido por la seguridad social puede relacionarse con distintos factores, entre los que se encuentran las características sociodemográficas de los individuos, el sector de actividad en que se desempeñan y las propias cualidades de los trabajos que desarrollan. En este sentido, con la finalidad de identificar mediante un análisis econométrico los factores que determinan la probabilidad de que un trabajador esté protegido por la seguridad social, así como la magnitud de la incidencia de cada uno de ellos, en este apartado se propone el desarrollo de modelos de tipo *probit*.

Los modelos *probit* propuestos diferencian entre tener seguridad social y no tenerla. En este caso, la variable observada Y_i es dicotómica y toma un valor de 1 cuando el trabajador cuenta con seguridad social y 0 cuando no dispone de ella. Se observará la situación de pertenencia a un empleo con seguridad social cuando una variable latente²⁷ no observable adopte un valor positivo, y una situación de no pertenencia cuando dicha variable adopte un valor cero o negativo, es decir:

$$Y_i = 1 \text{ si } X_i'\beta + U_i > 0 \quad (1)$$

$$Y_i = 0 \text{ si } X_i'\beta + U_i \leq 0 \quad (2)$$

donde X es un vector de variables explicativas que reflejan las características sociodemográficas del individuo y de las características de los empleos. Dentro de las primeras, se incluye la distinción por género, edad, estado civil (casado o en unión libre), tamaño de localidad en que habita (zona urbana), grado de escolaridad y

²⁷ En los modelos *probit* la variable latente es aquella que no se observa pero que sí influye en el fenómeno que se observa; en este caso, se pudiera entender como la propensión de un individuo a contar con un trabajo con seguridad social. La variable observada Y_i es, entonces, una manifestación de la variable latente.

experiencia.²⁸ En relación con las características de los empleos, se incluyeron: ingresos percibidos, jornada laboral, tamaño de la empresa (micronegocios), rama de actividad y posición en el empleo (subordinados o remunerados, empleador). La única variable continua es experiencia, el resto de las independientes se construyeron como variables dicotómicas.

Se espera que las variables sociodemográficas tengan un impacto positivo en la probabilidad de estar cubierto por la seguridad social, a excepción de la edad que a niveles elevados puede sostener una relación negativa y la variable de experiencia puede tener un efecto positivo pero decreciente. También se intuye que dicha probabilidad se relacionará positivamente con los ingresos que genera el trabajador y posiciones del empleo más estables, y que muestre una relación inversa con el reducido tamaño de las empresas y con jornadas laborales “anormales”. Sobre la actividad económica, se esperan impactos pequeños o incluso negativos en aquellos sectores caracterizados por su informalidad laboral.

Para la realización de las estimaciones se utiliza la ENOE, instrumento que proporciona información relevante sobre las características personales y las ocupaciones de una muestra de trabajadores,²⁹ y por lo tanto permite desarrollar los modelos propuestos. Se tomaron los datos de los años 2005 y 2014 al tercer trimestre,³⁰ para tratar de discernir si el impacto de las distintas variables independientes sobre la probabilidad de ser un trabajador con seguridad social mantiene algún patrón en ese lapso de 10 años o, si por el contrario, la incidencia de dichas variables ha variado en el tiempo.

²⁸ La experiencia se construyó como edad – años de escolaridad – 6.

²⁹ Los datos de los trabajadores son expandibles para obtener estimadores poblacionales.

³⁰ Se seleccionó el tercer trimestre por ser un periodo con reducidas variaciones estacionales.

A.2. Estadísticas descriptivas, 2005 y 2014

Variable/muestra/ estadísticos	2005					
	Hombres y mujeres		Hombres y mujeres con edad de 18-65 años		Hombres con edad de 18-65 años	
	Media	Desviación estándar	Media	Desviación estándar	Media	Desviación estándar
Con seguridad social	0.449	0.497	0.469	0.499	0.457	0.498
Hombre	0.654	0.476	0.645	0.478	1.000	0.000
14 a 24 años de edad	0.139	0.346	0.134	0.341	0.115	0.319
25 a 34 años	0.247	0.431	0.262	0.440	0.259	0.438
31 a 50 años	0.394	0.489	0.418	0.493	0.418	0.493
51 a 65 años	0.176	0.381	0.186	0.389	0.208	0.406
66 y más años	0.045	0.207	-	-	-	-
Casado o unión libre	0.584	0.493	0.587	0.492	0.687	0.464
Zona urbana	0.909	0.287	0.918	0.275	0.910	0.286
Zona rural	0.091	0.287	0.082	0.275	0.090	0.286
Primaria incompleta	0.113	0.317	0.094	0.291	0.103	0.303
Primaria completa	0.175	0.380	0.169	0.375	0.179	0.383
Secundaria completa	0.318	0.466	0.327	0.469	0.307	0.461
Medio superior y superior	0.394	0.489	0.410	0.492	0.411	0.492
Experiencia	23.456	15.527	21.996	13.430	22.957	13.522
Experiencia ²	791.266	951.404	664.202	695.654	709.875	715.947
Hasta 1 SM	0.220	0.414	0.204	0.403	0.167	0.373
Más de 1 y hasta 2 SM	0.294	0.456	0.298	0.457	0.300	0.458
Más de 2 y hasta 3 SM	0.253	0.435	0.259	0.438	0.269	0.443
Más de 3 y hasta 5 SM	0.146	0.353	0.152	0.359	0.159	0.366
Más de 5 y hasta 10 SM	0.058	0.234	0.058	0.234	0.067	0.250
Más de 10 SM	0.028	0.166	0.028	0.166	0.038	0.192
Jornada de hasta 39 horas	0.243	0.429	0.232	0.422	0.172	0.378
Jornada de 40 a 48 hrs	0.403	0.490	0.408	0.492	0.404	0.491
Jornada de 49 o más hrs	0.354	0.478	0.359	0.480	0.423	0.494
Micronegocio	0.460	0.498	0.442	0.497	0.455	0.498
Agropecuario	0.061	0.239	0.049	0.215	0.069	0.254
Extractivo y electricidad	0.011	0.106	0.012	0.108	0.016	0.127
Manufactura	0.169	0.375	0.172	0.378	0.198	0.399
Construcción	0.064	0.245	0.063	0.244	0.092	0.288
Comercio	0.215	0.411	0.216	0.411	0.170	0.376
Restaurantes y servs. alojam.	0.045	0.207	0.043	0.203	0.035	0.183
Transportes y comunicaciones	0.065	0.246	0.068	0.251	0.093	0.290
Servs. Profesionales, financieros, sociales y diversos	0.300	0.458	0.303	0.460	0.260	0.438

Continúa...

<i>Variable/ muestra/ estadísticos</i>	2005					
	<i>Hombres y mujeres</i>		<i>Hombres y mujeres con edad de 18-65 años</i>		<i>Hombres con edad de 18-65 años</i>	
	<i>Media</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Media</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Media</i>	<i>Desviación estándar</i>
Gobierno y organismos internacionales	0.071	0.257	0.074	0.262	0.067	0.250
Subordinados y remunerados	0.648	0.478	0.666	0.472	0.642	0.480
Empleador	0.088	0.283	0.084	0.277	0.106	0.307
Cuenta propia	0.264	0.441	0.250	0.433	0.253	0.435

* Se utiliza el factor de expansión. Se muestran también las variables que fueron omitidas en la estimación (variables de referencia).

Fuente: elaboración propia con información de la ENOE, tercer trimestre de 2005.

<i>Variable/ muestra/ estadísticos</i>	2014					
	<i>Hombres y mujeres</i>		<i>Hombres y mujeres con edad de 18-65 años</i>		<i>Hombres con edad de 18-65 años</i>	
	<i>Media</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Media</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Media</i>	<i>Desviación estándar</i>
Con seguridad social	0.468	0.499	0.486	0.500	0.454	0.498
Hombre	0.621	0.485	0.615	0.487	1.000	0.000
14 a 24 años de edad	0.117	0.322	0.115	0.320	0.117	0.321
25 a 34 años	0.245	0.430	0.258	0.437	0.247	0.431
31 a 50 años	0.385	0.487	0.405	0.491	0.396	0.489
51 a 65 años	0.210	0.408	0.221	0.415	0.240	0.427
66 y más años	0.042	0.200	-	-	-	-
Casado o unión libre	0.612	0.487	0.611	0.487	0.701	0.458
Zona urbana	0.893	0.309	0.901	0.298	0.890	0.312
Zona rural	0.107	0.309	0.099	0.298	0.110	0.312
Primaria incompleta	0.077	0.267	0.062	0.240	0.066	0.249
Primaria completa	0.147	0.354	0.140	0.347	0.153	0.360
Secundaria completa	0.294	0.456	0.299	0.458	0.305	0.461
Medio superior y superior	0.481	0.500	0.500	0.500	0.475	0.499
Experiencia	23.831	15.315	22.420	13.437	23.157	13.444
Experiencia ²	802.478	917.498	683.193	680.801	716.965	696.998
Hasta 1 SM	0.210	0.407	0.193	0.395	0.178	0.383
Más de 1 y hasta 2 SM	0.315	0.465	0.319	0.466	0.315	0.465
Más de 2 y hasta 3 SM	0.253	0.435	0.259	0.438	0.269	0.443
Más de 3 y hasta 5 SM	0.157	0.364	0.162	0.368	0.167	0.373
Más de 5 y hasta 10 SM	0.051	0.219	0.052	0.222	0.050	0.219
Más de 10 SM	0.015	0.120	0.015	0.122	0.020	0.141

Continúa...

<i>Variable/muestra/ estadísticos</i>	2014					
	<i>Hombres y mujeres</i>		<i>Hombres y mujeres con edad de 18-65 años</i>		<i>Hombres con edad de 18-65 años</i>	
	<i>Media</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Media</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>Media</i>	<i>Desviación estándar</i>
Jornada de hasta 39 horas	0.245	0.430	0.234	0.423	0.191	0.393
Jornada de 40 a 48 hrs	0.450	0.498	0.459	0.498	0.447	0.497
Jornada de 49 o más hrs	0.305	0.460	0.306	0.461	0.362	0.481
Micronegocio	0.451	0.498	0.431	0.495	0.451	0.498
Agropecuario	0.061	0.240	0.051	0.219	0.077	0.267
Extractivo y electricidad	0.006	0.080	0.007	0.081	0.008	0.090
Manufactura	0.157	0.364	0.158	0.364	0.181	0.385
Construcción	0.053	0.225	0.055	0.227	0.084	0.277
Comercio	0.215	0.411	0.211	0.408	0.185	0.388
Restaurantes y servs. alojam.	0.058	0.234	0.058	0.235	0.045	0.208
Transportes y comunicaciones	0.060	0.238	0.062	0.242	0.088	0.283
Servs. Profesionales, financieros, sociales y diversos	0.318	0.466	0.326	0.469	0.262	0.440
Gobierno y organismos internacionales	0.070	0.255	0.072	0.259	0.070	0.255
Subordinados y remunerados	0.679	0.467	0.698	0.459	0.666	0.472
Empleador	0.060	0.237	0.058	0.234	0.078	0.268
Cuenta propia	0.261	0.439	0.244	0.430	0.256	0.436

* Se utiliza el factor de expansión. Se muestran también las variables que fueron omitidas en la estimación (variables de referencia).

Fuente: elaboración propia con información de la ENOE, tercer trimestre de 2005.

A.3. Resultados de las estimaciones para 2005 y 2014

Las estimaciones realizadas para los dos años parten de una muestra de ocupados conformada por hombres y mujeres, la que se va restringiendo hasta tener solo una compuesta por hombres de entre 18 y 65 años de edad. Idealmente, esta última muestra permitiría reducir el problema de autoselección de entrar al mercado laboral y que presumiblemente es más acentuado en muestras que incluyen mujeres, además de incorporar a la población que más probablemente se encuentra trabajando. En esta última muestra la especificación del modelo se modificó ligeramente, por ser la que mejores resultados generaba.

A.3.1. Estimaciones para 2005

En la tabla siguiente se reportan los resultados de las estimaciones para 2005.³¹ Se muestran los efectos marginales, que reflejan el cambio en la probabilidad de tener seguridad social en el trabajo ante un cambio discreto en las variables dicotómicas, o ante un cambio infinitesimal en la variable experiencia.³² Con solo una excepción en la primera muestra considerada (la variable que identifica a los trabajadores con jornadas laborales semanales de 49 horas o más), todas las variables independientes son estadísticamente significativas y obtienen el signo esperado; la prueba de razón de verosimilitud confirma además la significancia global de las estimaciones.

En relación con las variables sociodemográficas, se observa que ser hombre, o estar casado o en unión libre eleva la probabilidad de estar cubierto por la seguridad social en un valor menor o igual al 2%. También se percibe que la edad laboral más productiva (de 31 a 50 años) está relacionada con la mayor probabilidad de tener seguridad social y, en contraste, el estrato más joven (y el más viejo, en la primer muestra), con la más baja; esto último confirma la teoría de la segmentación, que asevera que los grupos más vulnerables se ven atrapados en el segmento inferior del mercado de trabajo. Vivir en una zona urbana impacta en 15% o más la pertenencia al sector no cubierto por la seguridad social.

En términos de educación, contar con un grado mayor a la primaria incompleta (variable omitida) impacta positivamente en la probabilidad de estar protegido por la seguridad social, si bien la educación secundaria es la que muestra el mayor impacto en las primeras dos muestras;³³ solo en la muestra más restringida, tener primaria completa impacta en mayor medida en la variable depen-

³¹ Las estimaciones consideran el factor de expansión.

³² Los efectos marginales se evalúan en el promedio de las variables independientes.

³³ Esto concuerda con otros estudios que han realizado estimaciones similares. Véase Martínez (2008).

diente. En las muestras en que se incluye experiencia, esta tiene un efecto positivo y decreciente sobre la pertenencia al sector formal.

Respecto a las características del trabajo, se observa en general un impacto creciente de los ingresos percibidos sobre la probabilidad de contar con seguridad social, y el coeficiente más alto se alcanza cuando los individuos ganan más de 10 salarios mínimos; contar con dichos ingresos impacta en 34% o más la posibilidad de tener cobertura. Por su parte, jornadas laborales típicas (de entre 40 y 48 horas semanales) tienen un efecto positivo sobre la variable dependiente en promedio de 11.5%, mientras que jornadas de 49 o más horas se asocian de manera negativa con los trabajos con seguridad social. Los resultados muestran además que laborar en micronegocios (de cinco personas o menos) se relaciona negativamente con la tenencia de seguridad social, lo que corrobora la relación directa entre tamaño de empresa e informalidad.

Los trabajadores que laboran en actividades como las extractivas y de generación de electricidad, manufacturas, los servicios profesionales, financieros, sociales y diversos, así como en gobierno y organismos internacionales tienen una mayor probabilidad de tener seguridad social, en contraste con aquellos que laboran en la construcción o los restaurantes y servicios de alojamiento, que muestran los impactos más pequeños. Por último, ser un trabajador subordinado o remunerado eleva la probabilidad en más de 45% de estar en el sector formal, en contraposición con ser empleador, cuyo signo indica que en general este tipo de trabajadores no cuenta con seguridad social.

A.3.2. Efectos marginales de la probabilidad de contar con seguridad social, 2005*

Variable/muestra/ estadísticos	Hombres y mujeres		Hombres y mujeres con edad de 18 a 65 años		Hombres con edad de 18 a 65 años	
	Efecto marginal	Estadístico Z	Efecto marginal	Estadístico Z	Efecto marginal	Estadístico Z
Hombre	0.012	12.52	0.018	16.93		
25 a 34 años	0.079	44.85	0.069	36.8	0.087	45.39
31 a 50 años	0.146	49.22	0.149	46.83	0.184	97.68
51 a 65 años	0.070	16.33	0.098	21.12	0.121	51.7
66 y más años	-0.031	-5.02				
Casado o unión libre	0.017	16.55	0.020	17.47		
Zona urbana	0.149	85.33	0.164	86.77	0.186	81.33
Primaria completa	0.050	20.99	0.060	22.56	0.066	22.14
Secundaria completa	0.088	35.61	0.092	33.45	0.063	21.73
Medio superior y superior	0.067	25.17	0.068	23.1	0.023	7.72
Experiencia	0.003	14.24	0.004	16.8		
Experiencia ²	-0.00004	-13.78	-0.00009	-22.2		
Más de 1 y hasta 2 SM	0.132	98.2	0.131	90.92	0.048	25.41
Más de 2 y hasta 3 SM	0.189	127.36	0.185	117.76	0.161	78.87
Más de 3 y hasta 5 SM	0.295	157.66	0.309	157.4	0.234	94.63
Más de 5 y hasta 10 SM	0.252	98.59	0.243	90.63	0.259	77.45
Más de 10 SM	0.345	95.12	0.425	105.85	0.367	82.44
Jornada de 40 a 48 hrs	0.116	94.69	0.116	87.57	0.114	61.38
Jornada de 49 o más hrs	-0.002**	-1.44	-0.010	-7.44	-0.007	-4.07
Micronegocio	-0.432	-409.98	-0.451	-402.14	-0.466	-325.4
Extractivo y electricidad	0.568	75.78	0.529	68.84	0.542	66.49
Manufactura	0.411	72.46	0.381	63.98	0.396	61.98
Construcción	0.156	26.84	0.157	25.45	0.135	20.62
Comercio	0.278	49.46	0.244	40.97	0.240	36.94
Restaurantes y servs. alojam.	0.222	36.61	0.161	25.34	0.174	24.42
Transportes y comunicaciones	0.238	40.21	0.194	31.23	0.175	26.27
Servs. Profesionales, financieros, sociales y diversos	0.309	56.61	0.273	46.98	0.302	47.71
Gobierno y organismos internacionales	0.461	78.18	0.426	69.43	0.418	61.6
Subordinados y remunerados	0.475	256.93	0.507	252.63	0.491	213.86
Empleador	-0.126	-45.46	-0.172	-55.15	-0.180	-54.25
Número de observaciones	2,041,314		1,924,119		1,241,162	
LR chi2(31) =	1.60E+06		1.50E+06		9.90E+05	
Prob > chi2 =	0		0		0	
Pseudo R ² =	0.5611		0.5581		0.5802	

* Las estimaciones utilizan el factor de expansión.

** Significativo a un nivel de significancia del 85%; el resto de los estimadores, significativos al 99%.

FUENTE: elaboración propia con datos de la ENOE, tercer trimestre de 2005.

A.3.3. Estimaciones para 2014

Para este año los estadísticos correspondientes confirman la significancia global de la estimación y un ajuste adecuado del modelo. Asimismo, y solo con algunas excepciones, las variables independientes resultan estadísticamente significativas. Pero, a diferencia de lo observado en las estimaciones para 2005, en este caso no todas las variables explicativas obtienen los signos esperados; este es el caso particular de las que identifican si el trabajador es hombre y el rango de edad en el que este se encuentra.

Lo primero que llama la atención de la estimación de 2014 es la reducción del tamaño de los efectos marginales de todas las variables independientes, en comparación con los resultados obtenidos para 2005. Ello refleja una pérdida del poder explicativo de las distintas variables sociodemográficas de los trabajadores y de las características de sus empleos en la propensión de contar con un trabajo con seguridad social. Esta debilidad en los estimadores puede ser explicada por un problema de omisión de valores relacionado con la fuente de información estadística. De acuerdo con Rodríguez-Oreggia y López-Videla (2015) y Campos (2013), la exclusión de las observaciones que reportan no tener ingresos genera sesgos en estimaciones como las de capital humano y de pobreza laboral. En particular, en la ENOE se advierte un incremento en las observaciones que se reportan con ingreso faltante, pues en 2005 representaban el 13% y para 2012 el 24% (Rodríguez-Oreggia y López Videla 2015).

Asimismo, esta anomalía en los estimadores podría explicarse por un sesgo de selección muestral, pues la predeterminación del número y composición de segmentos asociada a criterios relativamente arbitrarios genera sesgos de selección (Heckman, 1979), lo que se ha evidenciado en el caso de modelos de capital humano. Aunque en este ejercicio la aplicación de los modelos *probit* solo pretende estimar la probabilidad de pertenencia a la seguridad social, la corrección del posible sesgo de selección implica la instrumentación del método propuesto por Heckman (1979).

Ante la posibilidad de que los estimadores del modelo *probit* obtenido con los datos de 2014 no sean plenamente confiables, la interpretación de los resultados debe realizarse con las reservas del caso. Los resultados parecieran apuntar que en 2014 la informalidad laboral es más generalizada, y que discrimina cada vez menos entre los distintos tipos de empleados y trabajos.

Al analizar los efectos marginales, se observa en primer lugar que en las muestras mixtas, ser hombre tiene un impacto negativo, aunque muy pequeño, sobre la probabilidad de tener un trabajo con seguridad social, resultado que no es consistente con la literatura especializada. Estar casado o en unión libre afecta de manera positiva la posibilidad de mantener un empleo con cobertura de la seguridad social, aunque en una magnitud máxima de 0.4%; el tamaño de la localidad tiene un impacto cercano a cero en las muestras conformadas por hombres y mujeres, mientras que en la muestra más restringida es de -0.24%, contrario a lo esperado.

En lo que corresponde a la variable de edad, solo en la muestra más restringida se observa un efecto claramente creciente, de manera que situarse en la edad más productiva (de 51 a 65 años) eleva la probabilidad de estar asegurado en 0.91%; en las muestras conformadas por hombres y mujeres los resultados son mixtos, sin evidencia de que el rango de edad de mayor actividad implique una mayor probabilidad de contar con seguridad social. Por su parte, mayores grados de escolaridad están asociados con probabilidades crecientes de pertenencia al sector con cobertura, de manera que contar con educación media superior o superior tiene un efecto positivo de entre 1.7% y 4.5% sobre la variable dependiente. La experiencia impacta en una cuantía muy pequeña a la variable explicada, si bien resulta con signos que pueden estar indicando la inclinación de los trabajadores de salir de la formalidad a mayor experiencia obtenida.

En relación con las características de los empleos, se observa una relación creciente entre los ingresos percibidos y la variable dependiente, de manera que ganar 10 salarios mínimos o más representa un incremento mayor al 27% en la probabilidad de contar

con seguridad social. En este año, la jornada laboral más extensa afecta positivamente a la variable dependiente, aunque en una cuantía menor a la correspondiente a una jornada de 40 a 48 horas, que se sitúa entre un 0.6% y 1.1%. Las estimaciones confirman además la relación inversa entre el tamaño del establecimiento de trabajo y la pertenencia al sistema de seguridad social, capturada por un efecto marginal negativo en la variable de micronegocios.

Laborar en actividades extractivas y de electricidad, manufacturas, y gobierno y organismos internacionales representa una probabilidad más alta sobre la tenencia de seguridad social, si bien en 2014 se encuentran también entre estas actividades el comercio y los transportes y comunicaciones. Ser subordinado y remunerado eleva en más de 61% la probabilidad de contar con las prestaciones de la seguridad social, mientras que, a diferencia de lo observado en 2005, ser empleador tiene una relación muy alta con la variable dependiente, resultado que debe de tomarse con todas las reservas del caso.³⁴

³⁴ En este año, los microdatos muestran que casi la totalidad de los empleadores carecieron de seguridad social, por lo que el resultado puede atribuirse a diversos motivos, como los ya señalados sobre la omisión de valores, sesgos de selección muestral, o a que las características intrínsecas de la variable, que generan fallas en la convergencia del modelo o una excesiva colinealidad entre los coeficientes. Esto último explica la imposibilidad del programa utilizado en las estimaciones (Stata) de proveer errores estándar para la variable empleador en las últimas dos muestras.

A.3.4. Efectos marginales de la probabilidad de contar con seguridad social, 2014

Variable/ muestra/ estadísticos	Hombres y mujeres		Hombres y mujeres con edad de 18 a 65 años		Hombres con edad de 18 a 65 años	
	Efecto marginal	Estadístico Z	Efecto marginal	Estadístico Z	Efecto marginal	Estadístico Z
Hombre	-0.006	-87.72	-0.009	-83.66		
25 a 34 años	-0.001	-7.57	-0.001	-8.17	0.003	22.8
31 a 50 años	0.001	7.06	0.003	9.94	0.008	67.89
51 a 65 años	-0.001	-4.65	-0.003	-7.8	0.009	60.65
66 y más años	0.003	5.36				
Casado o unión libre	0.002	36.09	0.004	35.99		
Zona urbana	0.0005	3.91	0.0005	2.59	-0.002	-14.2
Primaria completa	0.010	39.97	0.020	49.52	0.004	14.97
Secundaria completa	0.022	84.83	0.040	95.08	0.012	45.34
Medio superior y superior	0.028	116.07	0.045	122.13	0.017	67.96
Experiencia	0.001	52.97	0.001	32.95		
Experiencia ²	-0.00001	-43.62	-0.00001	-17.8		
Más de 1 y hasta 2 SM	0.024	186.78	0.035	182.48	0.019	123.79
Más de 2 y hasta 3 SM	0.038	236.74	0.056	234.14	0.038	189.28
Más de 3 y hasta 5 SM	0.094	307.81	0.130	304.14	0.073	218.51
Más de 5 y hasta 10 SM	0.068	172.77	0.096	172.28	0.074	138.38
Más de 10 SM	0.286	127.56	0.360	128.51	0.274	117.14
Jornada de 40 a 48 hrs	0.008	96.97	0.011	84.45	0.006	51.06
Jornada de 49 o más hrs	0.002	20.68	0.002	13.74	0.0001***	1.13
Micronegocio	-0.070	-711.68	-0.096	-700.81	-0.072	-554.35
Extractivo y electricidad	0.089	66.08	0.114	63.21	0.100	66.11
Manufactura	0.072	97.59	0.094	92.5	0.078	97.97
Construcción	0.001**	2.13	-0.0002***	-0.4	0.003	6.66
Comercio	0.048	80.63	0.068	78.51	0.056	80.42
Restaurantes y servs. alojam.	0.021	40.19	0.030	37.69	0.034	49.33
Transportes y comunicaciones	0.046	66.59	0.060	61.99	0.049	67.07
Servs. Profesionales, financieros, sociales y diversos	0.025	56.6	0.034	53	0.035	65.69
Gobierno y organismos internacionales	0.083	94	0.107	89.91	0.081	85.97
Subordinados y remunerados	0.612	674.03	0.642	524.57	0.620	485.54
Empleador	0.944	218.49	0.961	-	0.931	-
Número de observaciones	4,872,465		4,631,210		2,849,827	
LR chi2(31) =	4.20E+06		3.90E+06		2.40E+06	
Prob > chi2 =	0		0		0	
Pseudo R ² =	0.62		0.6087		0.621	

* Las estimaciones utilizan el factor de expansión.

** Significativo a un nivel de significancia del 95%;

*** no significativo; el resto de los estimadores, significativos al 99%.

FUENTE: elaboración propia con datos de ENOE, tercer trimestre de 2014.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilera, N. (2010). *Una propuesta integral para mejorar el sistema de salud. Los grandes problemas de México*, El Colegio de México.

Alaimo, V., Bosch, M., Kaplan, D., Pagés, C. y L. Ripani. (2015). *Empleos para crecer*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Antón, A. y F. Hernández. (2010). VAT collection and social security contributions: is there a link?, Inter-American Development Bank.

_____. (2011). Financing universal social security in Mexico. Inter-American Development Bank.

Banco Mundial (BM) (2005). *México: panorama de la protección social en Generación de ingresos y protección social para los pobres*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial.

Brandt, N. (2011). *Informality in Mexico*. OECD Economics Department Working Papers, No. 896, OECD Publishing.

Calderón-Madrid, A. (2000). "Job stability and labor mobility in urban Mexico: A study based on duration models and transition analysis." *Research Network Working Paper # R-419*. Inter-American Development Bank.

Campos-Vázquez, R. (2013). "Efectos de los ingresos no reportados en el nivel y tendencia de la pobreza laboral en México". *Ensayos Revista de Economía*, vol. XXXII, núm. 2, noviembre, pp. 23-54.

Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY). (2012). *El México del 2012, reformas a la hacienda pública y al sistema de protección social*, México.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2015). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Protección social universal en mercados laborales con informalidad*. Santiago de Chile.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). (2013). *Reporte de medición de la pobreza*, México.

Durán, P. (2012). "Modelo institucional de atención a la salud en México", en Cordera y Murayama (coord.), en *Los determinantes sociales de la salud en México*, FCE, México.

Economía Hoy (2015). "Pasivo laboral de Pemex se disparó a 1.5 billones de pesos en 2014", artículo consultado el 2 de julio de 2015 en <http://www.economiahoy.mx/economia-eAm-mexico/noticias/6703696/05/15/Pasivo-laboral-de-Pemex-se-disparo-a-15-billones-de-pesos-en-2014.html#.Kku8oRqczbTYDT7>

Fields, G. (2005). *A guide to multisector labor market models*. Social Protection Discussion Paper Series No. 0505, The World Bank.

Fleury et al. (2013). Right to health in Latin America: beyond universalization, Financing for Development Series No. 249. ECLAC. Financing for Development Division. December. Santiago de Chile.

Flores, N. (2011). "Milicia: altos mandos de lujo, pensionados de hambre". Revista *Contralinea* 248/28 de agosto de 2011. Consultado el 2 de julio de 2014 en <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2011/08/28/milicia-altos-mandos-de-lujo-pensionados-de-hambre-2/>.

Flores, R., Zamora, S., y E. Contreras. (2013). *Transiciones entre el trabajo formal e informal y medios de intermediación laboral en México 2005-10*. Nota Técnica #IDB-TN-525, Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social, abril.

Gómez-Dantés, O., Sesma, S., Becerril, V., Knaul, F., Arreola, H. y J. Frenk. (2011). "Sistema de Salud en México". *Salud Pública de México*, SciELO, vol. 53, suplemento 2. México, UNAM.

Heckman, J. (1979). "Sample selection bias as a specification error". *Econometrica: Journal of the econometric society*, 153-161.

Hemming, R. (2013). *The cyclical characteristics of universal social insurance*, Inter-American Development Bank.

Ibarra, D. (2012). *Mercado de trabajo y protección social. Con referencia especial a México*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2014), Banco de Información Económica (BIE). México.

International Social Security Association (ISSA). (2013). *Dynamic social security: a global commitment to excellence. Global Report*. Geneva.

Knaul, F. M., González-Pier, E., Gómez-Dantés, O., García-Junco, D., Arreola-Ornelas, H., Barraza-Lloréns, M., y J. Frenk. (2012). The quest for universal health coverage: achieving social protection for all in Mexico. *The Lancet*, 380(9849), 1259-1279.

Levy, S. (2008). *Buenas Intenciones, Malos Resultados: Política Social, Informalidad y Crecimiento Económico en México*. Brookings Institution Press.

Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. (2015). Texto vigente, última reforma publicada en el DOF el 27 de enero de 2015.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (2014). *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*. Texto vigente, última reforma publicada DOF el 2 de abril de 2014.

Ley del Seguro Social (2014). Texto vigente, última reforma publicada DOF el 2 de abril de 2014.

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 C. Murayama. (2009). *México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.

Maloney, W.F. (2003). Informality revisited. Policy Research Working Paper 2965, The World Bank, Washington, DC.

Martínez, J. (2008). *Empleo Informal y Segmentación del Mercado de Trabajo Urbano en México*. Tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona, Departamento de Economía Aplicada, diciembre.

Martínez, J. y C. Murayama. (2015). “El sistema de atención a la salud”, en Murayama C. y Ruesga S. (coord.), en *México, hacia un sistema nacional de salud*. México, en proceso de publicación.

Narro, J., Moctezuma, D. y L. Orozco. (2010). *Hacia un nuevo modelo de seguridad social*, Economía UNAM, vol. 7.

Nuñoz, O. (coord.) (2012). *Propuesta de un sistema nacional de servicios de salud. Componente de Salud de una propuesta de Seguridad Social Universal*, documento elaborado por el Centro de Estudios Económicos y Sociales en Salud (CESES) del Hospital Infantil de México Federico Gómez (HIMFG) para el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), México DF, octubre. Disponible en <http://www.calidad-insp.mx/doctos/LtUvjSm2Z1UNZVyxY9XZh9G7UCXlQ.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1991). *Administración de la seguridad social*.

_____. (2013). *La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*. Ginebra.

_____. (2014). *Desempleo e informalidad asedian a los jóvenes de América Latina*. Noticia, 13 de febrero de 2014. Consultado el 3 de julio de 2014 en la Organización Internacional del Trabajo: http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_235654/lang--es/index.htm.

_____. (2015). *Informe mundial sobre la protección social 2014-2015: hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social*. Ginebra.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2012). *Getting it right, una agenda estratégica para las reformas en México*. OECD Publishing.

_____. (2014). *Taxing Wages*. OECD Publishing.

Petróleos Mexicanos (2013). *Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre Petróleos Mexicanos por sí y en representación de sus Organismos Subsidiarios y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana*. México.

Rodríguez-Oreggia, E. y B. López-Videla. (2015). “Imputación de ingresos laborales. Una aplicación con encuestas de empleo en México”. *El Trimestre Económico*, FCE, México, vol. LXXXII (1), No. 325, enero-marzo, pp.117-146.

Salazar, P. (2012). “Derechos fundamentales, derechos sociales, ciudadanía y salud”, en Cordera y Murayama (coord.), en *Los determinantes sociales de la salud en México*, FCE, México.

Samaniego, N. (2009). “Reflexiones finales en torno al mundo del trabajo”, en Lomelí y Murayama (coord.), en *México frente a la crisis: hacia un nuevo curso de desarrollo*. Universidad Nacional Autónoma de México, México.

_____. (2012). “Reflexiones sobre el trabajo digno y la protección social universal en el contexto actual”, en Cordera y Fuentes (coord.) (2012). *Cuarto Diálogo Nacional para un México Social*.

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.

Sen, A. (1999). El futuro del Estado de Bienestar. Conferencia pronunciada en el “Círculo de Economía” de Barcelona.

Stiglitz, J.E. (2003). *La seguridad social en la economía del sector público*, Antoni Bosch Editor.

Tanzi, V. (2011). *Government versus markets. The changing economic role of the state*, Cambridge University Press.

Valencia, E., Foust, D. y D. Tetreault. (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 R. Ramírez. (2013). “Propuesta de una pensión universal proporcional en México”, México, CIDE, documento de trabajo No. 561.

Vrooman J.C. (2009). Rules of relief. Institutions of social security, and their impact. The Netherlands Institute for Social Research. The Hague.

CAPÍTULO II

SEGURIDAD SOCIAL: FRAGMENTACIÓN, DESIGUALDAD Y OPORTUNIDADES DE REFORMA

John Scott Andretta

1. POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN MÉXICO: ENFOQUES CONCEPTUALES Y POLÍTICOS

1.1 Antecedentes

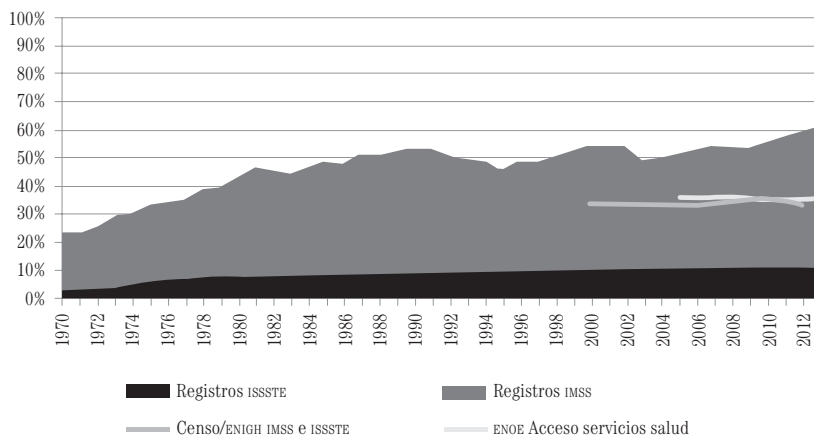
Las políticas de protección social en México se agrupan en *sistemas contributivos de seguridad social* y *programas no contributivos* que atienden a la población no asegurada. Estos grupos de políticas no constituyen un sistema integral de protección social, ya que están altamente fraccionadas, tanto entre los dos grandes grupos como al interior de cada uno.¹ La estructura dual de la protección social en México se originó en 1943, con la creación paralela del *Instituto Mexicano de Seguridad Social* (IMSS), el principal sistema de seguridad social, y la *Secretaría de Salud y Asistencia*, hoy *Secretaría de Salud* (SS), que ofrece servicios de salud para la población no asegurada.

Los sistemas contributivos de seguridad social se dividen entre los trabajadores del sector privado formal (atendidos por el IMSS), los trabajadores del Estado (ISSSTE), y grupos específicos dentro del sector público: paraestatales, fuerzas armadas, universidades

¹ Las preocupaciones relacionadas con la fragmentación del sistema de protección social están presentes en diferentes capítulos de esta obra. Al respecto puede verse el énfasis que hace Lomelí en la necesidad de realizar reformas integrales con miras a superarla y la relevancia de contar con sistemas integrados en los casos particulares de las pensiones, en el capítulo escrito por Villagómez y del seguro de desempleo, según la propuesta de Samaniego.

públicas, altos funcionarios, etcétera. Actualmente, a pesar de su larga historia, estos sistemas cubren, en conjunto, menos de 40% de la población.²

Gráfica 1. Cobertura de los principales sistemas contributivos de seguridad social



FUENTE: Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH, 2012) y Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT, 2012).

Hasta años relativamente recientes, los instrumentos de protección social no contributiva disponibles y el gasto público ejercido a favor de la población no asegurada eran modestos. Del gasto público total en salud y seguridad social ejercido en las últimas tres décadas del siglo pasado, 87% fue en beneficio de la *población asegurada* (PA). Entre 1970 y 1990, el gasto por estos conceptos por beneficiario fue 11% mayor para la PA que para la *población no asegurada* (PNA³). Este desequilibrio persistía aun si se consideraba el subsidio público neto de contribuciones (obrero-patronales) de

² En los diferentes capítulos de este libro existe un consenso respecto a esta cifra de cobertura. Para tener una explicación más profunda sobre la discrepancia entre los datos provenientes de registros administrativos frente a los obtenidos por medio de encuestas, mostrados en la gráfica 1, puede consultarse el capítulo de Villagómez.

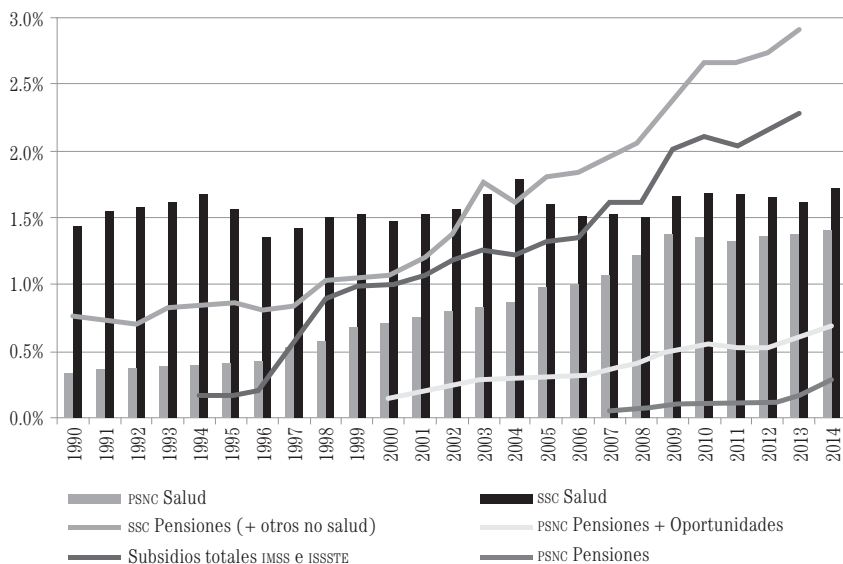
³ En el presente trabajo se usa este término para referirnos a la población no cubierta por la seguridad social contributiva.

los beneficiarios, pues en esas dos décadas la PA obtuvo 56% de estos subsidios, y el subsidio por beneficiario para esta población representó dos veces el subsidio a los servicios de salud de la PNA. Por otro lado, hasta hace muy poco no existían en México pensiones no contributivas.

Desde 1995, y en especial en la última década, el desequilibrio e inequidad en protección social entre la PA y la PNA, entre el sector formal e informal, se ha empezado a cerrar en forma significativa. El gasto en salud a favor de la PNA ha crecido de manera sostenida y hoy se acerca, en términos per cápita, al gasto medio en salud del IMSS. Lo anterior fue posible gracias a la aplicación del *Programa de Ampliación de Cobertura*, el componente de salud del programa de transferencias condicionadas *Progresar/Oportunidades* y, más recientemente, del *Seguro Popular (SP)*, un sistema de salud no contributivo creado con la reforma a la Ley General de Salud de 2004 y ampliado rápidamente desde entonces. Hoy en día el SP atiende a 37% de la población, con lo que de hecho se ha duplicado la población cubierta por un seguro de salud. Entre 1995 y 2010 el gasto público en salud para la PA creció en 94% en términos reales, pero el gasto en salud para la PNA aumentó en 500%, al pasar de 0.5% del PIB en 1995 a 1.4% en 2010 (SSA, *Cuentas Nacionales y Estatales de Salud*, 2010).

También desde 1995 se crearon y ampliaron algunos programas importantes de transferencias directas que, aunque no constituyen programas de protección social propiamente, han tenido, así sea de manera parcial, una función de este tipo, como es el caso, sobre todo, de *Progresar/Oportunidades* y *Procampo*; este último, un programa de transferencias dirigidas a productores agrícolas. Por último, aunque de manera tardía en relación con el resto de la región, desde 2005 se han creado múltiples programas no contributivos (NC) de pensiones por parte de gobiernos locales y del gobierno federal (*70 y más*), que han crecido con rapidez en cobertura y presupuesto. Más recientemente, en 2008, se instituyó un programa de guarderías que tiene como población objetivo a la no asegurada (*Estancias Infantiles*).

Gráfica 2. Gasto público en seguridad social contributiva (ssc) y protección social no contributiva (psnc): 1990-2014 (% PIB)



FUENTE: ENIGH (2012), ENSANUT (2012).

1.2 Retos y reformas pendientes

A pesar de —en parte por— los avances que se han dado en protección social a favor de la PNA, en años recientes se ha generado un consenso creciente sobre la apremiante necesidad de transitar del conjunto fraccionado de programas que impera actualmente a un sistema integral, efectivo y equitativo de protección social en México, lo que en los últimos años ha consolidado un consenso amplio a favor de la implementación de un *seguro social universal* (Levy, 2010; CONEVAL, 2012; CEEY, 2012). Estas discusiones se han retomado sobre todo en la coyuntura reciente, con la entrada de una nueva administración federal que ha incluido la creación de un sistema de seguridad social universal como parte central de su plataforma. A continuación se describen los principales retos

de reforma que dominan la agenda de discusión conceptual y las actuales propuestas de políticas en México. Las problemáticas y perspectivas que se identifican son complementarias, y convergen hacia la idea de un *sistema de protección social efectivamente universal*.

a. Cobertura universal. Como se ha visto, 25% de la población aún no cuenta con seguridad social en salud, pero el rezago en los otros beneficios de la seguridad social es mucho mayor: 60% no está afiliado o a una institución de seguridad social contributiva ni —en el caso de adultos mayores— cuenta con pensión alguna (NC).

b. Acceso efectivo y calidad de servicios. La ampliación acelerada de la cobertura del acceso a la salud por medio del *Seguro Popular* no se ha traducido necesariamente en un acceso efectivo a servicios de salud de disponibilidad y calidad comparable a los que ofrecen los sistemas de seguridad social.

c. Desigualdad horizontal y vertical. No obstante que se han reducido las brechas entre los beneficios que disfrutaban la PA y la PNA, persisten considerables desigualdades entre estas poblaciones y, al interior de la PA, entre IMSS, ISSSTE y los trabajadores de las paraestatales.

d. Incentivos a la informalidad. Uno de los efectos de un sistema dual como el que se describe es que contribuye a la dualidad del mercado de trabajo entre el sector formal e informal, lo que reduce la eficiencia y productividad de la economía en su conjunto, al incentivar el trabajo informal de baja productividad (Levy, 2010).⁴

e. Derechos sociales vs. beneficios discrecionales. Los sistemas contributivos de seguridad social establecen derechos legales. Se ha buscado igualmente aplicar el concepto de derechos sociales para transformar programas NC discrecionales en un sistema de derechos garantizados.

⁴ En la presente obra autores como Lomeli, Samaniego y Villagómez se han referido a tal mecanismo en los capítulos respectivos.

Cuadro 1. Beneficios de la seguridad social: 2012-2013

Institución	Beneficiarios		Gasto Público (mxp)		Por beneficiario	
	Millones	%	Millones	%	\$/año	Multiplos
Salud	Derechohabientes					
Pobl. No Asegurada	73.1	61.5	212,768	45.2	2,911	1
IMSS	37.6	31.6	199,555	42.4	5,306	1.8
ISSSTE	7.8	6.5	46,156	9.8	5,952	2.0
PEMEX	0.4	0.3	12,431	2.6	30,646	10.5
Pensiones	Pensionados					
65+ sin ingresos pensión	3.7	33.4	0	0	0	0
Pensión AM	3.1	27.4	17,693	4	5,788	1
IMSS (Ley 1973)	3.0	27.3	133,230	33.4	43,739	8
ISSSTE	0.9	7.8	112,915	28.3	129,130	22
Paraestatales	0.5	2.7	135,578	33.9	358,240	51
IMSS RJP*	0.23	2.3	59,539	14.9	259,697	45
PEMEX	0.13	1.3	35,139	8.8	275,297	48
CFE	0.04	0.4	20,162	5.0	539,019	93
LFC	0.03	0.3	17,960	4.5	711,247	123

FUENTE: estimaciones del autor basadas en SCUENTAS (SSA), ENIGH 2012 (para cobertura SS), SHCP (CPF), CIEP (2014), "Distribución del Gasto Público en Pensiones 2013", IMSS (2013), *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión 2012-2013*.

* Régimen de Jubilaciones y Pensiones.

f. Financiamiento por medio de impuestos generales vs. contribuciones obrero-patronales y reforma fiscal. Se ha reconocido que para los trabajadores el costo en términos de contribuciones obrero-patronales representa una de las principales causas de la cobertura crónicamente truncada de los sistemas contributivos. Para un trabajador de bajos recursos, la afiliación al IMSS implica un impuesto a la nómina cercano a 35% (Levy 2010). A partir de este análisis, un tema central en las discusiones de reforma en México es la posibilidad de transitar hacia un sistema universal financiado mediante impuestos al consumo, que en México son excepcionalmente bajos, dadas las exenciones fiscales generalizadas en el impuesto al valor agregado (IVA), a alimentos y medicinas.

g. Protección financiera en salud. El objetivo principal en la creación y diseño del *Seguro Popular* no ha sido solo asegurar el acceso a la salud, sino reducir los gastos de bolsillo en salud, que resultan la forma más ineficiente y regresiva de financiamiento, y en México representan cerca de la mitad del gasto total en salud.

1.3 Nueva agenda de reforma: 2013-2018

La administración del presidente Enrique Peña Nieto, en funciones desde el 1° de diciembre del 2012, ha adoptado entre sus compromisos fundamentales dos reformas ambiciosas en el ámbito social. La primera es la transición hacia un *sistema de seguridad social universal* (SSU). Los primeros pasos dados para concretar este propósito han sido la ampliación de la pensión universal NC federal a la población a partir de los 65 años (y su financiamiento profundizado a partir de cuentas individuales para toda la población), y un nuevo seguro de vida para jefas de familia. La segunda reforma, complementaria de la anterior, es la eliminación de la pobreza extrema alimentaria y el hambre, mediante una estrategia de coordinación y focalización de un conjunto amplio de programas, llamada la *Cruzada Nacional Contra el Hambre* (CNCH), e inspirada en la estrategia *Hambre Cero* de Brasil, y en el *Zero Hunger Challenge* lanzado por la Organización de Naciones Unidas (ONU).

1.4. Esquema conceptual integral: protección social y protección contra la pobreza extrema

Este trabajo propone un esquema conceptual que integra dos ámbitos de política social a menudo considerados en forma separada. Para poder analizar las *políticas de protección social* (PPS) es necesario partir de una definición clara y consistente de los objetivos y ámbito de acción de estas políticas. La definición más común de PPS se centra en riesgos de salud y laborales y en las etapas de mayor vulnerabilidad en el ciclo de vida (infancia, vejez, maternidad). Un ejemplo de una matriz de riesgos y ciclo de vida de este tipo se presenta en la gráfica 3, junto con una propuesta integral de intervenciones correspondientes (CONEVAL, 2012).

Las PPS se deben distinguir de las *políticas contra la pobreza* (PCP) por causas crónicas o estructurales, dirigidas a la población que se encuentra incapacitada para generar un ingreso suficiente aun en ausencia de contingencias coyunturales y en las etapas productivas del ciclo de vida, por contar con una *dotación insuficiente de activos productivos* (y/o por tener pocas oportunidades de uso o acceso a mercados para convertir estos activos en ingresos suficientes y, en consecuencia, para acumular activos productivos).

Estas diferencias en las causas de bajos niveles de vida que las políticas buscan subsanar —coyunturales y contingentes a las etapas vulnerables en el ciclo de vida vs. crónicas y persistentes en la etapa laboral del ciclo de vida— también pueden entenderse en términos del momento y cobertura de las intervenciones. Las PPS son universales *ex ante*, en el sentido de que buscan proteger a la población en su conjunto contra pérdidas severas en sus niveles de vida. La población objetivo de las PCP es la que se encuentra en pobreza crónica.

Es importante distinguir los ámbitos de acción de las PPS y las PCP, porque implican intervenciones y coberturas claramente diferenciadas que no deben confundirse. Por otro lado, también es fundamental reconocer que existen múltiples vínculos de interdependencia entre los dos tipos de problemáticas y políticas, por lo

que un análisis completo de las PPS no puede abstraerse del ámbito de las PCP.

a. Complementarias. Idealmente, las PCP, en conjunto con las políticas económicas en sentido más amplio, permitirían a todos los hogares generar ingresos permanentes suficientes por sus propios medios, y las PPS asegurarían a todos los hogares contra *pérdidas de ingresos empobrecedoras*⁵ asociadas a riesgos específicos y al ciclo de vida. En la práctica, las PCP no llegan a todos los pobres, y no actúan de forma inmediata ni universalmente efectiva. Por ello, las PPS también tendrían que asegurar a cualquier hogar mientras este no logre generar ingresos suficientes, aun después de implementarse la PCP.⁶ Así, las PPS funcionarían como el último recurso para proteger el derecho a un ingreso mínimo, una vez que se hayan realizado las inversiones necesarias por vía de la PCP.

b. Inseparables. Aunque existe una clara división del trabajo entre la PCP y la PPS, los efectos de estas no pueden aislarse funcionalmente: las PCP también contribuyen a reducir la vulnerabilidad ante riesgos, mientras que las transferencias de las PPS coadyuvan en la disminución de la pobreza de largo plazo, además de sus efectos coyunturales, al evitar que los hogares se vean obligados a enfrentar contingencias severas mediante la desacumulación permanente de activos (como la venta de activos físicos, sacar a los niños de la escuela o dejar de asistir a servicios de salud). El diseño de las políticas puede incluir elementos relacionados directamente con transferencias que implican efectos productivos. Esto incluye

⁵ Pérdidas que hacen que el hogar cruce la línea de bienestar mínimo, o bien aumentan la brecha respecto de la línea de bienestar mínimo en el caso de hogares ya pobres.

⁶ Las razones por las que un hogar podría no generar ingresos suficientes aun después de la implementación de la política de combate a la pobreza (PCP) pueden ser de diversa índole; por ejemplo, por pertenecer al error de exclusión de las PCP; por el horizonte temporal que las inversiones de dichas políticas pueden requerir antes de traducirse en ingresos suficientes (por ejemplo, la inversión en capital humano de *Oportunidades*), o porque el aumento en la capacidad de generación de ingresos mediante las PCP resulta insuficiente para alcanzar la línea de bienestar mínimo.

las transferencias que liberan recursos monetarios para el consumo corriente de los hogares, al mismo tiempo que les permiten acumular capital humano mediante transferencias en especie, por ejemplo en servicios de educación y salud.⁷

c. Población objetivo. La población objetivo de la PCP —la población con insuficiencia de activos— es también la población de atención prioritaria para la PPS. Si bien el derecho a la protección social se asume como un derecho universal, y una pérdida empobrecedora de ingresos se puede dar a lo largo de toda la distribución del ingreso, la probabilidad y gravedad de esta pérdida para la población aumenta de manera evidente con la cercanía a la línea de pobreza. Por ello, es claro que la población de atención prioritaria para las políticas de PS, para este riesgo en particular, debe ser la población con ingresos insuficientes y la población no pobre más vulnerable a pérdidas empobrecedoras de ingreso, que es la más cercana a la línea de pobreza y la que enfrente variaciones más amplias en sus ingresos.

El concepto de seguridad/protección social que se adopta aquí incluye por ello, además de los ámbitos más tradicionales de la seguridad social —la salud y las pensiones de vejez—, el riesgo de no contar con el ingreso necesario para cubrir necesidades alimentarias mínimas. La protección contra este riesgo ha sido adoptada por la nueva administración como un segundo compromiso esencial en el ámbito social: “garantizar el derecho universal a la alimentación”.

⁷ Un ejemplo de este vínculo puede verse en el diseño condicionado de *Oportunidades*, que combina la inversión en capital humano para la generación futura de ingresos, con transferencias directas para asegurar a los hogares un ingreso inmediato suficiente.

Gráfica 3. Políticas de protección social: matriz de riesgos y ciclo de vida

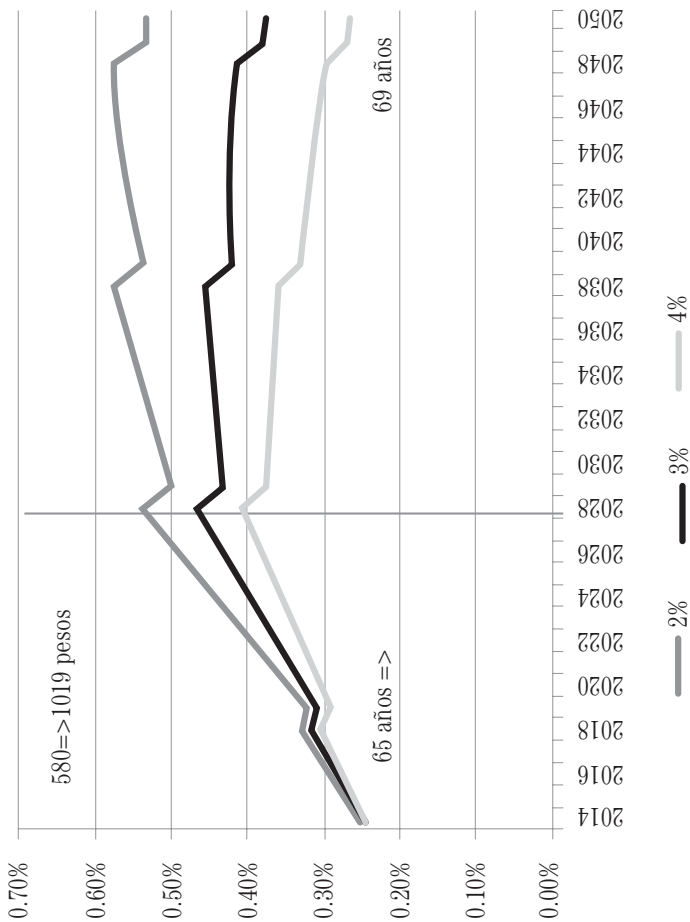
CICLO DE VIDA

	Niños	Adolescentes y jóvenes	Adultos	Adultos mayores
Asociados al acceso a la salud	Gastos adicionales, pérdida de ingreso y efecto sobre el estado de salud de las personas por falta de acceso y utilización de los servicios preventivos y curativos de salud			
Asociados al trabajo	Dificultad para encontrar trabajo por falta de habilidades y competencias/problemas de información en el mercado laboral			
	Pérdida de ingreso laboral			
Asociados a vejez, discapacidad y orfandad	Desbalance en vida familiar y profesional por parto/puerperio			
	Disminución en ingreso familiar por no participación laboral de mujeres/dificultad para el cuidado de niños y adultos mayores			
	Disminución del gasto por aportaciones para vejez			Pérdida de ingreso por vejez
Asociados al ingreso	Pérdida o disminución de ingreso temporal o permanente por enfermedad o accidente			
	Gastos y pérdida de ingreso por discapacidad permanente que deriva en dependencia total		Pérdida o disminución de ingreso temporal o permanente por accidente o enfermedad laboral	
	Falta de ingreso por orfandad			
	Insuficiencia de ingreso para adquirir una canasta básica alimentaria/bajo capital humano			

DIMENSIONES

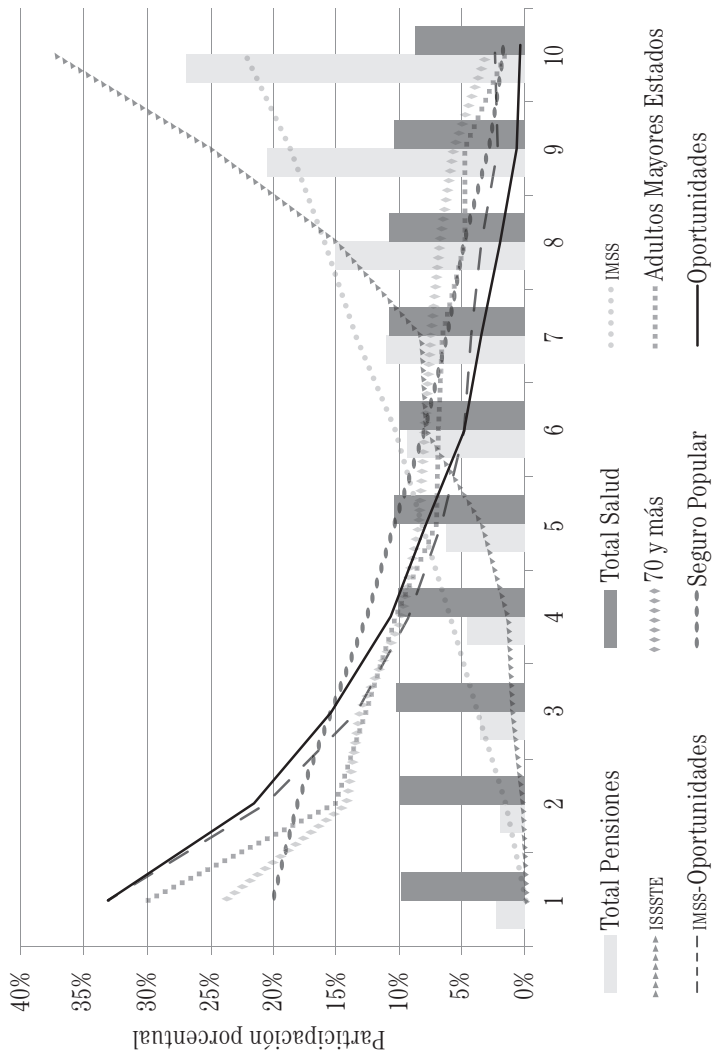
FUENTE: CONEVAL (2012).

Gráfica 4. Cobertura de los principales sistemas contributivos de seguridad social



FUENTE: ENIGH (2012), ENSANUT (2012).

Gráfica 5. Distribución de principales programas de protección social: seguridad social contributiva vs. programas no contributivos (2010)
(participación porcentual en el gasto por deciles poblacionales ordenados por ingreso neto de transferencias monetarias)



FUENTE: cálculos del autor, con base en la ENIGH (2010) y Cuenta Pública (2010).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CEEY. (2012). *El México del 2012. Reformas a la Hacienda Pública y al Sistema de Protección Social*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

CONEVAL. (2012). *Evaluación Estratégica de Protección Social*, México.

Levy, S. (2010). *Buenas intenciones, malos resultados. Política social, informalidad y crecimiento económico en México*, México, Editorial Océano.

Ribe, H., D. Robelino y I. Walker. (2012). *From Right to Reality: incentives, labor markets, and the challenge of universal social protection in Latin America and the Caribbean*, The World Bank.

Scott, J. (2012). "Protección Social Universal", en *Seguridad Social Universal: Retos para su implementación en México*, Hernández Trillo, editor, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Colección Coyuntura y Ensayo).

CAPÍTULO III

LA REFORMA INCONCLUSA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Leonardo Lomelí Vanegas

En México, a casi dos décadas de haberse iniciado, la reforma de la seguridad social sigue siendo una reforma inconclusa. Lo es porque desde su inicio no se planteó superar la fragmentación del sistema de seguridad social, que en sentido estricto nació como un régimen de seguro social limitado, con aspiraciones de llegar a ser un auténtico sistema de seguridad social, pero que se fue alejando de su objetivo porque desde un principio se ligó a la evolución del empleo formal y porque no logró integrar en un solo sistema a todos los trabajadores formales de la economía. Lo es también porque desvinculó la reforma de los sistemas de pensiones de los sistemas de salud pública, pero sin haber dado el paso para la creación de un único sistema de salud pública nacional, abonando también en la fragmentación y estratificación de los sistemas de salud a cargo del Estado. Y ha ahondado en la fragmentación al incorporar un sistema de pensiones universal no contributivo sin llevar a cabo un análisis profundo y de largo plazo de sus implicaciones sobre las finanzas públicas y el mercado laboral.¹ Mientras estos temas no se aborden en forma integral, la reforma estará destinada a seguir siendo una reforma inconclusa, o más bien, una serie de reformas parciales que pueden aliviar presiones en el corto y el mediano plazo, pero a costa de generar mayores costos más adelante.

La reforma de la seguridad social se inició con la reforma a la Ley del Seguro Social aprobada en 1995 y que entró en vigor en

¹ En esta obra se sostiene, en varios capítulos, que los sistemas no contributivos brindan incentivos a la informalidad en el mercado laboral. Al respecto, véanse los aportes de Samaniego, Scott y Villagómez.

1997, aunque tiene su principal antecedente con la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), en 1992. Hoy sabemos que dos de sus objetivos principales quedaron sin concretarse: fortalecer las finanzas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y ampliar su cobertura. Sin embargo, pasarán muchos años antes de que podamos evaluar todas sus implicaciones. La mayor parte de las predicciones optimistas que se hicieron sobre su impacto en el ahorro agregado, la formación de capital, los rendimientos esperados para los trabajadores y sobre sus efectos en el sistema financiero permanecen aún sin alcanzarse. Hasta ahora ha faltado información acerca de los costos de la reforma, los riesgos que conlleva y las condiciones que deben prevalecer en la economía para que se materialicen los beneficios esperados.

La reforma respondió a la crisis del modelo de reparto conforme al cual se encontraba organizado el sistema de pensiones del IMSS. Esta crisis de la seguridad social se presentó en circunstancias muy distintas a las de los países desarrollados —donde la transición demográfica ya tuvo lugar y la amplitud y universalidad de las prestaciones de la seguridad social se han traducido en cargas financieras muy elevadas—, o a las de los países pioneros de América Latina, donde la estratificación de los sistemas produjo deseconomías de escala que combinadas con los cambios demográficos y la generosidad de las prestaciones provocaron desequilibrios actuariales y financieros.² En México ocurrió justo al inicio del llamado “bono demográfico”, que en un escenario de crecimiento económico alto con suficiente generación de empleo en el sector formal de la economía debería haber sido precisamente la edad de oro del sistema de reparto. Las prestaciones, por su parte, corresponden a un régimen de seguro social restringido, con beneficios más limitados que en los países desarrollados e incluso que en las naciones pioneras de América Latina.

² Un panorama más amplio sobre el papel que desempeñaron los cambios demográficos en los sistemas de seguridad social de los países desarrollados y de otros países de América Latina puede consultarse en el capítulo de Gomes en esta misma obra.

En México la necesidad de la reforma se fundamentó no solo en los desequilibrios financieros futuros, sino en las limitaciones del sistema para incluir a la población que estaba (y sigue estando) fuera de su cobertura. Sin embargo, la precipitación con la que se aprobó el cambio de un sistema de pensiones basado en el modelo de reparto a uno de capitalización individual impidió que se llevara a cabo una discusión más amplia sobre las consecuencias de la reforma y el comportamiento del nuevo sistema de pensiones frente a distintos escenarios demográficos y macroeconómicos.

En toda economía, tarde o temprano se acaba por llegar al agotamiento del sistema de reparto como consecuencia de la transición demográfica, al incrementarse el coeficiente de dependencia; esto es, la relación entre el número de trabajadores pensionados y el número de trabajadores en activo en los sistemas de reparto, o la relación entre población económicamente dependiente y la económicamente activa, en el caso del conjunto de los habitantes de un país. No fue ese el caso de México, donde la crisis de los sistemas de reparto sobrevino al inicio del bono demográfico, y se adelantó debido al estancamiento del crecimiento del empleo formal a principios de la década de los noventa, que en aquel momento fue atribuido al incremento en las contribuciones a la seguridad social, pero que volvió a presentarse a principios del siglo XXI y que está relacionado con el desempeño económico general del país y con la dinámica del empleo a partir del cambio estructural que se iniciara en 1985.³

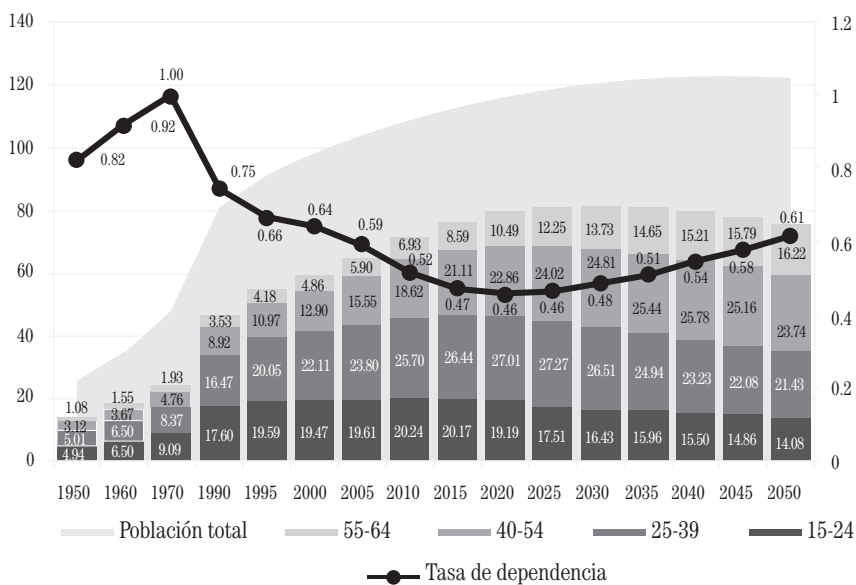
Otro fenómeno que contribuyó a que a inicios de la década de los noventa el sistema de reparto del IMSS comenzara a ser deficitario fue la caída en términos reales del salario medio, que a su vez se tradujo en una disminución real de las contribuciones a la seguridad social. Aunque las pensiones también se redujeron en términos reales, el impacto final sobre la tasa de reemplazo (la relación entre prestaciones medias y salario medio) tiende a incrementarse

³ El estudio de la situación de la seguridad social en diferentes países permite notar un claro vínculo entre esta y el funcionamiento general de la economía y el mercado laboral; al respecto puede consultarse el trabajo de Gomes.

en el largo plazo, tan solo por la evolución de los costos de los servicios de salud que ofrece el IMSS, ya que a pesar del desabasto y el rezago en la infraestructura, los costos de operación tienden a crecer por encima de la inflación simplemente por el aumento en el precio de insumos esenciales para ciertos tratamientos y por la propia transición epidemiológica, que va cambiando el perfil de las enfermedades más recurrentes, de las infecciosas y fácilmente curables a las crónico-degenerativas, más complejas de atender y con tratamientos más costosos.

En realidad, si el bono demográfico se hubiera presentado en un contexto de generación suficiente de empleos en el sector formal de la economía, el sistema de reparto del IMSS continuaría siendo autofinanciable, pero lo cierto es que dejó de serlo y que hasta ahora la economía mexicana se ha revelado insuficiente para aprovechar este bono.

Gráfica 1. Población, tasa de dependencia y grupos de edad (millones de personas)



FUENTE: elaboración propia con datos de INEGI y CONAPO.

Diez años después de que entrara en vigor la reforma del IMSS tuvo lugar la reforma de la otra gran institución de la seguridad social. El 28 de febrero de 2007 el Senado de la República aprobó el proyecto de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. En solo 15 días las dos cámaras del Congreso dictaminaron y aprobaron esta iniciativa que, no obstante haber sido largamente esperada, fue insuficientemente discutida. La polarización que generó evitó que se siguiera un proceso basado en la reflexión y el análisis exhaustivo que la propuesta ameritaba. En buena medida, la premura obedeció al temor de que los opositores a la reforma iniciaran un conflicto que impidiera su aprobación. Paradójicamente, la Ley del ISSSTE aprobada en aquel entonces sigue siendo desconocida en sus aspectos más importantes. Contra lo que muchos suponen, los pensionados del sistema anterior no se verán afectados, pues el Estado asumirá directamente el pago de sus pensiones cuando la reforma entre en vigor. Fueron los trabajadores que estaban afiliados al ISSSTE al momento de la reforma quienes enfrentaron la disyuntiva de optar por la pensión que les garantizaba el esquema de jubilación reformado, o cambiar a un sistema de cuentas individuales.

La primera de las dos opciones contempladas por la Ley de 2007 consistía en incorporarse a la propuesta y recibir un bono de reconocimiento que se depositaría en la cuenta individual de cada trabajador. A partir de entonces, a esta se comenzarían a abonar las contribuciones de los trabajadores y la del Estado. Para administrar los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores se creó un nuevo organismo público desconcentrado, el PENSIONISSSTE. Durante los primeros tres años de funcionamiento del nuevo sistema, el PENSIONISSSTE concentró la administración de todas las cuentas individuales de los trabajadores del Estado, que a partir del cuarto año pueden cambiar sus recursos a una afore privada si así lo desean o permanecer en PENSIONISSSTE, que funcionará como una afore pública. La comisión ejecutiva del organismo estará integrada por representantes de los trabajadores (en este caso, de los sindicatos con mayor número de afiliados) y del gobierno federal.

Quienes eligieron esta opción tienen portabilidad plena de derechos pensionarios. Un trabajador que labore en los sectores público y privado podrá cotizar en una sola cuenta individual y todos los trabajadores podrán pasar libremente del sector público al privado, y viceversa, sin perder sus derechos pensionarios.

La segunda opción era quedarse en el sistema anterior, pero con algunas modificaciones, que incluían aumentos graduales en la edad mínima de retiro. Para quienes prefirieron esta opción, la edad mínima de retiro se fijó inicialmente en 50 años y cada dos años se fue incrementando en forma gradual hasta alcanzar, en 20 años, una edad mínima de retiro definitiva de 60 años para los hombres y 58 para las mujeres. La pensión se calculará como un porcentaje del sueldo base del trabajador, que aumentará con la antigüedad laboral hasta llegar a 95% del sueldo base.

Para que los trabajadores pudieran tomar la decisión de permanecer en el sistema actual o trasladarse al nuevo, durante el segundo semestre de 2007 el ISSSTE acreditó el tiempo de cotización de cada uno de sus trabajadores afiliados y entregó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el cálculo preliminar de los bonos de pensión que les correspondían. Los trabajadores recibieron la información sobre este cálculo a más tardar el 31 de diciembre de ese año y tuvieron un plazo para decidir si permanecían en el sistema de pensiones con los cambios que contempla la ley, o si aceptaban el bono de pensión y se les acreditaba en una cuenta individual. Durante ese plazo los trabajadores también pudieron solicitar la revisión y ajuste de su bono de pensión cuando consideraron que su sueldo base o su tiempo de cotización diferían de los estimados por el ISSSTE para el cálculo de su bono de pensión.

Conviene subrayar que la reforma del ISSSTE era necesaria desde hace mucho tiempo. El sistema de pensiones de los trabajadores al servicio del Estado ha sido deficitario desde hace varios años, debido a la dinámica del empleo en el sector público que aceleró la crisis a la que tarde o temprano se enfrentan todos los sistemas de reparto que pagan las pensiones con las contribuciones de los trabajadores en activo a la seguridad social. La transición demo-

gráfica aumenta el coeficiente de dependencia (la relación entre los pensionados y los trabajadores en activo) hasta el punto en que estos sistemas dejan de ser autofinanciables; es decir, cuando las contribuciones a la seguridad social ya no son suficientes para pagar las pensiones. Este punto se alcanzó hace muchos años, y desde entonces el Estado ha pagado ese déficit que tiende a crecer de manera sostenida.

Ahora bien, la reforma busca reducir en el largo plazo la presión fiscal que generaría el creciente déficit del sistema de pensiones anterior, pero también conlleva un costo fiscal importante que es necesario analizar de manera cuidadosa, ya que el Estado asumirá el costo de la transición. Este incluye el pago de las pensiones de todos los trabajadores que se jubilaron en el sistema anterior, más los que opten por permanecer en el esquema de pensiones reformado, así como el pago de una nueva cuota estatal para el fondo de pensiones que tendrá el mismo monto para todos los trabajadores y es independiente de las aportaciones estatales proporcionales al salario base para los ramos de retiro y de cesantía en edad avanzada y vejez, además de una cuota social diaria para el ramo de salud.

También se contempla una aportación extraordinaria al seguro de salud de ocho mil millones de pesos por parte del gobierno federal para hacer frente a los rezagos en infraestructura médica. Además, el gobierno federal realizará una aportación extraordinaria de dos mil millones de pesos para capitalizar el fondo de préstamos personales del Instituto, aunque se espera que esta cantidad le será reembolsada posteriormente. Por todo ello, el costo fiscal de la reforma será mayor en el corto plazo de lo que ya representaba el déficit creciente del sistema de pensiones anterior, aunque la expectativa es que disminuya de manera gradual y en el largo plazo sea sensiblemente menor al que se habría tenido que enfrentar si no se hubiera llevado a cabo la reforma.

Otro aspecto muy importante para el futuro de la reforma será el manejo del PENSIONISSSTE, el nuevo organismo encargado de la administración de las cuentas individuales. Se han manifestado

diversas preocupaciones sobre la dirección de este importante organismo, que en los hechos funcionará como una administradora pública de fondos de retiro, que durante los tres primeros años de funcionamiento del nuevo sistema tendrá el monopolio de su administración y a partir del cuarto año deberá competir con las afores privadas por estos fondos. Estas preocupaciones motivaron un proyecto de reforma a la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, con el propósito de introducir restricciones al perfil de los directivos de este organismo.

Es importante destacar que una adecuada dirección del PENSIONISSTE puede tener efectos benéficos no solo para los trabajadores al servicio del Estado, sino para los que ya se encuentran cotizando en el sistema de cuentas individuales que maneja los fondos para el retiro de los trabajadores del IMSS desde hace más de diez años. La preocupación por la buena administración de los fondos de pensiones no debe restringirse a las afores públicas. En la actualidad, los rendimientos que ofrecen las afores siguen estando por debajo de los niveles que se requieren para alcanzar las metas para las que fue creado el sistema de ahorro para el retiro, como ha señalado también Villagómez en el capítulo correspondiente de esta obra.

Es fundamental elevar los rendimientos y reducir las comisiones que se cobran a los trabajadores. Aunque en los últimos años se han dado pasos significativos en esa dirección, todavía falta mucho por hacer, ya que de lo contrario no se alcanzarían los objetivos centrales de las reformas del IMSS y del ISSSTE: reducir la presión sobre las finanzas públicas y garantizar un fondo de retiro suficiente para que los trabajadores puedan mantener un nivel de ingresos estable y suficiente, que les permita solventar sus necesidades cuando puedan y decidan retirarse. Si los rendimientos no son los esperados, el costo fiscal terminará siendo mayor, de ahí la necesidad de una revisión a fondo del funcionamiento del sistema de capitalización individual, como ocurre hoy en día en Chile, el país que fue pionero y sirvió de referencia para este tipo de reformas en América Latina.

CONCLUSIONES

La conclusión más importante que puede desprenderse del presente análisis es el carácter preliminar de cualquier predicción sobre los efectos de la reforma de la seguridad social, así como del comportamiento futuro tanto del sistema de ahorro para el retiro como de las distintas variables económicas y demográficas que se encuentran directa o indirectamente relacionadas con el mismo. A simple vista parecería una conclusión irrelevante, de no ser por el manejo publicitario que se ha hecho en torno a las expectativas de la reforma.

En 1995, cuando se propuso la reforma al sistema de pensiones, hubo momentos en que se puso más énfasis en las supuestas implicaciones macroeconómicas de la reforma, que en las ventajas y desventajas que el nuevo esquema ofrecía a los trabajadores. Es preciso recordar que los efectos positivos sobre el ahorro agregado y la acumulación de capital en el plano macroeconómico, y sobre los rendimientos esperados para los trabajadores una vez que estos lleguen a la edad de retiro, dependen de una regulación eficaz que aleje la posibilidad de una crisis en el manejo de los fondos de pensiones, ya que de producirse esta el costo fiscal podría ser incluso superior al del anterior sistema.

Hasta ahora la composición de la cartera de las Sociedades de inversión especializada en fondos para el retiro (SIEFORES) ha privilegiado documentos gubernamentales que combinan certidumbre y altos rendimientos, pero el menú de opciones para invertir los fondos se irá diversificando y requerirá de mayor atención por parte de la autoridad reguladora, al igual que el mercado de las rentas vitalicias. Los problemas de información a los que se enfrentarán los trabajadores requerirán tanto de asesoría como de reglas muy claras para diseñar y supervisar el cumplimiento de los contratos entre los trabajadores y pensionados y los intermediarios financieros. En este sentido, dada la importancia de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), sería deseable fortalecer sus mecanismos de control y su capacidad, no solo de

regulación, sino de supervisión de un sistema que puede llegar a manejar tantos recursos como la banca nacional en su conjunto.

La reforma al sistema de salud es importante porque tradicionalmente su desarrollo había dependido del superávit del sistema de reparto anterior. Al desaparecer este, el gobierno debe plantearse la reforma del sistema para racionalizar su estructura administrativa, reducir los costos, ampliar la cobertura y mejorar la atención. Dadas las carencias del país, resulta impensable la privatización del sistema de salud; por el contrario, es necesario el fortalecimiento del sistema público y mayores incentivos a la participación del sector privado en algunas áreas. Pero mientras la atención siga organizada conforme al esquema anterior, será difícil aprovechar economías de escala que permitan abatir y homologar costos y lograr una mayor eficiencia en el servicio. Es ineludible que el gobierno incremente el gasto en este sector para revertir el deterioro de algunos servicios y el estancamiento de la infraestructura sanitaria en algunas regiones.

Después de analizar las características del nuevo sistema de pensiones y las circunstancias en que se dio la reforma, quedan varias preguntas sin responder. La primera tiene que ver con la rapidez con que se decidió llevar a cabo la reforma: ¿por qué se presentó la iniciativa de reforma al sistema de pensiones en plena crisis económica?, ¿por qué su aprobación se dio literalmente sin abrir espacio a la discusión, con una premura tan injustificada como sospechosa? Existe la posibilidad (y para el bien del país y de los pensionados, esperemos que solo sea una posibilidad) de que la reforma se haya decidido con tanto apremio precisamente como parte de un plan más amplio para recomponer las finanzas públicas y capitalizar al sistema financiero en su conjunto, sin tomar en cuenta las implicaciones de la misma y las consecuencias de largo plazo.

Juegan a favor de esta hipótesis los siguientes hechos:

1. A diferencia de Chile, Perú y la mayoría de los países latinoamericanos en donde se han creado sistemas de capitalización

individual, ya sea como sustitutos o complementos a los sistemas de reparto, en México se permite la participación mayoritaria de los bancos en el capital de las AFORES.

2. La reforma del sistema de pensiones era necesaria, pero no indispensable como para obviar una discusión más amplia. Los desequilibrios financieros del IMSS apenas comenzaron a manifestarse en 1995 y se debieron en gran medida a la coyuntura económica. Había tiempo para discutir y diseñar un sistema mejor regulado.

3. A diferencia también de la mayoría de las experiencias latinoamericanas, no hubo transición gradual ni alternativas al sistema de capitalización individual en el caso de la reforma del IMSS, como sí las hubo una década más tarde en la reforma del ISSSTE. El sistema de reparto fue sencillamente liquidado, sin que el gobierno mexicano ofreciera bonos de reconocimiento, como en Chile o Perú, a los trabajadores que habían cotizado en el sistema anterior.

4. La premura con que se decidió el cambio del sistema de pensiones contrasta con la falta de un proyecto de reforma al sistema de salud coherente con los cambios observados en las funciones del IMSS, el organismo público con mayor cobertura de servicios médicos. Por el contrario, la reforma continúa detenida.

5. La reforma mexicana fue la más radical después del experimento chileno, al no contemplar otro pilar aparte de las cuentas de capitalización individual. Después de Chile, ningún país arriesgó tanto y se plegó tan abiertamente a la nueva ortodoxia previsional como México.

6. Cuando el primer plazo fijado por el gobierno para que los trabajadores eligieran AFORE estaba a punto de vencer, menos de la mitad de los afiliados al Seguro Social se habían inscrito en el nuevo sistema. Entonces el gobierno, por conducto de la CONSAR, cambió las condiciones iniciales de la transición, según las cuales los trabajadores que no se afiliaran a ninguna AFORE pasarían a la cuenta concentradora del Banco de México. De manera arbitraria, la CONSAR redujo el tiempo en que podrían estar en la cuenta concentradora y amenazó con repartirlos en las AFORES que

no hubieran alcanzado su cuota máxima en el mercado: 17.5% de las cuentas. En ese sentido, la autoridad reguladora se comportó como promotora de los intereses de las AFORES y no como un árbitro independiente.

Otra pregunta, quizá la más importante, tiene que ver con la viabilidad del sistema. En teoría, el sistema es viable y puede alcanzar altos beneficios para los trabajadores. En la práctica, su eficacia y sobre todo su seguridad dependen de varios factores: el desempeño de la economía, el desarrollo y la profundización de los mercados financieros y una regulación eficiente. De todos estos factores, tanto el que atañe al futuro desarrollo del sistema financiero, como el relativo a la regulación de los sistemas de ahorro para el retiro, están supeditados a la eficiencia, honestidad e imparcialidad de la autoridad reguladora. Como se ha señalado, la CONSAR tiene un defecto institucional de origen: carece de mecanismos adecuados de control y rendición de cuentas, al mismo tiempo que concentra demasiadas facultades; sería muy sano que estas se repartieran en diferentes organismos que, además, permitieran una participación más activa de sindicatos y organismos empresariales.

Es importante reiterar que el principal objetivo del nuevo sistema de pensiones debe ser garantizar el ingreso de los trabajadores después de su retiro de la actividad laboral. Si adicionalmente se logran efectos benéficos en el ahorro agregado, en el desarrollo de nuevos instrumentos de inversión de mediano y largo plazo que permitan apoyar proyectos productivos y si finalmente todo esto incide de manera favorable en la tasa de crecimiento de la economía, estaremos ante una externalidad positiva que habrá que aprovechar. Pero si se pone en riesgo el ahorro para el retiro de millones de trabajadores, el costo fiscal será mayor que el que se hubiera presentado de continuar en el sistema anterior y los costos sociales serán incalculables. Por consiguiente, estamos ante un tema que, lejos de agotarse, deberá de abordarse desde diferentes perspectivas para estar alertas ante los efectos negativos que una mala regulación puede tener sobre millones de trabajadores, sobre las finanzas públicas y, por consiguiente, sobre todo el país.

Lo que sí es posible afirmar en forma categórica, es que la reforma fue insuficiente para garantizar la viabilidad financiera de los servicios de salud que sigue operando el Instituto Mexicano del Seguro Social. Ante la apremiante necesidad de hacer frente al déficit creciente del seguro de enfermedad y maternidad surge de nuevo la duda sobre si no sería más barato consolidar un sistema nacional de salud. Una de las principales apuestas para nivelar las finanzas del Instituto es la afiliación voluntaria de trabajadores informales, profesionistas independientes y pequeños comerciantes al régimen del llamado Seguro Popular. No obstante, la afiliación al mismo ha crecido en forma muy lenta, debido en buena medida a la baja valoración que prevalece en amplios sectores de la población sobre los servicios que presta el IMSS. Paradójicamente, solo recurren al seguro voluntario personas que se encuentran en riesgo de demandar los servicios más caros de medicina curativa, mientras que aquellas que solo tienen padecimientos menores y ocasionales prefieren pagar en el sector privado ante la saturación de los servicios de medicina general y el desabasto creciente de medicinas e insumos básicos.

Si el Estado mexicano realmente está interesado en ampliar la cobertura de los servicios médicos de la seguridad social es necesario que asuma una parte de los gastos que se requieren para ampliar la infraestructura, mejorar los servicios y hacerlos atractivos para la población que no está obligada a cotizar por ley. Pero para poder iniciar una nueva fase de expansión de la seguridad social, el IMSS deberá hacer frente a sus propios pasivos laborales y seguir adecuando los esquemas de prestaciones y los requisitos de jubilación de sus propios trabajadores.

Es preciso considerar la importancia que tiene la falta de acceso a la seguridad social en los niveles de pobreza y vulnerabilidad de la población. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), en el bienio 2010-2012 la población sin acceso a la seguridad social pasó de 60.7% a 61.2% del total. Esta falta de atención es más alta entre la población por debajo del umbral de pobreza, ya que afecta al 85.3%, circunstancia

que la hace la carencia social que más afecta a los pobres y que más contribuye a incrementar su vulnerabilidad. Este elemento muestra claramente la característica de regresividad de la seguridad social contributiva, que analiza Scott en el capítulo correspondiente de esta obra. Las reformas propuestas en materia de seguridad social constituyen en ese sentido un avance muy incipiente, que además corre el riesgo, a pesar de ser claramente insuficiente, de no poder mantenerse en el tiempo, en ausencia de unas finanzas públicas más sólidas y, en particular, de ingresos fiscales suficientes para hacer frente a los cambios en la estructura de la población como consecuencia del bono demográfico.

Insistir en reformas parciales en vez de tratar de avanzar en una reforma integral, que trate de superar la fragmentación y que tome en cuenta los impactos de los cambios de los esquemas de pensiones en los sistemas de salud y en los mercados laborales, puede llevarnos a una espiral de reformas que obligue periódicamente a realizar ajustes o cambios mayores sin poder avanzar en los objetivos de incrementar la cobertura, el ingreso y las prestaciones de la seguridad social en México.

CAPÍTULO IV

SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA DE PENSIONES

Alejandro Villagómez Amezcua

El tema de las pensiones se ha colocado desde hace algunos años como un punto central en la agenda de las políticas públicas en muchos países, y México no es la excepción. En general, esta preocupación se inscribe en el contexto de una población que tiende progresivamente a su envejecimiento, lo que significa crecientes presiones para los programas públicos de pensiones existentes, en particular aquellos que enfrentan serios desbalances actuariales, dificultades financieras y presiones fiscales. Es por eso que desde hace años diversos gobiernos se dieron a la tarea de reformar sus sistemas de pensiones, ya sea introduciendo cambios paramétricos para aumentar la edad de retiro y/o las contribuciones o sustituyendo sus esquemas de beneficio definido y reparto por planes de contribución definida y capitalización total. Cabe mencionar que la reforma a un sistema de pensiones tiene múltiples aristas, ya que no solo es un tema de política social, y por lo general son procesos con una compleja economía política.

En este documento se aborda la problemática para el caso mexicano. El tema es muy amplio, por lo que se profundiza solo en algunos de los aspectos más relevantes para la discusión actual. En especial, destacan la alta fragmentación y desarticulación del sistema de pensiones en el país¹ y su baja cobertura; la viabilidad financiera de estos programas, en particular aquellos de reparto y beneficio definido; las tasas de reemplazo en los programas reformados y el bajo ahorro para el retiro en general; el papel de la informalidad y la importancia de una pensión universal.

¹ Cabe recordar que la fragmentación se presenta no solo en el sistema de pensiones sino en otros elementos relacionados con la seguridad social, tal como han advertido Lomelí y Scott en los capítulos correspondientes de este libro.

EL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO:
ALTAMENTE FRAGMENTADO Y DESARTICULADO

De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en 2012 se tenían registrados 105 planes de pensiones en el sector público federal, incluyendo organismos autónomos. De estos, 74 son de beneficio definido (BD), 14 de contribución definida (CD) y 17 especiales. Estos últimos son programas que se encuentran realizando gestiones para transformarse a esquema de CD, como consecuencia de la reforma del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 2007. De estos programas, los más importantes son los otorgados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que cubren a los trabajadores del sector privado formal (y de algunas entidades públicas) y el del ISSSTE, para los trabajadores del sector público federal. La mayoría de los otros planes son complementarios, derivados de acuerdos contractuales laborales. Adicionalmente hay que agregar los planes estatales de pensiones para la burocracia local, en su mayoría de reparto y BD (véase cuadro 1).

En el marco conceptual propuesto por el Banco Mundial que hace referencia a un sistema multipilar, los planes de BD formarían parte del pilar 1, mientras que los de CD serían parte del pilar 2. Sin embargo, en México la creación de estos programas no ha respondido a una política pública articulada e integral, sino que en la mayoría de los casos fueron respuestas particulares a problemáticas específicas, incluyendo concesiones laborales en entidades y organismos públicos. En consecuencia, existe una importante duplicidad en funciones y objetivos; individuos cubiertos por más de un plan, uso ineficiente de recursos y baja cobertura. Pero lo significativo es que no existe portabilidad entre estos programas, con excepción de los planes de CD y cuentas individuales del IMSS e ISSSTE. Esto es, si un trabajador se cambia de trabajo, pierde los derechos adquiridos en el programa del empleo anterior y, también, sus contribuciones.

Cuadro 1. Regímenes de pensiones, 2012 (Unidades)

<i>Estratos</i>	<i>Beneficio Definido (a)</i>	<i>Contribución Definida (b)</i>	<i>Especiales (c)</i>	<i>Total (d) = (a) + (b) + (c)</i>
Total	74	14	17	105
Poder Ejecutivo	37	8	0	45
Institutos de Seguridad Social	4	3	0	7
Entidades Paraestatales	2	1	0	3
Sociedades Nacionales de Crédito	6	4	0	10
Entidades en Proceso de Liquidación	11	0	0	11
Otras Instituciones con Obligaciones Laborales ¹⁾	14	0	0	14
Organismos Autónomos	34	6	17	57
Universidades Públicas Estatales	33	5	17	55
Banco de México	1	1	0	2
Poder Judicial	3	0	0	3
Suprema Corte de Justicia de la Nación	2	0	0	2
Consejo de la Judicatura Federal	1	0	0	1

FUENTE: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con datos proporcionados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1) En el estrato de otras instituciones con obligaciones laborales, la SHCP incorporó a: Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (INFONACOT), Exportadora de Sal, Televisión Metropolitana, Fondo de capitalización e inversión del sector rural (FIRA), Fideicomiso para construcciones militares (FICOMI), El Colegio de México, Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE), PMI Comercio Internacional, Instituto de Investigaciones Eléctricas, Lotería Nacional, Fondo Nacional de Fomento al Turismo y Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Á PESAR DE LA CANTIDAD DE PLANES,
LA COBERTURA DE LA POBLACIÓN ES BAJA...

Uno de los problemas que más preocupa es la baja cobertura en pensiones para la población en general. Este aspecto puede valorarse de diversas formas. Por ejemplo, pueden utilizarse datos administrativos reportados por los distintos programas, aunque en muchos casos esta información es poco precisa y con duplicidades.² Si usamos esta información, en el caso de México tendríamos lo siguiente: para diciembre de 2013 el programa del IMSS, el más importante, reportaba poco más de 50 millones de cuentas registradas, aunque en realidad solo aproximadamente 16 millones de afiliados eran activos (alrededor de 30.6% de la población económicamente activa[PEA]).³

La diferencia en estas dos cifras ilustra el serio problema de la enorme informalidad en la economía mexicana. Los casi 35 millones de cuentas inactivas refleja no solo el momento en que un individuo se retira del mercado laboral (temporal o permanente) sino, además, la enorme movilidad entre el sector formal y el informal, que es una característica del mercado laboral mexicano enfatizada por autores como Calderón y Samaniego en este libro. Este tema lo comentamos más adelante. El segundo programa en importancia es el del ISSSTE; cubre a cerca de 2.75 millones de burócratas, lo que significa el 5.3% de la PEA. El resto de los programas públicos contributivos representan alrededor del 3.4% de la población económicamente activa.⁴ Finalmente, los pensionados en curso de estos mismos programas se estiman en 8% de la PEA, por lo que la población cubierta llega apenas a la mitad de la PEA en el país.

² Un ejemplo de la diferencia en los datos obtenidos de registros administrativos, frente a aquellos provenientes de encuestas, puede verse en la gráfica 1 del capítulo de Scott en esta obra.

³ En esta definición de la PEA se incluye a la población mayor de 65 años.

⁴ Es importante señalar que además de los problemas de registros administrativos en varios de estos programas, algunos de los registrados en el cuadro 1 no ofrecen información pública.

Otro enfoque para medir la cobertura consiste en recurrir a datos de encuestas y utilizar diversas definiciones, como se discute en Villagómez y Ramírez (2013). En el cuadro 2 se presenta información basada en datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), la cual reporta afiliación a los sistemas de seguridad social y el origen de los ingresos de las personas. La cobertura muestra un aumento significativo entre 1984 y el 2000, pero durante la última década no solo se estancó, lo que se observa claramente en los dos primeros indicadores, sino que incluso disminuyó ligeramente en el caso de los asalariados. De cualquier modo, los aportantes a los programas de pensiones representaron menos de 40% de la PEA en 2010. También se ofrece información sobre la cobertura en pensiones de estos programas para la población mayor a 65 años, la que es levemente mayor a 25%. Esto es, solo uno de cada cuatro adultos mayores recibía un ingreso por pensión en 2010. Por último, la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2013 reporta que el 36.9% de la población de 60 y más años recibe pensión. Independientemente de la definición que se utilice o la fuente de información consultada, lo que queda claro es que en el país la cobertura de los programas de pensiones contributivos es muy baja.

Cuadro 2. Cobertura de pensiones en activos y adultos mayores, 1984, 2000 y 2010 (porcentajes)

	<i>Aportantes/ PEA</i>	<i>Aportantes/ Ocupados</i>	<i>Aportantes/ Asalariados</i>	<i>Pensiones/ Pob65+</i>	<i>70 y Más/ Pob65+</i>	<i>Beneficiarios/ Pob65+</i>
1984	18,8	19,0	38,6	11,5		
2000	36,1	36,6	56,0	19,0		
2010	36,0	37,9	50,2	25,3	18,3	43,7

FUENTE: Villagómez y Ramírez (2013).

LO CRÍTICO DEL PROBLEMA ES QUE LA POBLACIÓN ADULTA
MAYOR CRECERÁ CADA VEZ MÁS Y PARTE IMPORTANTE ESTÁ
EN SITUACIÓN DE POBREZA O VULNERABILIDAD...

Como ocurrió con muchos países en desarrollo, en las últimas décadas México registra un importante proceso de cambio en su estructura demográfica que está derivando en un progresivo envejecimiento de su población.⁵ Este proceso es resultado de las mejoras en los hábitos de higiene, cambios en la alimentación, una mejor provisión de servicios de salud y la incorporación de la mujer al mercado laboral. En 1990, la tasa de fecundidad era de 3.4 hijos por mujer al final de su vida fértil, mientras que en el 2010 fue de 2.3. Por su parte, la esperanza de vida aumentó, pasando de 49.6 años en 1950 a 74 años en 2010. La población con 65 años de edad o más, que denominamos adulta mayor, presenta una tendencia a crecer a tasas mayores que la de la población en general.

Como se discute con mayor detalle en Villagómez y Ramírez (2013), en 2010 la tasa de crecimiento del total de población fue de 1.2%, en tanto que la registrada por la población adulta mayor fue de 3.1%. Se espera que este último segmento de la población pase de casi 7.1 millones de personas en la actualidad a poco más de 23.1 millones en el 2050, lo que representaría el 16.8% de la población total en el país (véase cuadro 3).

Si bien resulta positivo que la población pueda vivir más años ahora, hay que contrastar el hecho con las condiciones en que lo hace. De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), aproximadamente el 15.3% de la población adulta mayor vive en zonas de alta o muy alta marginación, porcentaje que aumenta en zonas rurales a 37.8%. En 2012 el 15.8% de esta población no percibía ningún tipo de ingreso y de los que sí lo percibían, el 17.7% complementaba las transferencias que recibía, vía pensiones o programas asistenciales, con algún ingreso laboral. Cuando se revisa la condición de ingresos de este segmento de la población por quintil,

⁵ El papel que han desempeñado los cambios demográficos en los sistemas de seguridad social de los países desarrollados es señalado por Gomes en el capítulo correspondiente.

Cuadro 3. Estadísticas demográficas

	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Población de 65 años y más	3,740,168	5,224,003	7,058,363	9,772,004	13,856,382	18,940,139	23,130,490
Tasa de Crecimiento de 65 y más (%)	3.4%	3.2%	3.1%	3.6%	3.5%	2.6%	1.5%
Tasa de Crecimiento de Población Total	1.72%	1.22%	1.20%	0.60%	0.41%	0.22%	0.05%
Esperanza de vida al nacimiento	71.4	73.6	74.0	75.7	77.0	78.2	79.4
Población de 65 años y más como porcentaje de la población Total	4.30%	5.18%	6.18%	7.82%	10.54%	13.96%	16.82%

FUENTE: Villagómez y Ramírez (2013).

tenemos que en el primer quintil 95.1% de la población que habita en zonas urbanas no recibe ingresos, mientras que en las zonas rurales este porcentaje es del 87.2% y, en el segundo quintil, la mayor parte de los ingresos proviene de las transferencias. Para estos dos primeros quintiles, sus ingresos son menores a un salario mínimo (SM) y solo 48.1% de la población (zonas urbanas) en el último quintil recibe ingresos superiores a cinco SM. En este sentido, de acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2012 45.8% de la población con más de 65 años se encontraba en situación de pobreza y 9.7% en pobreza extrema. Además, hay que destacar que en términos de servicios de salud la cobertura aún no era completa en 2010, encontrándose descubierta un 22.8%, aunque en 2012 se redujo a 15.7%.

ESTA SITUACIÓN SE HA ENFRENTADO CREANDO PROGRAMAS
NO CONTRIBUTIVOS ASISTENCIALES, PERO DE MANERA CAÓTICA...

A pesar de que desde hace décadas existen diversos programas asistenciales de apoyo a la población adulta mayor en el país, es solo a principios de este siglo cuando se plantean programas de

transferencias monetarias a fin de garantizar un ingreso mínimo a este grupo poblacional. En gran medida estos esfuerzos se plantean como una respuesta al problema de la baja cobertura en programas contributivos y como mecanismo de combate a la pobreza, y han funcionado de manera adecuada con tal fin, según señala Scott en esta misma obra. La Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años del Distrito Federal puede considerarse como el programa pionero, creado en 2001 por el gobierno local bajo una modalidad focalizada en zonas de alta y muy alta marginación. En 2003 se modifica con un criterio de universalidad y en 2008 se reduce la edad a 68 años. El beneficio corresponde a 50% del SM mensual vigente en el DF. Programas como este han sido imitados por otros estados de la República y, de acuerdo con el CONEVAL, en 2012 había 13 programas. La edad de ingreso a estos varía entre 60 y 70 años, y siete realizan transferencias monetarias mientras que en el resto el apoyo es en especie.

Como parte del Acuerdo Nacional para el Campo firmado en 2003, a nivel federal sobresale el Programa de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), cuya población objetivo eran los adultos mayores de 60 años en condición de pobreza alimentaria y que vivían en poblaciones rurales menores de 2,500 habitantes de alta y muy alta marginación. En 2006 se crea el Programa de Apoyo a Adultos Mayores de Oportunidades, como complemento al Programa Oportunidades, para aquellas familias que cuenten con adultos mayores de 70 años. En 2007 se crea el Programa 70 y más, como parte de las negociaciones del presupuesto en el Congreso. En su origen sustituyó al Programa de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales, por lo que su población objetivo eran personas de 70 años o más, residentes en localidades con hasta 2,500 habitantes. Sin embargo, con los años fue ampliándose hasta convertirse en el programa insignia de apoyo a la población adulta mayor. También se eliminó el requisito de tamaño de localidades y en 2013 se redujo la edad para convertirse en 65 y más. Al cierre

de 2013 se reportaba un padrón de 5.6 millones de beneficiarios y un presupuesto equivalente a 0.16% del PIB.

Si bien estos programas permiten mitigar parte de las dificultades económicas de este grupo de población, el problema es que han sido resultado de decisiones parciales y desarticuladas, lo que condujo a traslapes, duplicidades y a un uso ineficiente de recursos. Adicionalmente existen estudios que muestran que el diseño particular de estos programas termina por generar distorsiones en el mercado laboral y por incentivar la informalidad, elemento con el que coinciden varios autores de esta obra, véanse por ejemplo los capítulos de Lomelí, Samaniego y Scott.

LOS PROGRAMAS REFORMADOS HAN REDUCIDO PRESIONES FISCALES,
PERO OFRECEN BAJAS TASAS DE REEMPLAZO...

Esta es sin duda una de las grandes preocupaciones en el tema de pensiones. Los programas reformados tendrán bajas tasas de reemplazo (en particular el del IMSS). Son diversos factores los que influyen en este resultado, pero conviene destacar dos: las bajas contribuciones y la baja densidad de cotización. El primer elemento es parte del mismo diseño del programa. En el caso del Plan del IMSS, la contribución es de 6.5% del salario base de cotización (SBC), un monto bajo comparado con programas en otros países y con la contribución del programa del ISSSTE. El segundo factor rebasa el diseño del programa y se explica en gran medida por la enorme informalidad en el mercado laboral mexicano. La densidad de cotización se refiere a la contribución efectiva de un trabajador al programa. Debido a la alta movilidad entre el sector formal y el informal, un trabajador no mantiene un flujo sistemático de contribuciones, por lo que al final el saldo acumulado resulta ser bajo, derivando en una baja pensión, esto es, una baja tasa de reemplazo.

Diversos estudios muestran este problema. Roldán *et al.* (2006) estiman que las tasas de reemplazo para un trabajador con un ingreso de entre 3 y 5 salarios mínimos (donde se ubica el afiliado

promedio al IMSS) con una vida laboral de 40 años, con densidad de cotización entre 25 y 50 y un rendimiento real de 5% sería de 22.8%, y aumentaría a 53.8% si la densidad se incrementa a 50-75. Soto (2006) considera una densidad de cotización promedio de 56% y tasas de reemplazo de 44% en hombres y 34% en mujeres.⁶ En BBVA (2011) estiman tasas de reemplazo entre 35% y 60%, dependiendo de la densidad de cotización y el ingreso. Por su parte, Durán y Peña (2011), en un comparativo con otros países de América Latina, consideran que en México las tasas de reemplazo oscilarían alrededor del 25% para un salario medio con carrera completa. A pesar de que estos estudios no son comparables, en general la evidencia apunta a bajas tasas de reemplazo para los afiliados al IMSS, aunque mayores para los del ISSSTE.⁷

Otro serio problema derivado de las bajas densidades de cotización —importa señalarlo— es que muchos trabajadores no logran cubrir el requisito mínimo de semanas cotizadas para tener derecho a una pensión mínima garantizada.

EL PANORAMA EN LA VEJEZ ES PREOCUPANTE: ¡BAJA COBERTURA,
MUCHOS DE LOS CUBIERTOS NO TENDRÁN DERECHO NI A LA PENSIÓN
MÍNIMA, LOS MEXICANOS NO REALIZAN AHORRO VOLUNTARIO Y
LAS PENSIONES ASISTENCIALES SON REALMENTE MÍNIMAS!

La gran interrogante es si los mexicanos están preparados para enfrentar su fase de retiro de una manera adecuada. Por desgracia, como se debate en Villagómez y Ramírez (2014), la evidencia empírica no es muy alentadora y sugiere que gran parte de ellos no están ahorrando para el retiro de manera adecuada. La escasa evidencia empírica muestra que la mayoría no realiza la acumulación de riqueza necesaria para el retiro y que los programas de pensiones existentes resuelven solo parcialmente el problema. Debido a

⁶ La tasa real es de 2.58% y los años de contribución son 40.

⁷ Es importante apuntar que existen otros factores que afectan las tasas de reemplazo, como las comisiones y los rendimientos de la inversión de los recursos. Estos aspectos no los discuto en este trabajo.

una deficiente acumulación de activos, en este trabajo se menciona que, de no realizar un ahorro adicional, el 89.4% de los hogares no serán capaces de mantener sus niveles de consumo al retirarse, aunque las tasas de ahorro que se recomiendan son por lo general altas. Al comparar las tasas de ahorro sugeridas con las observadas, se advierte que el 56.9% de los hogares mexicanos no ahorra lo suficiente para mantener su consumo deseable en el retiro.

Las reformas a los sistemas de pensiones que sustituyeron sistemas de reparto por otros de capitalización total, contribuciones definidas y cuentas individuales significaron un paso importante en la medida que han permitido darles viabilidad financiera en el largo plazo y han corregido problemas de diseño existentes en los anteriores. Sin embargo, estas reformas no han logrado resolver el problema de cobertura y han trasladado a los individuos un conjunto de decisiones y riesgos que antes no consideraban. Además, por motivos internos y externos a estos programas, se espera que las tasas de reemplazo sean bajas. En este sentido, se requiere que las personas estén conscientes de esta situación y reconsideren sus niveles de ahorro voluntario. Esto es aún más importante para la población que no tiene cobertura de estos programas.

Y A PESAR DE LAS REFORMAS, LA ECONOMÍA MEXICANA AÚN ENFRENTA UN ENORME PASIVO CONTINGENTE DERIVADO DE LAS PENSIONES...

Finalmente, hay que subrayar que a pesar de las reformas a diversos programas de pensiones públicas, nuestro país aún enfrenta un considerable pasivo contingente producto de estos programas. En los planes reformados se incluye el pago de pensiones en curso del IMSS, asumido cuando se reformó, así como las pensiones de la generación en transición; las cuotas del gobierno al programa; pago de pensiones mínimas garantizadas; los derechos adquiridos en el programa reformado del ISSSTE (bonos de reconocimiento) y aportaciones por parte del gobierno. En los programas de reparto y BD el problema es aún mayor. En el cuadro 4 se presenta una estimación hecha por la ASF para el 2012 sobre estos pasivos.

Cuadro 4. Viabilidad financiera de los planes de pensiones, jubilaciones y demás obligaciones laborales de los planes de pensiones, 2012

<i>Estratos</i>	<i>(Millones de pesos)</i>		
	<i>Activos (a)</i>	<i>Pasivos laborales (b)</i>	<i>Total (c) = (a) - (b)</i>
Total	675,023.90	6,288,866.00	-5,613,842.10
Poder Ejecutivo	321,745.60	5,667,273.70	-5,345,528.10
Institutos de Seguridad Social ¹⁾	250,980.00	3,759,961.00	-3,508,981.00
Entidades Paraestatales ²⁾	8,843.00	1,495,406.10	-1,486,563.10
Sociedades Nacionales de Crédito ³⁾	37,139.30	40,397.00	-3,257.10
Entidades en Proceso de Liquidación ⁴⁾	20,819.30	361,043.00	-340,223.70
Otras Instituciones con Obligaciones Laborales ⁵⁾	3,963.00	10,466.60	-6,503.60
Organismos Autónomos	347,380.10	609,997.30	-262,617.20
Universidades Públicas Estatales	306,859.10	575,212.70	-268,353.60
Banco de México	40,521.00	34,784.60	5,736.40
Poder Judicial	5,898.20	11,595.00	-5,696.80
Suprema Corte de Justicia de la Nación	3,153.60	1,627.20	1,526.40
Consejo de la Judicatura Federal	2,744.60	9,967.80	-7,223.20

FUENTE: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en las valuaciones actuariales al 31 de diciembre de 2012, proporcionadas por los institutos de seguridad social, las entidades Paraestatales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, la Secretaría de Educación Pública, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.

1) Incluye al Instituto Mexicano del Seguro Social asegurador, Instituto Mexicano del Seguro Social patrón (RJP), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado asegurador e ISSSTE patrón; 2) Incluye CFE y PEMEX; 3) Incluye a seis Sociedades Nacionales de Crédito: NAFIN, SHF, BANCOMEXT, BANOBRAS, BANJERCITO y BANSEFI; 4) Incluye 11 entidades en proceso de desincorporación: LYFC, BANRURAL, FINA, FIDELIO, FOPAZ, SERANOR, BANPESCA, ALSUR, PIL, BNCI y FERRONALES; 5) Incluye 14 entidades: IMP, IFONACOT, Exportadora de Sal, Televisión Metropolitana, Fondo de Capitalización e Inversión Rural (FIRA), FICOMI, El Colegio de México, SAE, PMI Comercio Internacional, Instituto de Investigaciones Eléctricas, Lotería Nacional, Fondo Nacional de Fomento al Turismo y Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En el cuadro 5 se presenta otra estimación de estos pasivos realizada por Vásquez (2012), en la que se incluyen los programas reformados.

Cuadro 5. Pasivos pensionarios consolidados % PIB

<i>Institución</i>	<i>Servicios Totales</i>
IMSS Asegurados (Ley 73)	31
IMSS RJP*	18
ISSSTE Asegurados (Transición)	31.4
Entidades federativas	13
Organismos y empresas	16
Universidades	2
TOTAL	111.4

*Régimen de Jubilaciones y Pensiones

FUENTE: Vásquez (2012).

Es necesario caminar hacia un Sistema Nacional de Pensiones Integrado que incluya de manera adecuada todos los pilares y considere un pilar cero de pensiones no contributivas o asistenciales.⁸ Por lo pronto, se discute en el Legislativo una propuesta de pensión universal.

PROPUESTA E IMPACTO DE UNA PENSIÓN UNIVERSAL...

Esta propuesta se monta sobre el Programa 65 y más. Es importante subrayar que este tipo de programas son necesarios y urgentes en el país si se quiere proteger el ingreso de la población adulta mayor, en particular considerando la baja cobertura de los programas contributivos y las condiciones de pobreza. Sin embargo, también es preciso reconocer que estos programas deben estar diseñados de manera apropiada para evitar generar otro tipo de distorsiones

⁸ Autores como Lomeli y Scott, en los capítulos correspondientes de este libro, apuntan la necesidad de avanzar hacia la integración no solo en el sistema de pensiones, sino en todos los ámbitos de la seguridad social.

(como incentivar la informalidad), para garantizar su viabilidad financiera en el largo plazo, evitar duplicidades y un uso ineficiente de recursos públicos; además, deben estar integrados a los otros pilares a fin de lograr construir un Sistema Nacional de Pensiones. Estos criterios no necesariamente se cumplen de manera adecuada en el caso de la propuesta de pensión universal (PU). No existe un esfuerzo por integrar esta pensión, que sería el pilar cero, a los pilares de pensiones contributivas. Tampoco existe un esfuerzo que evite las duplicidades con los programas que ofrecen diversos estados de la República, incluyendo el DF. Estas duplicidades implican un uso ineficiente de recursos. En este trabajo solo hago referencia al tema del costo fiscal derivado de esta propuesta.

En Villagómez y Ramírez (2014) se presenta una estimación del costo fiscal asociado y que considera sus tres principales componentes:

1. El pago de las pensiones en curso del programa Pensión para Adultos Mayores que serán absorbidas por la PU, cuyo beneficio actual (580 pesos, 0.29 salarios mínimos) se actualizará hasta alcanzar los 1,092 pesos en un periodo no mayor a 15 años.⁹

2. El Pago de marcha, que corresponde a un bimestre del pago de pensión universal para todos aquellos beneficiarios que fallecen en el año en curso.

3. La constitución del Fideicomiso Irrevocable con un depósito mensual para todos aquellos mexicanos de 18 años y en adelante, con el fin de financiar en el futuro la PU.

Asimismo, se consideran los siguientes elementos que, de acuerdo con la propuesta de ley del Ejecutivo federal, son los aspectos más relevantes para realizar la estimación:

⁹ De acuerdo con la disposición primera del artículo segundo, capítulo V, de la propuesta de Ley Universal entregada al Congreso en la segunda quincena de octubre de 2013 aprobada por la Cámara de Diputados.

1. Edad: 65 años de edad en el 2014. La ley contempla que la edad mínima para recibir el beneficio se revisará cada cinco años, ajustándose por un factor de 0.87% de la esperanza de vida general calculada por CONAPO.¹⁰

2. Residentes en el país: la pensión se otorgará a mexicanos y a extranjeros que demuestren una residencia de al menos 25 años en el país.

3. Pensionabilidad: los trabajadores no deben contar con ninguna otra pensión de los esquemas contributivos del país. En la primera semana de marzo de 2014 se discutió en el Senado una propuesta de modificación para que cualquier mexicano con alguna otra pensión pueda tener acceso al beneficio de la PU, siempre que esta no sea superior a los 1,092 pesos de este beneficio.

En el cuadro 6 se presenta un resumen de los resultados de este ejercicio sobre el costo fiscal.

Cuadro 6. Costos totales de la pensión universal
Costos en valor presente 2014 como porcentaje del PIB

	<i>2014-2018</i>	<i>2014-2050</i>
Costo de la pensión universal en curso	1.4%	13.3%
Costo de pago de marcha de beneficiarios fallecidos	0.01%	0.10%
Costo de constitución de Fideicomiso Irrevocable	0.2%	3.4%
Costo total (Pensión curso + marcha + Fideicomiso Irrevocable)	1.6%	16.8%

FUENTE: elaboración propia.

CONCLUSIONES

En este trabajo he tratado de mostrar que los mexicanos no están ahorrando en forma adecuada para su retiro; que los sistemas de pensiones contributivos obligatorios tienen una baja cobertura, ba-

¹⁰ Capítulo II, artículo 6 de la propuesta.

jas tasas de reemplazo (en particular el IMSS) y que debido a la baja densidad de cotización varios afiliados no tendrán derecho ni a la pensión mínima garantizada. Finalmente, que no existe un apropiado ahorro voluntario para el retiro, ni en los programas públicos contributivos ni en el mercado privado voluntario.

Se requiere mejorar los programas públicos de pensiones contributivos para ofrecer mejores tasas de reemplazo. Debemos discutir la posibilidad de aumentar la tasa de contribución, pero también es necesario mejorar el diseño de este programa para poder reducir comisiones y aumentar rendimientos. Esta es una tarea pendiente. Sin embargo, un elemento central en la política pública en pensiones es contar con un pilar cero de pensiones no contributivas y asistenciales que garanticen un ingreso mínimo a la población adulta mayor. El diseño de este pilar es fundamental para garantizar su viabilidad en el largo plazo y evitar que genere distorsiones. En este sentido, debe estar integrado de manera adecuada con los otros pilares de pensiones contributivas. En la propuesta de pensión universal que se debate actualmente en el Congreso esto no ocurre, por lo que sería pertinente que se discutiera con mayor cuidado y se exploraran alternativas que permitieran mejorar su diseño.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BBVA. (2011). *A review of the Pension Systems in Latin America*, Working paper 11/15.

Durán, F. y H. Peña. (2011). *Determinantes de las tasas de reemplazo de pensiones de capitalización individual: escenarios latinoamericanos comparados*: CEPAL.

Levy, Santiago. (2008). *Good Intentions, Bad Outcomes*, Brookings Institution Press.

Roldán, O., Domínguez, E. y D. Madero. (2006). *Análisis del Efecto sobre las Pensiones de los Trabajadores derivado de las Reformas 1997-2005*, Documento de Trabajo 2006-2: CONSAR.

Soto, C. (2006). *Movilidad Laboral, Impacto en la Tasa de Reemplazo*: mimeo.

Vásquez Colmenares, Pedro. (2012). *Pensiones en México, la próxima crisis*: Ed. Siglo XXI.

_____. (2014). "El Ahorro para el Retiro: la experiencia mexicana": *El Trimestre Económico*, jul-sep.

Villagómez, A. y D. Ramírez. (2013). "Más allá de las Pensiones Contributivas: México", en *Más allá de las Pensiones Contributivas: Catorce experiencias en América Latina*, Rafael Rofman, Ignacio Apella y Evelyn Vezza, editores: Banco Mundial.

_____. (2014). "Propuesta de una Pensión Universal Proporcional en México": *El Trimestre Económico* (a publicarse).

CAPÍTULO V

EL DEBATE SOBRE LA CREACIÓN DEL SEGURO DE DESEMPLEO*

Jesuswaldo Martínez Soria

ANTECEDENTES

En el marco de la reforma hacendaria y social impulsada en 2013, el Poder Ejecutivo federal presentó las iniciativas de reforma constitucional (Presidencia de la República, 2013a) y de legislación secundaria (Presidencia de la República, 2013b) en las que se considera la creación del seguro de desempleo (SD), con el propósito de avanzar en el establecimiento de una seguridad social universal. Con las iniciativas se pretende aplicar medidas para mitigar el impacto negativo del desempleo en el bienestar de los trabajadores y sus familias debido a la pérdida de ingresos laborales, fomentar la reinserción de los desempleados en el mercado de trabajo formal y fortalecer la red de protección social.

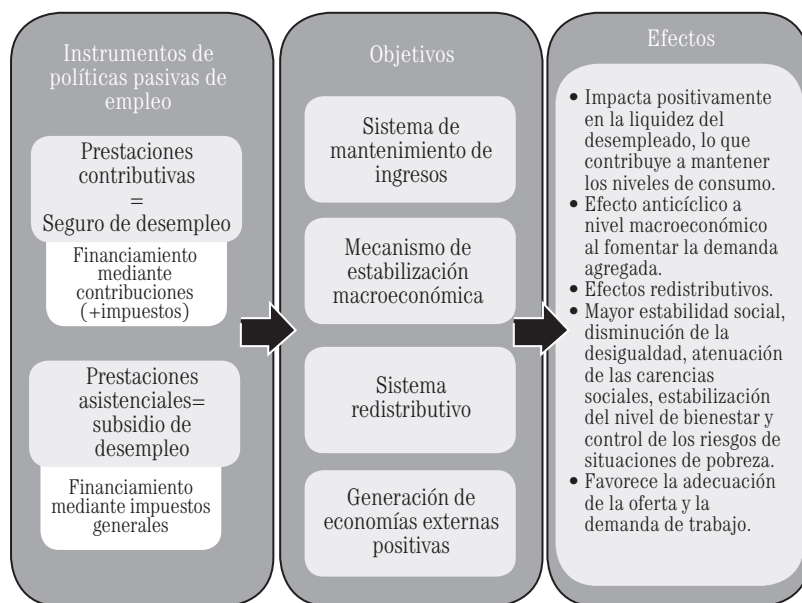
En octubre de 2013, la Cámara de Diputados aprobó un proyecto de decreto para reformar la Constitución (Cámara de Diputados, 2013) y en marzo de 2014 emitió un proyecto de decreto en el que se legisla sobre el SD (Cámara de Diputados, 2014). Ambos proyectos, que contienen modificaciones a las propuestas originales, se turnaron a la Cámara de Senadores para su análisis y eventual ratificación.¹

* En la elaboración de este estudio se contó con el apoyo técnico de Anne Croguennec y Gabriela Cabestany, y se desarrollaron y actualizaron contenidos del reporte 5 de Temas Estratégicos, realizado en el área de Desarrollo Económico y Sustentabilidad de la Dirección General de Investigación Estratégica del IBD del Senado. El análisis y las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva del autor.

¹ Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Seguridad Social y Estudios Legislativos son las encargadas de la revisión de la propuesta de reforma constitucional,

De acuerdo con la teoría económica, los seguros de desempleo son prestaciones contributivas que representan medidas de actuación pública para proteger a los trabajadores contra el riesgo de perder el empleo. El seguro de desempleo y los subsidios por desempleo (o prestaciones asistenciales) son instrumentos de políticas (clasificadas como pasivas) de protección por desempleo (Vaquero, 2002), que generan efectos positivos en la situación de los trabajadores y las condiciones macroeconómicas (véase figura 1).

Figura 1. Objetivos y efectos de la cobertura por desempleo



FUENTE: elaboración propia con base en Vaquero, 2002.

mientras que las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Seguridad Social y de Estudios Legislativos están a cargo del análisis del proyecto de legislación secundaria.

De acuerdo con Vaquero (2002), la literatura económica destaca los siguientes objetivos de los seguros de desempleo:²

a. **Mantenimiento del ingreso.** Las prestaciones de desempleo permiten al trabajador que ha dejado de laborar, cubrir temporal y parcialmente su pérdida de ingresos para sostener su consumo.

b. **Estabilizador automático.** El seguro contribuye a atenuar, a nivel macroeconómico, los efectos negativos de las recesiones económicas sobre los niveles de ingreso y gasto agregados, por lo que regula el impacto de los ciclos económicos (Diez y Bucheli, 2002; CAS, 2011; Vaquero, 2002).

c. **Sistema redistributivo.** Los instrumentos de protección contra el desempleo generan efectos redistributivos favorables a los trabajadores más inestables y vulnerables laboralmente. Asimismo, tienen un componente redistributivo a nivel sectorial y territorial y juegan un papel de redistribución inter-temporal de los recursos del trabajador (Vaquero, 2002).

d. **Externalidades positivas.** La cobertura por desempleo puede contribuir a una mayor estabilidad social y reducir la desigualdad económica, pues permite mitigar las carencias sociales y prevenir afectaciones significativas en el nivel de bienestar de los desempleados y sus familias, al establecer una red de protección social que limita los riesgos de caer en condiciones de pobreza. De igual modo, el seguro permite mejorar la asignación del empleo en el mercado de trabajo, pues los desocupados realizan una búsqueda de empleo más selectiva, se reduce la precipitación en sus decisiones, se eleva la preferencia por encontrar un nuevo empleo formal y se favorece la reinserción laboral acorde con las calificaciones del trabajador. De esta forma, se fomenta la adecuación de la oferta y la demanda de trabajo y se contribuye a asegurar las trayectorias profesionales. También se permite reducir la resistencia de los trabajadores a las reestructuras productivas (Diez y Bucheli, 2002).

² Estas funciones del seguro de desempleo son consideradas en otros capítulos de este libro, véase por ejemplo el aporte de Samaniego.

ANÁLISIS DEL DISEÑO DEL SEGURO DE DESEMPLEO

Características del SD en debate

De acuerdo con los proyectos de decreto aprobados por la Cámara de Diputados, el SD que se propone consideraría como población objetivo a los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con contratos indeterminados o afiliados temporales o por obra determinada. En las figuras 2 y 3 se resumen las características de este SD.

Figura 2. Población objetivo y criterios de elegibilidad del SD

	Trabajadores con contrato de tiempo indeterminado	Trabajadores por tiempo u obra determinada
Población cubierta	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores afiliados al régimen obligatorio del IMSS. • Trabajadores de entidades federativas y municipios cubiertos por convenios de incorporación celebrados con el IMSS. • No importan las razones por las que se haya finalizado la relación laboral. 	
Cotizaciones	104 cotizaciones semanales en periodo \leq 36 meses	26 cotizaciones semanales en periodo \leq 12 meses
Periodo de carencia	45 días naturales consecutivos	
Otras condiciones	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplir con requisitos de los programas de promoción, colocación y capacitación de la STPS. • Declaración bajo protesta de decir verdad que no realizan alguna actividad por cuenta propia. • No percibir ingresos por concepto de jubilación o pensión. 	

FUENTE: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados.

El financiamiento del SD provendría de tres fuentes principales: subcuenta mixta, Fondo solidario y las aportaciones adicionales del gobierno federal (véase figura 3). La aportación patronal provendrá de una reasignación de la cotización de los empleadores

al fondo de vivienda, que se reducirá de 5% a 2% del salario base de cotización (SBC). Una parte de los recursos del Fondo solidario servirá para cubrir los gastos asociados a la administración del SD. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), considerando el ciclo económico y su impacto sobre el empleo, determinará el monto de recursos necesarios a mantener en este Fondo para cumplir sus fines y atender contingencias extraordinarias de desempleo.

Figura 3. Financiamiento del sd y derechos a prestaciones

		Subcuenta mixta	Fondo solidario	Aportación adicional del gobierno federal
Trabajadores con contrato de tiempo indeterminado	Financiamiento	Aportación patronal: 3% del SBC	Aportación del gobierno federal: 0.5% del SBC	Lo necesario para cubrir las prestaciones mínimas
	Prestación	Hasta 6 prestaciones mensuales. 1ª=60% SBC* 2ª=50% SBC* Las siguientes= 40% SBC*	Un salario mínimo por cada mes que falte cubrir la prestación, si no son suficientes los recursos de la subcuenta mixta	Un salario mínimo por cada mes que falte cubrir la prestación, si no son suficientes los recursos de la subcuenta mixta y del Fondo solidario
Trabajadores por tiempo u obra determinada	Financiamiento	Aportación patronal: 3% del SBC		
	Prestación	Pago en una sola exhibición, ≤ 2 veces el SBC promedio de las últimas 26 semanas de cotización		

*promedio de las 104 últimas cotizaciones semanales.

FUENTE: elaboración propia con información de la Cámara de Diputados.

Bajo este esquema, el desempleado puede recibir la prestación de un salario mínimo con cargo a los recursos del Fondo solidario o del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) solamente una vez en un periodo de cinco años. Cuando el desempleado haya trabajado para varios patrones, la prestación será calculada sobre

la suma de los salarios, sin exceder 25 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

El trabajador puede usar el monto acumulado en su subcuenta mixta para complementar los recursos de la subcuenta de vivienda, los gastos por la contratación de una renta vitalicia, seguro de sobrevivencia, retiros programados o la entrega del monto acumulado en una sola exhibición cuando esta proceda.

En caso de haber usado los recursos de su subcuenta mixta para vivienda, el desempleado que laboró con contrato por tiempo indeterminado tendrá derecho a recibir una prestación, con cargo al Fondo solidario, por un monto fijo mensual equivalente a un mes de salario mínimo, hasta por seis meses.

Otras características

- Tentativamente, el SD empezaría a aplicarse a partir del 1 de enero de 2015, aunque en los hechos está todavía pendiente. Los desempleados que durante 2015 y 2016 cumplan con los requisitos, pero su saldo disponible en la subcuenta mixta sea insuficiente para cubrir sus prestaciones, podrán optar por afectar hasta el 60% del saldo acumulado en su subcuenta de vivienda (en caso de que este no se encuentre comprometido en un crédito). Si aun así los recursos no fuesen suficientes para cubrir un salario mínimo mensual, el complemento se generará a través del Fondo solidario y, en caso necesario, con aportaciones del gobierno federal.

- El IMSS tendrá entre sus facultades y atribuciones la de administrar el SD, y revisará que los desempleados cumplan los requisitos de elegibilidad.

- Las subcuentas mixtas serán administradas, en un inicio, de forma exclusiva por una sociedad constituida por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). A partir del primero de julio de 2017, a elección del trabajador, la administración podrá ser llevada por esta sociedad o por la administradora de fondos para el retiro que gestione su cuenta

individual, siempre y cuando esta hubiere registrado un mayor rendimiento neto en el periodo de cálculo anterior.

- El Fondo solidario será administrado a través de un fideicomiso público constituido en una institución de banca de desarrollo.

- La SHCP deberá realizar una evaluación de los primeros dos años de implementación del SD.

Principales diferencias con la propuesta inicial

Sobre el diseño propuesto por el Poder Ejecutivo federal, se observan las siguientes modificaciones aprobadas por la Cámara de Diputados:

Derechos y cobertura

Se rechazó crear la *Ley del Seguro de Desempleo*, pero se avaló la creación del SD y su inclusión en un apartado de la Ley del Seguro Social. Con ello, y con base en datos del IMSS referentes a marzo de 2014 (consulta Dinámica de Información), el nuevo derecho al SD básicamente se otorga a los 16.8 millones de trabajadores asegurados en este instituto. Los trabajadores afiliados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) quedan fuera de la propuesta debido a que en la Cámara de Diputados se consideró que estos gozan de mayor estabilidad en su empleo y cuentan con otros esquemas de protección en caso de desempleo. Sin embargo, esto propicia un trato desigual entre trabajadores formales que consolida la segmentación actual del mercado de trabajo.

Elegibilidad

Se elimina la restricción que impedía al desempleado percibir otro ingreso económico “por apoyo por desempleo u otro de naturaleza similar”, lo que permitiría la obtención de prestaciones de otros

esquemas de apoyo (por ejemplo, los del ámbito local que se otorgan en el Distrito Federal). Esta anomalía implica la duplicidad en la instrumentación de programas públicos, se resta eficiencia en el ejercicio de los recursos y se otorga un doble beneficio a una persona por la misma condición, lo que representa un incentivo perverso.

Asimismo, cuando un trabajador con dos o más empleos asalariados concluya con uno de estos podría percibir la prestación del SD, aun obteniendo las remuneraciones correspondientes a otro(s) empleo(s). Esta modificación normativa supone cubrir el desempleo parcial.

Prestaciones

La modificación en los criterios de elegibilidad genera inconsistencias respecto a las prestaciones exigibles por el trabajador que haya laborado para varios patrones. Es decir, en el caso de un trabajador que haya perdido uno de sus empleos, la prestación no se calculará sobre los ingresos del empleo perdido sino con la suma del SBC de sus ocupaciones, aunque una de ellas se siga percibiendo.

En el caso de los desempleados que laboraban con contrato temporal u obra determinada, las modificaciones implican que la prestación máxima sería de dos semanas de SBC, mientras que en la iniciativa del Ejecutivo la propuesta contemplaba un máximo de dos meses de salario base de cotización.

Financiamiento

Para los trabajadores con contrato de tiempo indeterminado, la cuota patronal aportada a la subcuenta mixta será equivalente a 3% del SBC, en lugar de 2%, como fue propuesto inicialmente, y ya no se considera la aportación patronal (de 1% del SBC) al Fondo solidario. Se mantiene la posibilidad de que los trabajadores utilicen el monto disponible en su cuenta individual (5% de su SBC repartido entre la subcuenta de vivienda y la subcuenta mixta) para adquirir una vivienda.

Con este rediseño, se elimina el mecanismo que redistribuye recursos de los empleados con contratos de tiempo indeterminado hacia los desempleados que contaron con este tipo de contrato y no tienen recursos suficientes en su cuenta individual. El sistema de financiamiento solidario operará a través de las aportaciones del gobierno federal al Fondo solidario y, en caso necesario, mediante aportaciones presupuestarias adicionales.

Al usarse parte de los recursos del Fondo solidario para cubrir los gastos asociados a la administración del SD se limita la capacidad de este fondo para asegurar la cobertura de la prestación mínima para los desempleados que laboraban con contrato por tiempo indeterminado. Por ello, podría requerirse la asignación de recursos adicionales del gobierno federal.

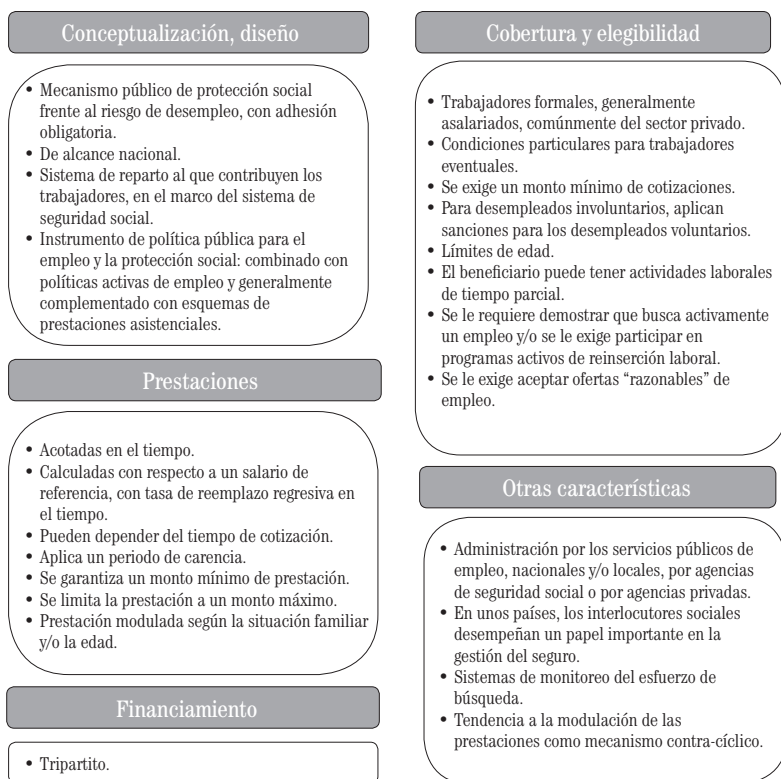
En el proyecto de decreto de la Cámara de Diputados se prevén acciones de la SHCP que no estaban consideradas originalmente, para que el Fondo solidario funcione como herramienta contracíclica. De esta forma, se propone la suspensión de las aportaciones del gobierno federal al Fondo solidario cuando su saldo alcance el monto determinado por Hacienda como necesario para cumplir sus fines y atender situaciones extraordinarias de desempleo.

EL SD EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Características del seguro de desempleo en el ámbito internacional

En países desarrollados, los seguros de desempleo se han implementado esencialmente como mecanismos de cobertura colectiva de los riesgos de cesación involuntaria del empleo y, por lo general, se enfocan al trabajador asalariado formal. Su diseño ha tenido diferencias importantes; sin embargo, se pueden subrayar algunas características comunes que se describen a continuación (véase figura 4).

Figura 4. Características más comunes de los seguros de desempleo a nivel internacional



FUENTE: elaboración propia.

Cobertura y criterios de elegibilidad

Adhesión obligatoria. La incorporación al sistema de seguridad social que ofrece el seguro de desempleo es obligatoria en la mayoría de los países.

Categorías de trabajadores inelegibles. De acuerdo con Wu (2000), es común que el seguro no cubra a los empleados del sector público, lo que coincide con los criterios de la Organización

Internacional del Trabajo (OIT). Los trabajadores por cuenta propia tampoco suelen ser elegibles, lo que se justifica por la dificultad de probar su situación de desempleo. A menudo, también se excluyen del régimen general a los trabajadores temporales. La OIT considera conveniente establecer límites de edad en la cobertura del seguro.

Cotización durante un periodo mínimo. La OIT recomienda (Wu, 2000) que el periodo mínimo de cotización sea de 26 semanas en las 52 semanas anteriores a la pérdida del empleo, pero existe heterogeneidad entre países. En Francia, un desempleado puede acceder a prestaciones con cuatro meses de cotización, mientras que en otras naciones se exige un tiempo de cotización mínimo equivalente a un año.

Desempleo involuntario. Para evitar que el seguro se utilice como financiamiento habitual de manutención (Diez y Bucheli, 2002), la prestación no se otorga si se deja voluntariamente el empleo.³ En algunos países, la sanción por el abandono voluntario del empleo o por haber incurrido en una falta es la inelegibilidad total; en otros, es la no elegibilidad inicial, y en muchos casos se aplica, por unas semanas, la suspensión del derecho a prestación o se paga con una tasa de reemplazo menor (Venn, 2012).

Capacidad y disponibilidad para trabajar. En varias naciones resulta posible ser elegible al seguro y trabajar de tiempo parcial.

Búsqueda activa de empleo y participación en programas activos de reinserción laboral. El grado de exigencia con respecto a la demostración de esfuerzos de búsqueda activa de empleo es muy variable entre los países (Venn, 2012).

Aceptación de ofertas “razonables” de empleo. La definición de un empleo “apropiado” varía de un país a otro, pero en algunos se tienen restricciones para rechazar una oferta laboral o negarse a participar en programas activos de reinserción laboral, lo que puede generar la suspensión definitiva de la prestación.

³ La no exclusión del desempleo voluntario es uno de los aspectos que algunos de los autores de esta obra señalan como riesgosos en la propuesta para México. Al respecto véanse los capítulos de Calderón y Samaniego.

Prestaciones

Remuneraciones. Las que otorga el seguro son calculadas en función del salario previo y pueden depender del tiempo cotizado.

Remuneraciones parcialmente sustitutivas del ingreso perdido, temporales y con tasas de reemplazo decrecientes. Existe un amplio consenso que apunta que las prestaciones de desempleo deben ser acotadas en el tiempo y reemplazar parcialmente la remuneración perdida, a fin de evitar efectos disuasivos para trabajar y crear empleos. En México, el tiempo máximo de cobertura propuesto para el SD coincide con la duración máxima recomendada por la OIT: 26 semanas. En 2010, en la Unión Europea, la duración de los beneficios del seguro de desempleo varió entre 21 semanas y un tiempo no limitado (Esser *et al.*, 2013).

La OIT recomienda (Wu, 2000) que la prestación por desempleo sea equivalente a no menos de 45% de los ingresos anteriores a la pérdida del empleo, del salario mínimo o de un nivel que proporcione un ingreso mínimo indispensable para cubrir los gastos esenciales. Las tasas de reemplazo usualmente observadas son de 50% a 60% de los ingresos previos. En la Unión Europea, en 2010 la tasa neta de sustitución osciló entre 12% y 92% (Esser *et al.*, 2013).

La Organización Internacional del Trabajo también sugiere que las prestaciones sean decrecientes en la duración efectiva del desempleo. Gran parte de los seguros de desempleo en el mundo tienen un diseño de este tipo. En varios países, el periodo de cobro de la prestación depende de la edad del desempleado, mientras que en otros se otorgan beneficios adicionales a los desempleados con dependientes económicos.

Periodo de carencia. La OIT propone establecer un periodo inicial de desempleo de siete días, durante el cual el trabajador no pueda acceder a la prestación de desempleo. Muchos seguros de desempleo asumen este criterio para evitar que trabajadores y empleadores lo usen para cubrir despidos temporales en un contexto donde de la actividad económica disminuye.⁴

⁴ En esta obra, algunos autores como Calderón y Samaniego han recomendado revisar el largo periodo de carencia (45 días) que se incluye en la propuesta mexicana.

Financiamiento

Financiamiento tripartita. El financiamiento que involucra al Estado, patrones y trabajadores constituye el modelo más generalizado (European Commission, 2011).

Cotizaciones laborales. Las cotizaciones suelen ser proporcionales a los salarios pagados y abonarse a un fondo colectivo.

Otras características

Sistema de monitoreo del esfuerzo de búsqueda. En general, los controles se llevan a cabo a través de un sistema de intermediación laboral, con criterios estrictos, según el país de que se trate (Venn, 2012).

Reformas. Las reformas a los regímenes de seguro de desempleo se han orientado a consolidar su sostenibilidad financiera mediante la instauración de criterios de elegibilidad más estrictos, a la vez que se ha buscado reforzar los seguros como herramientas contra-cíclicas. En especial, se han establecido sistemas de modulación de la duración de la indemnización en función del ciclo económico. También se han consolidado las prestaciones asistenciales y las medidas de políticas activas de empleo.

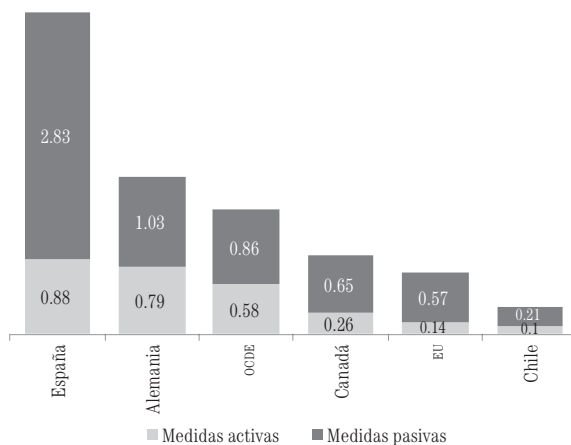
Indicadores de desempleo

La implementación de medidas activas y pasivas en materia de empleo representa una carga importante para la hacienda pública en cada país. Por ejemplo, el gasto por desempleo representó casi 4% del PIB en Bélgica en 2010 (Esser *et al.*, 2013). El gasto público asociado a las prestaciones por desempleo a nivel internacional (véase gráfica 1) contrasta con la ausencia de este gasto en México. La implementación del SD que actualmente se debate ejercerá una presión fiscal que es importante dimensionar de manera adecuada.

Este periodo está alejado de las recomendaciones de organismos internacionales como la OIT.

Los recursos del PEF 2014 asignados para el diseño del SD (1,950 millones de pesos) equivalen a apenas el 0.01% del PIB. Para representar tan solo 0.5% del PIB (que sería una proporción inferior a lo observado en promedio en la OCDE: 0.86% en 2011), el gasto público dedicado a medidas activas de empleo requeriría ser de alrededor de 9,000 millones de pesos. Con base en el esquema de financiamiento propuesto, la aportación del gobierno federal al Fondo solidario solo permitiría cubrir alrededor de la mitad de este monto. Asimismo, será indispensable considerar el fortalecimiento de las políticas de activación laboral a las que los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en promedio, le han destinado el 0.58% de su PIB. En el caso de México se puede imputar el 0.01% del PIB reportado por la OCDE como gasto en políticas activas de empleo, esencialmente al Programa de Apoyo al Empleo de la STPS, que incluye la provisión de becas y cursos de capacitación, servicios de información y orientación sobre el mercado laboral, ayudas para transporte y organización de ferias de empleo, entre otros apoyos.

Gráfica 1. Gasto público relacionado con el desempleo, 2011.
Porcentaje del PIB



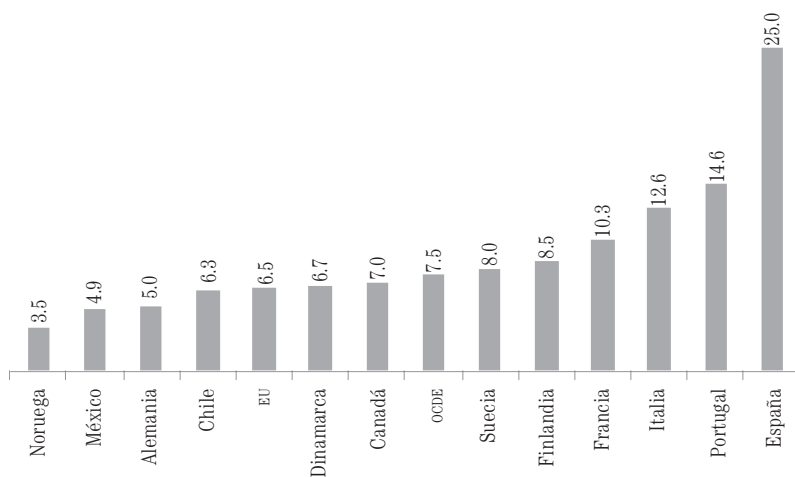
FUENTE: elaboración propia con información de la OCDE.

Las medidas activas incluyen: servicios y administración pública para el desempleo, formación profesional, rotación en el empleo y trabajo compartido, incentivos para el empleo, empleo protegido y reconversión, creación directa de empleo, apoyos para la creación de empresas.

Las medidas pasivas incluyen: conservación y apoyo del ingreso en caso de ausencia de empleo, retiro anticipado.

Asimismo, la puesta en marcha del SD en México se enfrenta a una situación laboral particular, por el nivel de sus tasas de desempleo y el empleo informal. Como se puede observar en la gráfica 2, en 2014 nuestro país presentó una tasa de desempleo de 4.9%, superior a la de Noruega, pero inferior a la tasa promedio de los países miembros de la OCDE y muy reducida con respecto a la tasa de desempleo en España.

Gráfica 2. Tasa de desempleo en 2014, países seleccionados. Porcentajes



FUENTE: elaboración propia con información de la OCDE.

La tasa registrada en nuestro país no es significativamente distinta a la de Chile, cuyo mercado laboral presenta similitudes con el nuestro. En cambio, las diferencias importantes con las tasas de

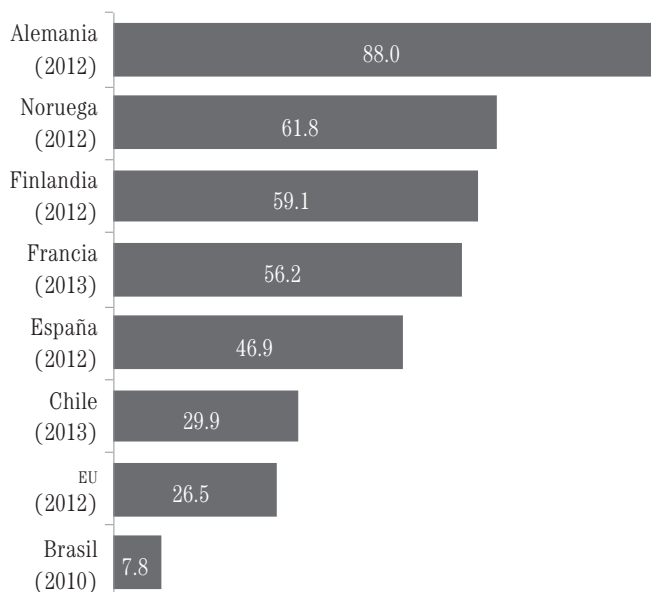
desempleo reportadas en varios países europeos pueden explicarse por tres motivos:

- a. La incidencia de la informalidad laboral en México que, a diferencia de los países desarrollados, representa una válvula de escape frente a la insuficiente creación de empleos formales (Samaniego, 2010 y 2012).
- b. La existencia de mecanismos de seguro y/o subsidio de desempleo en los países desarrollados, que pueden desalentar los esfuerzos de los desempleados por reincorporarse al mercado laboral.
- c. La obligación que generalmente se impone a los desempleados de reportarse ante los servicios de empleo como uno de los requisitos para ser elegible a algún apoyo. Esta exigencia permite la obtención de información estadística más confiable sobre el número de desempleados.

La evidencia internacional también revela que existe una fuerte heterogeneidad en la proporción de desempleados cubiertos por algún mecanismo de protección contra el desempleo. En 2012, el 88.0% de los desocupados en Alemania recibieron alguna prestación de desempleo (contributiva o asistencial), y en otros países caracterizados por tener un Estado altamente benefactor esta proporción se ubicó en cerca de 60.0% (véase gráfica 3).

A diferencia de países que tienen sistemas consolidados de protección mixta contra el desempleo, tanto contributivos como asistenciales, en América Latina no se alcanzan altos niveles de cobertura. En Brasil, por ejemplo, solo el 7.8% de los desempleados recibieron apoyo en 2010 y aunque en Chile la cobertura fue mayor, estas proporciones limitadas indican una menor eficacia del sistema de protección contra el riesgo de desempleo, porque gran parte de la población queda excluida de la seguridad social y los mecanismos no contributivos de protección contra el desempleo son débiles.

Gráfica 3. Desempleados que perciben un apoyo, países seleccionados.
Porcentajes

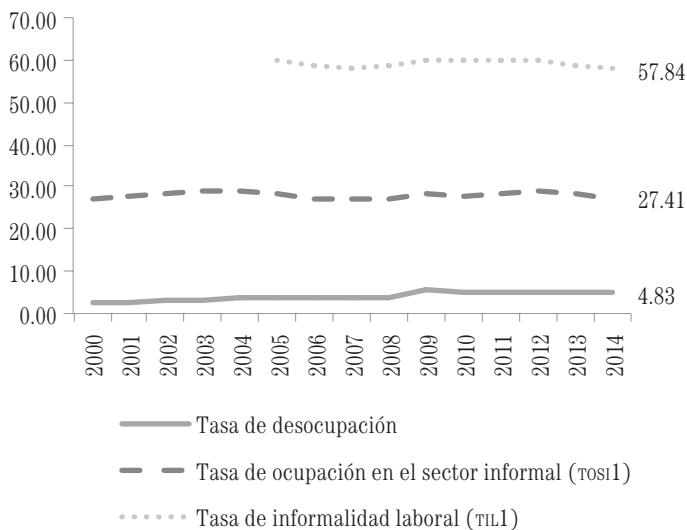


Incluye prestaciones brindadas con base en los recursos del beneficiario.

FUENTE: elaboración propia con información de la Organización Internacional del Trabajo.

Como puede observarse en la gráfica 4, entre 2000 y 2008 la tasa de desocupación en México aumentó paulatinamente, pero se ha mantenido en niveles inferiores a 5.0%. Entre 2009 y 2011, la incidencia del desempleo se ubicó por arriba de 5.0%, antes de fluctuar alrededor de este nivel en el periodo posterior. Es decir, al menos hasta la reciente crisis, la tasa de desempleo en nuestro país ha sido históricamente baja en comparación con la internacional, porque existen otras formas de ocupación laboral (Samaniego, 2010 y 2012; Márquez, 2012).

Gráfica 4. Desocupación e informalidad laboral en México, 2000-2014.
Porcentajes



FUENTE: elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE); INEGI.

En 2014 se contabilizó un promedio de 2.50 millones de desempleados en el país, equivalente a 4.18% de la población económicamente activa (PEA). Estos datos deben ser valorados tomando en cuenta la alta actividad informal del mercado de trabajo en México, pues este tipo de actividades han ayudado a obtener ingresos para la subsistencia de las personas en ausencia de prestaciones por desempleo.

Hasta 2008, la tasa que medía la ocupación en el sector informal (TOSI1)⁵ se había mantenido en un rango de 27% a 29%. Sin embargo, las mejoras metodológicas en la medición de las tasas de

⁵ La TOSI1 corresponde a la proporción de la población ocupada (PO) que trabaja para una unidad económica (UE) no agropecuaria que opera a partir de los recursos del hogar, pero sin constituirse como empresa, de tal forma que los ingresos, los materiales y equipos que se utilizan para el negocio no son independientes y/o distinguibles de los del propio hogar.

informalidad laboral (TIL1)⁶ revelan que su incidencia es cercana al 60%. En este contexto, la tasa de desocupación no constituye un indicador verdaderamente adecuado para mostrar las deficiencias del mercado laboral (Samaniego, 2010 y 2012).

CONCLUSIONES

La creación del seguro de desempleo representa un avance importante en el reconocimiento de los derechos de los trabajadores formales y un instrumento que contribuye al fortalecimiento del sistema de seguridad social en México. Con ello se abre la posibilidad de generar efectos positivos en el mercado de trabajo y en la situación macroeconómica del país.

Sin embargo, el tipo y alcance de estos efectos dependerán del diseño del seguro de desempleo que se apruebe en el Congreso de la Unión y su posterior aplicación.

El SD que se debate actualmente en el ámbito legislativo 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.

⁶ La TIL1 representa la proporción de la PO que comprende a la suma, sin duplicar, de los ocupados que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la UE para la que trabajan, con aquellos otros ocupados cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo. En esta tasa se incluye —además del componente que labora en UE no registradas o sector informal— otras modalidades análogas como los ocupados en el servicio doméstico remunerado sin seguridad social, ocupados por cuenta propia en la agricultura de subsistencia, trabajadores no remunerados, así como trabajadores subordinados y remunerados que laboran sin la protección de la seguridad social y cuyos servicios son utilizados por unidades económicas registradas.

Las deficiencias en el diseño del SD que resultan de la deliberación de la Cámara de Diputados 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.

Asimismo, el SD propuesto revela diferencias importantes con los seguros de desempleo implementados en distintos países. En particular, la estructura de financiamiento propuesta resulta compleja y vulnerable en comparación con los sistemas internacionales de financiamiento de la seguridad social.

Además, no se establecen mecanismos precisos para obligar al beneficiario a buscar activamente empleo ni a aceptar ofertas convenientes, y no se consideran sistemas de monitoreo para evitar que se complemente la prestación del SD con la actividad informal, es decir, que el beneficio llegue a ocupados encubiertos.

Aunque el seguro de desempleo permitirá mantener las condiciones de subsistencia de los desempleados, lo hace vulnerando la capacidad para ejercer el derecho a la vivienda, por lo que se introduce un alto grado de rivalidad entre los derechos del trabajador. Esta rivalidad se traduce en la configuración de alternativas excluyentes entre las prestaciones de crédito para la vivienda y la remuneración por el SD, lo que resta certidumbre en el uso de la subcuenta mixta del trabajador como fuente de financiamiento del seguro. Igualmente, el uso de los recursos de la subcuenta mixta para cubrir la pérdida de ingresos laborales podría tener un impacto negativo en la demanda de vivienda.

Para asegurar la sustentabilidad financiera del SD será necesaria la construcción de un esquema de financiamiento tripartito, en el que haya una mayor participación de recursos del Estado, pero también la contribución del trabajador y la del patrón sin que esta provenga de las fuentes de financiamiento de la vivienda.

Las limitaciones de financiamiento de la propuesta están relacionadas con la falta de una reforma fiscal de fondo.

En la experiencia internacional se observa que no existe un modelo único, ni óptimo, de seguro de desempleo, pero establecer

un verdadero seguro de desempleo similar al que se encuentra 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.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cámara de Diputados. (2014). Minuta con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de la Pensión Universal y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, de la Ley del Seguro Social, de la Ley del Instituto de Seguridad y servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley Federal del Trabajo. Turnada a la Cámara de Senadores el 18 de marzo de 2014. Disponible en <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-03-19-1/assets/documentos/Minuta_Pension_Universal_.pdf>

_____. (2013). Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 4º, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad social universal. Turnada a la Cámara de Senadores el 24 de octubre de 2013. Disponible en <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-10-29-1/assets/documentos/MINUTA_SEGURIDAD_SOCIAL_UNIVERSAL.pdf>

Centre d'Analyse Stratégique (CAS), République Française. (2011). Missions et enjeux de l'assurance chômage: une mise en perspective internationale. *Note d'analyse* No. 211. Paris, janvier.

Diez de Medina, R. y M. Bucheli. (2002). *Seguro de desempleo: análisis comparativo regional e internacional de las opciones de diseños*. CEPAL, Oficina de Montevideo. LC/MVD/R.198. Septiembre. Disponible en <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/12242/LC-R198.pdf>>

Erhel, C. (2010). Les politiques de l'emploi en Europe: quelles réactions face à la crise? *Document de Travail*, No. 129. Centre d'Etudes de l'Emploi (CEE) Université Paris 1, CES, septembre. Disponible en <http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/61/67/77/PDF/129-CEE_reactions_crise.pdf>

Esser, I., Ferrarini, T., Nelson, K., Palme, J. y O. Sjöberg. (2013). *Unemployment Benefits in EU Member States*. European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs & Inclusion, July.

European Commission. (2011), *European Employment Observatory Review Adapting unemployment benefit systems to the economic cycle*, 2011. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Unit C1, september. Disponible en <<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=6110&type=2&furtherPubs=yes>>

Márquez, S. C. (2012). Determinantes del desempleo en las urbes mexicanas. Continuidades y rupturas en el periodo de crisis. *XI Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México: Sociedad Mexicana de Demografía*, mayo. Disponible en <http://www.somede.org/xireunion/ponencias/Otras%20tematicas/151claramarquez_somede.pdf>

Presidencia de la República. (2013a). Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 4º, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad social universal. Turnado a la Cámara de Diputados el 8 de septiembre de 2013. Disponible en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2014/ingresos/08_4_123_cpeum.pdf>

_____. (2013b). Decreto por el que se expiden la *Ley de la Pensión Universal* y la *Ley del Seguro de Desempleo*, así como se reforman, derogan y adicionan diversas leyes para establecer mecanismos de seguridad social universal. Turnado a la Cámara de Diputados el 8 de septiembre de 2013. Disponible en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2014/ingresos/09_lpu_lsd.pdf>

Samaniego, N. (2012). "Empleo y precariedad laboral en México", en *Los determinantes sociales de la salud en México* (coords. Cordera, Rolando y Ciro Murayama), FCE, PUED, UNAM, 432-460.

_____. (2010). "Fuentes de financiamiento para un seguro de desempleo. ¿Qué caminos trazar?" *Seminario Internacional "Seguro de Desempleo"*. Fundación Friedrich Ebert y Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo del Distrito Federal, 20 de septiembre.

Vaquero, G. A. (2002). Incentivos y Desincentivos a la Búsqueda de Empleo: Consejo Económico y Social, Col. Estudios, No. 126, 1ª edición, Madrid, España, octubre.

Venn, D. (2012). "Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 131, OECD Publishing. Disponible en <<http://dx.doi.org/10.1787/5k9h43kgkvr4-en>>

Wu, J. (2000). *Unemployment Benefits Systems: the International Labour Organization's Recommendations*. International Labour Organization. Research and Library Services Division. Legislative Council Secretariat, june. Disponible en <<http://www.legco.gov.hk/yr99-00/english/sec/library/e14.pdf>>

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

European Commission, Social Affairs and Inclusion, Your rights country by country: <<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=858&langId=en>>

IMSS, Consulta Dinámica de Información: <<http://201.144.108.20/imssdigital/conoce/estadisticas/Pages/cubos.aspx>>

INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo: <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/>>

OCDE, Key employment statistics: <<http://www.oecd.org/els/emp/keyemploymentstatistics.htm>>

CAPÍTULO VI

ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE LA INICIATIVA DE LEY EN MATERIA DEL SEGURO DE DESEMPLEO

Norma Samaniego Breach

INTRODUCCIÓN

Como elemento integral de la seguridad social en nuestro país, el seguro de desempleo ha sido una aspiración expresada desde la Constitución de 1917, que preveía la necesidad de establecer *cajas de seguros populares* como el de *cesación involuntaria en el trabajo*. Sin embargo, debieron pasar casi 100 años para que se vislumbrara la posibilidad de que esta aspiración llegue a materializarse.

La reciente iniciativa del Poder Ejecutivo federal para la creación de un seguro de desempleo, a la que se incorporan cambios realizados en la Cámara de Diputados, es el proyecto que hoy se discute en el Senado. Su análisis requiere, por una parte, revisar qué se ha aprendido de la experiencia de los seguros de desempleo en el mundo y, por otra, tomar en cuenta las características del mercado de trabajo en México, a fin de analizar qué posibles ventajas o riesgos se perciben en el esquema que se propone y qué aspectos sería necesario mejorar o atender.

Evolución de la figura del Seguro de Desempleo

A principios del siglo pasado el seguro al desempleo era una figura de excepción en el mundo. No fue sino hasta después de la crisis de 1929, y particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, cuando la figura del seguro social con carácter nacional y obligatorio cobra relevancia y se diferencia de los programas de carácter asistencial no contributivo.

En cada país, las modalidades fueron distintas; sin embargo, se observaban algunas características comunes: se destinaban a población asalariada que hubiese cubierto un mínimo de cotizaciones; el beneficio era temporal; su monto: inferior al último salario percibido por el trabajador, y la protección terminaba de manera anticipada cuando este volvía a colocarse en un nuevo puesto de trabajo. La cobertura efectiva variaba mucho de un país a otro por las mismas reglas que regían su funcionamiento.¹

A la caída del Muro de Berlín, esta figura fue objeto de análisis y críticas por parte de algunas instituciones internacionales. Se le atribuía el desincentivo a la búsqueda activa de empleo y una supuesta incidencia en tasas crónicamente más altas de desempleo. Cobró fuerza la idea de sustituir las *políticas pasivas de empleo*, en especial, a los seguros de desempleo, por un nuevo tipo de *políticas activas de empleo* que, más que otorgar un apoyo monetario al desempleado, buscaran promover la reintegración del trabajador al empleo. En una imagen gráfica del debate, se pugnaba por sustituir, *la red de seguridad* de los seguros por un *trampolín* de apoyo a la colocación y el adiestramiento.

Sin embargo, con el paso del tiempo se constató que a pesar de que las políticas activas de empleo resultaban imprescindibles, se les había sobredimensionado como posibles sustitutos de los seguros de desempleo, y las evaluaciones realizadas por los propios organismos internacionales resultaron poco alentadoras, en especial en periodos de contracción económica (OCDE, 2001), si bien era claro que existían problemas en la configuración de algunos de los seguros originales, no podía prescindirse de las medidas de apoyo al ingreso en periodos críticos. Las experiencias más exitosas reflejaban la necesidad de contar con una *combinación de medidas activas y pasivas*. Los seguros resultaban más efectivos cuando

¹ Dentro de los primeros modelos, los de Europa continental, particularmente los de los países escandinavos, junto con Francia, Alemania, Suiza, Dinamarca y Holanda eran los que ofrecían mayores tasas de reemplazo al ingreso perdido y periodos de duración más extensos para esta prestación. Estados Unidos y Canadá adoptaron modelos más restrictivos.

se otorgaban *como parte de un programa articulado para facilitar la reinserción laboral*.

Las crisis del sureste asiático y la pasada recesión global llevaron a revalorar los seguros de desempleo como una herramienta de política económica y social, particularmente útil en periodos de recesión, y hoy la mayoría de los organismos internacionales han cambiado su posición respecto a la que prevalecía a mediados de los noventa. En la última década se ha visto una expansión de esta figura en el mundo, sobre todo en economías emergentes, si bien la cobertura y prestaciones son todavía bajas.

Antecedentes de la protección al desempleo en México

A pesar de que el seguro de desempleo fue una aspiración añeja, México es hoy uno de los pocos países de ingreso medio-alto que no cuentan con un seguro de desempleo obligatorio como parte de su esquema de seguridad social. Dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es la única nación que carece de esta figura, y representa una excepción dentro del grupo de países latinoamericanos de desarrollo similar que ya disponen de ella.

Por muchos años, la única protección frente al desempleo fue la indemnización por despido, que conlleva un juicio largo, oneroso e incierto, además de altos costos para las empresas en situaciones recesivas o de adaptación al cambio estructural.² Se partía de la idea de que el desempleo era una eventualidad excepcional, de carácter individual, que podía evitarse mediante penalización a la empresa que incurría en ella. No se previó la protección ante la pérdida de empleo como consecuencia de una contracción severa de la actividad económica que puede afectar a un enorme número de trabajadores y empresas al mismo tiempo. La seguridad social, por su parte, solo contempló el seguro de cesantía para mayores de 60 años.

² Al respecto pueden consultarse las reflexiones de Calderón en el capítulo correspondiente de este libro.

A falta de un seguro de desempleo de cobertura nacional, surgieron en nuestro país, en los últimos años, varias modalidades de asistencia destinadas a subsanar esta carencia. En el Distrito Federal se llevaron a cabo programas no contributivos, financiados con recursos presupuestales que, en sentido estricto, constituyen modalidades de asistencia al desempleo. Durante la pasada recesión se permitió a los trabajadores desempleados hacer uso de parte de su ahorro individual depositado en las cuentas de las AFORES; las instituciones financieras idearon mecanismos de aseguramiento para cobertura de pagos hipotecarios en casos de desempleo; en paralelo, dentro de algunos programas de capacitación y colocación se otorgaron apoyos económicos a los desempleados participantes.

Todo lo anterior era un indicio de la necesidad de contar con un seguro de desempleo, lo que dio lugar a varias iniciativas de ley en esta materia.

Algunos elementos a considerar en el diseño

En el diseño de un seguro de desempleo es fundamental partir de las características específicas del mercado de trabajo en el que va a operar y tener una idea clara de los objetivos de un seguro, del universo de trabajadores cuyos riesgos podría cubrir y de la cobertura efectiva que cabría esperar. Esto es importante porque existe cierta confusión sobre lo que es un seguro de desempleo y lo que cabría esperar de este instrumento en un contexto de alta informalidad.

En su concepción moderna, los seguros de desempleo combinan funciones activas y pasivas y tienen objetivos sociales y de naturaleza macroeconómica.³ Entre estos destacan los siguientes:

a. Red de seguridad social. Proveer, al menos de manera parcial, un ingreso de reemplazo al trabajador para mitigar el impacto negativo en su bienestar y el de su familia, por la pérdida de ingresos laborales, a fin de hacer frente a sus necesidades más urgentes y prevenir situaciones de pobreza.

³ Algunas de estas funciones también son presentadas en el capítulo de Martínez en esta obra.

b. Reinserción en el empleo. Facilitar, al mismo tiempo, su proceso de búsqueda de trabajo y reinserción en el empleo, y contribuir a mantener y fortalecer sus atributos de empleabilidad.

c. Estabilización macroeconómica. Coadyuvar a suavizar el consumo interno de la economía en periodos de contracción severa, como un importante instrumento anticíclico de estabilización automática.

d. Facilitar la reestructuración económica motivada por cambios tecnológicos.

Cobertura

En su versión clásica, los seguros de desempleo cubren esencialmente a los trabajadores asalariados que tienen un estatus de *empleo formal* y reúnen requisitos de elegibilidad. Por lo general (OIT, 2011)⁴ este tipo de seguros no incluye a trabajadores que laboran por cuenta propia o a quienes ingresan por vez primera a la fuerza de trabajo, para quienes existe otro tipo de programas de apoyo. Es por esta razón que numerosos países complementan los seguros con sistemas no-contributivos, destinados a garantizar un ingreso mínimo para los trabajadores más vulnerables, o para aquellos que han consumido todos sus beneficios por desempleo.⁵

Se estima que en los países desarrollados la cobertura legal de los esquemas de protección al desempleo, es decir, el porcentaje de la fuerza de trabajo que por ley tiene derecho al beneficio, es de 69.2% de la población económicamente activa (PEA), en tanto que en los países de desarrollo medio-alto la cobertura legal solo alcanza el 38.4% (OIT, 2011). En este bajo porcentaje incide, en particular, la menor proporción de trabajo asalariado *formal* y la extensión de la economía informal.

⁴ Existen, sin embargo, casos excepcionales en que se incluyen algunos trabajadores por cuenta propia, y están en estudio mecanismos para incorporar de manera voluntaria a trabajadores independientes, entre ellos, a los del sector informal.

⁵ En el capítulo de Scott, en esta misma obra, se profundiza sobre el papel progresivo que juegan los programas no contributivos de la seguridad social en México.

La cobertura efectiva de los seguros de desempleo, esto es, la razón entre los desempleados que reciben el pago de un seguro y los desempleados totales en un momento dado, se sitúa cerca del 40% en los países desarrollados, en tanto que en los países en desarrollo cubre aproximadamente al 10% (OIT, 2011). En este bajo porcentaje incide, en particular, la menor proporción de trabajo asalariado formal y la extensión de la economía informal. En este último porcentaje influye tanto la mayor prevalencia entre la población desempleada de personas sin un empleo formal previo y la de una alta proporción de jóvenes de primer ingreso a la fuerza de trabajo, así como el hecho de que las condiciones de elegibilidad son más restrictivas.

Marco normativo internacional

No existe un modelo ideal. No obstante, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha desarrollado lineamientos en materia de protección y de seguro de desempleo. Estas normas están contenidas en dos convenios: el Convenio 102 sobre la Seguridad Social (como norma mínima o básica) y el Convenio 168 sobre el Fomento del Empleo y la Protección contra el Desempleo, que establece una norma de nivel superior. Aunque nuestro país no ha suscrito ninguno de ellos, pueden servir de guía para conocer las directrices que regulan en el mundo este tipo de prestación.

Rasgos generales de la iniciativa

La propuesta para la creación del seguro de desempleo forma parte de un paquete de ordenamientos que presentó el Ejecutivo federal dentro de una iniciativa a la que se denominó de reforma hacendaria y social. Después de haber sido dictaminada por las Comisiones Unidas de Seguridad Social y de Hacienda y Crédito Público en la Cámara de Diputados, que introdujeron modificaciones a su marco jurídico y a varios aspectos de contenido, pasó al Senado, donde actualmente es materia de deliberación en comisiones.

Sus rasgos más importantes se presentan en la tabla que a continuación se incluye.

Figura 1. Seguro de Desempleo

Rasgos generales del dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados

<i>Tipo de Programa</i>	<i>Cobertura</i>	<i>Requisitos de elegibilidad</i>	<i>Beneficios</i>	<i>Financiamiento</i>
Modelo de cuentas individuales, con fondo solidario	<ul style="list-style-type: none"> Cotizantes al IMSS en el régimen ordinario (Asalariados formales) No incluye cotizantes al ISSSTE 	<p><i>Para trabajadores por tiempo indefinido:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Al menos 104 cotizaciones semanales en un periodo no mayor de 36 meses Estar desempleado al menos 45 días naturales consecutivos No recibir ingresos por jubilación o pensión No recibir ingresos por actividad por cuenta propia Acreditar requisitos de programas de colocación y capacitación de STPS 	<p><i>Para trabajadores contratados por tiempo indefinido:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Seis pagos mensuales como máximo Monto del pago mensual determinado con base en el promedio de las últimas 24 cotizaciones, conforme al siguiente perfil: <ul style="list-style-type: none"> 1^{er} mes, 60% de dicho monto 2^o mes, 50% 4 meses siguientes: 40% de dicho monto por mes De no ser suficiente el saldo de la subcuenta, el fondo solidario cubrirá los pagos restantes hasta por un salario mínimo por mes Solo podrá otorgarse el beneficio una vez cada cinco años 	<ul style="list-style-type: none"> 3% del salario base (tomado del 5% que aportan los patrones a las cuentas de los trabajadores en INFONAVIT) 0.5% del salario base lo aportaría el gobierno a un fondo solidario
Se propone incluirlo como un nuevo ramo de seguro en la Ley del Seguro Social	<ul style="list-style-type: none"> Permite incluir, mediante convenio, a trabajadores de entidades federativas, municipios y sus organismos e instituciones autónomas 	<p><i>Para trabajadores por obra o tiempo determinado</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Al menos 26 semanas de cotización en un periodo no mayor de 12 meses 	<p><i>Para trabajadores por obra o tiempo determinado</i></p> <ul style="list-style-type: none"> El beneficio será en una sola exhibición, no podrá exceder de dos veces el salario base de las últimas 26 semanas cotizadas y propondría solo de la subcuenta mixta 	

FUENTE: elaboración propia con información de las Comisiones Unidas de Seguridad Social y de Hacienda y Crédito Público.

Se trata, en esencia, de un modelo que combina recursos provenientes de cuentas individuales con un fondo solidario, similar al modelo chileno. Su protección se orienta a asalariados del sector formal, con exclusión de los trabajadores del sector público inscritos en el ISSSTE. Los beneficios siguen un perfil de pagos mensuales decrecientes, que se inicia en el 60% del salario promedio de las últimas 24 cotizaciones y termina con 40%. Incluye tanto a trabajadores contratados para trabajo de duración indeterminada, como a trabajadores por obra o tiempo determinado. La prestación se otorga una sola vez cada cinco años. Si bien la propuesta que se debate toma algunos elementos de las experiencias exitosas en esta materia, en su diseño mismo se advierten debilidades y puntos críticos que convendría afinar para evitar desvirtuar sus objetivos en la práctica.

ASPECTOS POSITIVOS

Sería indispensable subsanar riesgos y debilidades que se advierten desde su origen —y que más adelante se comentan—, para que la propuesta pudiera significar realmente un primer paso para subsanar el rezago histórico en este rubro y dotar a nuestro país de un elemento esencial de la seguridad social, que hoy es común a todos los países de ingreso alto y medio alto. Es positivo reconocer la necesidad de la edificación progresiva de un piso mínimo de seguridad social, en apego a los compromisos internacionales suscritos en esta materia. En la medida en que el seguro ampliara su cobertura sobre bases más sólidas, podría convertirse en un instrumento de apoyo a la demanda en periodos críticos, y funcionar como estabilizador económico en fases de recesión.

Algunos elementos que retoma la iniciativa y que han probado ser exitosos en la experiencia mundial son: no se limita a los asalariados con contratos de duración indefinida, sino que abarca a trabajadores por tiempo u obra determinados; expresa la intención de vincularse a esquemas para la reinserción y capacitación; busca

que su esquema de financiamiento no represente un aumento en el costo de la mano de obra en un momento en que la demanda de empleo formal es débil.

PUNTOS CRÍTICOS⁶

Financiamiento

El financiamiento constituye un factor crucial, ya que determina el alcance, nivel de prestaciones y sustentabilidad del seguro y, en gran medida, condiciona la posibilidad de alcanzar sus objetivos en la práctica.

En la propuesta que se comenta, el grueso del financiamiento proviene de una reasignación de un fondo ya existente, inicialmente previsto para vivienda. El fondo constituye, por ley, un patrimonio del trabajador y se alimenta de una aportación patronal. Este mecanismo se inspira en una práctica a la que se recurrió durante la reciente crisis, al abrir al trabajador desempleado la posibilidad de retirar parte de su fondo de ahorro en las AFORES.

Ese mecanismo emergente podría ser entendible ante la inexistencia de un seguro de desempleo. Sin embargo, darle un carácter definitivo al establecerlo como el mecanismo central de fondeo del seguro menguaría el fondo para la vivienda y retiro y exigiría una evaluación clara del INFONAVIT sobre su operación futura frente a las necesidades de vivienda. Para el trabajador significaría, en realidad, optar entre una prestación u otra.⁷

La aportación del gobierno al fondeo —0.5% del salario— equivale a una sexta parte de la que provendría de la cuenta del trabajador. Su objetivo es proveer los recursos para la administración

⁶ Parte esencial de este apartado coincide con los planteamientos del Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, del que formo parte.

⁷ Existen otras propuestas para el financiamiento de la seguridad social en general, una de ellas es por ejemplo mediante impuestos generales al consumo, según plantea Scott en el capítulo correspondiente de este libro.

del seguro y garantizar un apoyo mínimo al desempleado —ya no vinculado, en este caso, a su nivel de salario— cuando los fondos provenientes de la cuenta individual se hubiesen agotado.

Ante la modesta contribución del gobierno —que incluso no se preveía en la iniciativa original, sino que fue un agregado de la Cámara de Diputados—, no se aprecia suficientemente el beneficio social que preveía la reciente reforma hacendaria y social, en la que se autorizaron al Ejecutivo recursos adicionales y un mayor déficit.

Los requisitos de elegibilidad son muy restrictivos

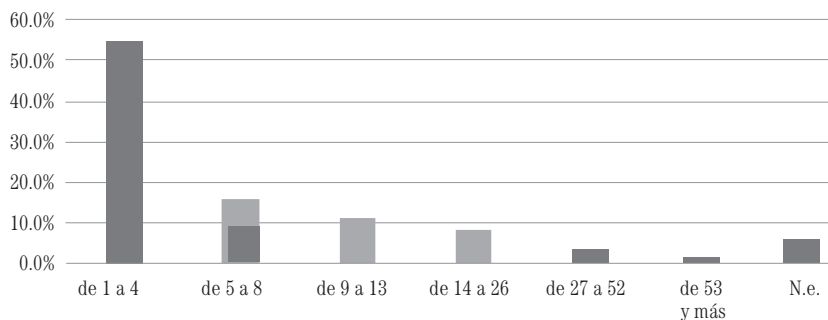
Algunas de las condiciones de elegibilidad que se establecen, fundamentalmente el periodo de cotización y el lapso tan largo de espera, constituyen barreras muy altas de entrada que dejarían fuera a una proporción considerable de los desempleados asalariados formales que constituyen la población a la que, en teoría, está destinado este seguro.

El lapso de 104 semanas de cotización en un periodo de 36 meses significa que el trabajador debió haber tenido un empleo asalariado en al menos dos de los tres últimos años. Esta es una condición que en el mercado de trabajo en México, donde la movilidad entre empleo formal, informal, desempleo y población no económicamente activa es muy elevada (Samaniego, B., 2013), y solo una porción menor de los trabajadores cumplen. En el medio urbano, de cada 100 semanas, un trabajador, en promedio, solo estuvo afiliado al IMSS o al ISSSTE 38 semanas (INEGI-CONSAR, 2012).

El periodo de 104 semanas (24 meses) excede con mucho a los lapsos mínimos exigibles en otros países de desarrollo comparable al nuestro. Argentina y Chile establecen periodos de 12 meses de cotización; es decir, de la mitad del tiempo exigible en México, mientras que Brasil y Uruguay requieren de seis meses; esto es, la cuarta parte del periodo.

La espera de 45 días consecutivos en desempleo que prevé la iniciativa para que un trabajador que ha perdido su empleo pueda solicitar el seguro rebasa con mucho el lapso requerido en países desarrollados y el periodo de siete días que considera como máximo el Convenio 102 de la OIT, que regula el seguro de desempleo en su versión básica, aplicable a países en desarrollo. Fijar un lapso de espera tan largo no sería congruente con el comportamiento histórico que ha tenido el desempleo en México, donde este fenómeno se concentra de manera fundamental en periodos cortos y es reducido el de larga duración.

Gráfica 1. México. Desocupados por duración
Promedio 2005-I a 2010-IV (semanas)



FUENTE: elaboración propia con datos de ENOE. (INEGI, 2012).

La combinación de un periodo de cotización sustancialmente mayor que el de otros países de América Latina y la exigencia de un lapso de espera de 45 días después de haber perdido el empleo significará para muchos de los desempleados una barrera infranqueable para acceder a esta prestación.⁸ En consecuencia, cabría esperar una cobertura efectiva muy baja de este nuevo beneficio de la seguridad social.

⁸ El lapso de 45 días de espera dejaría fuera del esquema a más de 50% de los desempleados que viven al día y que son los más propensos a caer en la informalidad ante episodios de desempleo.

En efecto, si aproximadamente un 15% de los desocupados en un momento dado no eran previamente asalariados y de 85% restante solo un 35% estaba inscrito anteriormente en el IMSS⁹ solo quedaría un 29% del total con derecho a ser cubiertos por el seguro. Sin embargo, de estos últimos, un porcentaje importante —aun teniendo derecho por haber sido cotizante al IMSS— quedaría excluido del beneficio por no reunir el número mínimo de cotizaciones exigibles, o bien por no poder mantenerse sin ingresos durante 45 días consecutivos, que es el lapso mínimo de espera. Si de manera conservadora suponemos que entre 50% y 60% de estos últimos no pudieran acceder al seguro por no reunir estos requisitos, la cobertura efectiva a esperar podría situarse entre un 11% y 15% del número de desocupados.

Articulación a las políticas activas de empleo

De acuerdo con la experiencia internacional, uno de los puntos medulares para el buen desempeño de un seguro de desempleo es su adecuada articulación a las políticas activas de empleo. No se trata meramente de otorgar un subsidio, sino de buscar una expedita y adecuada reinserción al mercado de trabajo. En esta tarea los ministerios del trabajo desempeñan un papel estratégico para lograr que los seguros estén, desde su origen, ligados a los programas de capacitación, readiestramiento, y asesoría en la búsqueda de empleo y servicios de colocación, pues en muchos casos son los encargados de administrarlos.

Si bien se pide a los solicitantes acreditar el cumplimiento de requisitos establecidos en los programas de capacitación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), el papel de la institución parece marginal. El peso fundamental de este instrumento se le otorga a su función pasiva —la de apoyo monetario—, ya que se asignan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las facultades

⁹ INEGI (ENOE). Estimación realizada con base en un promedio del periodo 2005-1 a 2014-1.

centrales de interpretación y de evaluación de funcionamiento del seguro, en tanto que la operación compete al Instituto Mexicano del Seguro Social. Dado lo anterior, se puede decir que desde el diseño mismo se observa una notoria falta de articulación entre políticas activas y pasivas.

No está claro lo que sucedería con los actuales apoyos monetarios que ha venido otorgando el Servicio Nacional de Empleo de la STPS a los desempleados a través de los programas de becas de capacitación, ni se aprecia en el presupuesto el apoyo que requeriría darse a esta función.

Riesgos de regresividad e ineffectividad

Al dejar fuera a una parte significativa de los desempleados del sector asalariado formal, la iniciativa, desde su formulación, reduce también el universo potencial de cobertura. Pero uno de los rasgos que más preocupa es que el universo que podría ser cubierto no es necesariamente el más vulnerable.

Los limitados recursos del Fondo solidario irían a complementar el seguro del número reducido de desocupados que podrían mantenerse sin trabajo durante un periodo más largo y no cubriría a quienes viven al día y no pueden hacerlo. Ante el apremio económico, un número importante de desempleados no pueden permanecer sin ingresos por mucho tiempo y se ven forzados a entrar a cualquier actividad informal. En consecuencia, es posible que el impacto deseado de esta prestación en la disminución de la informalidad no logre su propósito.

Desempleo voluntario

El dictamen señala que el seguro no se restringe a que el desempleo sea involuntario. Esto puede ser un punto delicado que val-

dría la pena valorar.¹⁰ La gran mayoría de los seguros de desempleo en el mundo cubren exclusivamente al desempleo involuntario. Una excepción es el caso chileno, en el que se inspira la iniciativa. Sin embargo, si bien ese país permite usarlo cuando el trabajador deja su empleo por voluntad propia, solo le permite usar recursos de su cuenta individual, pero no del fondo solidario. En una fase incipiente, cuando los recursos del fondo son escasos, parecería prioritario atender a quienes hayan perdido su ingreso de manera involuntaria.¹¹

Recomendaciones

Si algo se ha aprendido de la experiencia de seguros de desempleo en el mundo es su indispensable articulación a las políticas activas de empleo. Resultaría indispensable reforzar el papel de la autoridad laboral, no solo en aspectos vinculados a su administración sino, en esencia, en su evaluación periódica. El ubicar este seguro (que se financia sobre todo con recursos de los trabajadores, provenientes de aportaciones patronales) de manera unilateral en la competencia de la autoridad hacendaria denota una visión centrada principalmente en su función pasiva.

Es indispensable prever su evaluación periódica, en especial en su etapa inicial, y basada en el estudio detallado o sistemático de los flujos de trabajadores entre ocupación formal, informal, desempleo e inactividad. En esta evaluación debieran participar no solo las autoridades hacendarias y de seguridad social sino, de manera principal, la autoridad del trabajo y las representaciones de trabajadores y empleadores.

¹⁰ En esta misma obra, Calderón coincide con la preocupación por los posibles problemas de “riesgo moral” derivados de la actual propuesta de seguro de desempleo. Martínez señala algunas de las cláusulas sobre el desempleo voluntario existentes en el contexto internacional.

¹¹ En Sudáfrica, por ejemplo, que inicialmente incluía este tipo de desempleo, en la práctica tuvo que dar marcha atrás.

De sus características y financiamiento se desprende que este constituirá un apoyo mínimo básico y limitado. Será indispensable, por tanto, vigilar que realmente se oriente a sus fines esenciales, que no resulte regresivo, sino que se dirija a aquellos asalariados que más propensión tienen a caer en la informalidad. Es preciso evitar, asimismo, que se desvirtúe su función y se aleje de su objetivo de reincorporar al trabajador en el empleo formal.

Sería conveniente explorar medios para fortalecer sus recursos y ampliar su cobertura, sin impactar de manera negativa en el costo de la mano de obra. Un camino a estudiar sería aligerando el costo del despido originado en causas económicas —que resulta incierto y tardío— y fortalecer, a cambio, los recursos destinados a este seguro de desempleo, que de aplicarse en forma adecuada, resultaría en un apoyo más oportuno. Sería necesario, también, prever cláusulas o mecanismos especiales para etapas de contracción severa de la actividad económica, en las que el desempleo rebase límites preestablecidos. Entre ellos, los esquemas de cobertura al desempleo parcial, que se han probado con éxito en otros países, a fin de mantener el empleo en situaciones difíciles.

Por tanto, es importante tener una idea clara de lo que se espera del seguro de desempleo y de lo que no se podrá alcanzar con el mismo, además de tener una visión realista del potencial y de los límites del instrumento, así como de los prerrequisitos para su buena gobernanza.

Un seguro de desempleo, en particular en contextos de alto nivel de informalidad como el que caracteriza a nuestro mercado laboral, debe ser acompañado por otro tipo de instrumentos complementarios, destinados a trabajadores vulnerables no cubiertos por el seguro. En síntesis, debe plantearse como parte de un conjunto articulado de instrumentos dentro de una estrategia de apoyo al empleo y a disminuir la informalidad.

Si bien el seguro de desempleo pretende llenar una carencia en la seguridad social en México, no puede perderse de vista que el futuro de la seguridad social en el mundo no podrá seguir atado al empleo asalariado formal.

Las nuevas formas de trabajo que a cada día surgen —fuera del modelo clásico de trabajo asalariado—, que han diluido la frontera entre trabajador asalariado y trabajador por cuenta propia, están dejando fuera de toda protección a un número creciente de trabajadores.

En adelante, es necesario pensar en un esquema distinto de seguridad social universal no atado al empleo asalariado formal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Grupo Nuevo Curso de Desarrollo. (2014). *Acerca del Seguro de Desempleo*. (Documento preliminar).

INEGI-CONSAR. (2012). *Encuesta de trayectorias laborales*, México.

OCDE. (2012). *Economic Outlook 2011*, “Persistence of high unemployment. What risks? What Policies?” París.

_____. (2001). *Special Focus on Labour Market Programmes: How the Money has been Spent?* París.

OIT. (2011). *Informe Mundial sobre Seguridad Social 2010-2011*, Ginebra.

Samaniego, B. (2013). *The Informality and Self-Employment Safety Valves: Transition Dynamics in the Mexican Labor Market*, Chicago.

Samaniego, N. (2010). “Fuentes de financiamiento para un seguro de desempleo. ¿Qué caminos trazar?” *seminario Internacional sobre seguro de desempleo*: Fundación Friedrich Ebert, México, DF

_____. (2013a). “Seguro de desempleo”. *Seminario sobre políticas públicas y protección social*. STPS-UNAM-OIT-OCDE, México.

_____. (2013b). *El Seguro de Desempleo y la Construcción de la Seguridad social en México*, CEPAL, México, D.F. (Presentación).

CAPÍTULO VII

¿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?

Ángel Calderón Madrid

Hace años trabajaba en una empresa de seguros. Hice mi vida, mis planes y mi futuro alrededor de la venta de pólizas de autos, de riesgos médicos y hasta de estudios... No había semana en que no vendiera algo. Enumeraba riesgos, escenificaba con talento las ventajas de contar con un seguro que rescataría a una familia de la desgracia financiera... Nunca preví que el que estaba en riesgo era yo. Este año toda mi suerte cambió... sin mayor ceremonia, con un magro cheque y un ademán apresurado, me despidieron.

“Memorias incompletas del desempleado Rodríguez”.
Relato de ficción de Alejandro Badillo.

El Universal, octubre 12 de 2014.

Recientemente, el Congreso de la Unión analizó una iniciativa de creación del seguro de desempleo para los trabajadores del sector formal en México, presentada por el Poder Ejecutivo federal en el marco de la reforma de la seguridad social.

Con esta iniciativa se procura institucionalizar un mecanismo que provea de liquidez al trabajador que quede desempleado, para que de manera temporal (máximo seis meses) cubra parte de la pérdida de sus ingresos y pueda sostener su consumo mientras consigue un nuevo empleo en el sector formal. De esta forma se busca evitar que los individuos con empleos en el sector formal transiten al autoempleo o a empleos informales, al no poder llevar a cabo una búsqueda más eficaz de otro trabajo que les hubiera permitido seguir perteneciendo al sector formal. (Véase Calderón-Madrid, 2000 y 2010, para un análisis de las características de este problema en México).

Lo que se propone, a manera de seguro de desempleo, consiste en un esquema de “autoaseguramiento” por parte del mismo individuo, toda vez que este o esta recibiría, durante su tránsito por el desempleo, recursos provenientes de lo acumulado por él o ella en su cuenta de capitalización.¹

Este mecanismo no es nuevo en México. Desde hace algunos años existe la posibilidad de que los trabajadores formales que queden desempleados pudieran retirar un monto muy restringido de dinero de sus AFORES, es decir, de las cuentas individuales cuya finalidad es la creación de su fondo de jubilación. Con la entrada en vigor del mecanismo del seguro de desempleo ya no se permitirían retiros de esta cuenta.

La principal fuente de financiamiento provendría, de aprobarse la iniciativa, de la reasignación de contribuciones patronales que ya se vienen aportando de manera obligatoria a una cuenta individual de capitalización del trabajador que estaba destinada a la creación de un fondo de vivienda (INFONAVIT). Es decir, la implementación del seguro no daría lugar a costos adicionales para las empresas y, en términos netos, no implicaría un aumento en las aportaciones que mensualmente se vienen depositando a las cuentas individuales de los trabajadores formales.

La propuesta de seguro de desempleo analizada en el Congreso enfrenta dos problemas. En primer lugar, pasa por alto que los mecanismos de protección al trabajador y las normas que protegen la estabilidad del empleo en el que este se encuentra interactúan en el mercado de trabajo. Esta interacción determina, por un lado, la fluidez y eficacia para reasignar trabajadores a las empresas en donde puedan ser más productivos. Por otro lado, determina también la duración promedio que los individuos pasan en el

¹ Los pagos que obtendría el trabajador cuando queda sin empleo son similares a los que dan los seguros de desempleo en países en desarrollo. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede con estos, la propuesta mexicana no contempla agrupar los riesgos de los trabajadores que participan en el esquema. Tampoco propone comprometer recursos fiscales para su financiamiento. Es decir, propone un esquema de *pooling* inter-temporal del riesgo individual de quedar desempleado, que explícitamente excluye el *pooling* de riesgos entre individuos.

desempleo, las probabilidades que tienen los trabajadores informales de transitar al sector formal y la duración promedio que muchos trabajadores, identificados como “formales,” pasan en el sector informal a lo largo de su trayectoria laboral. Por esta razón, es necesario que la propuesta que está en discusión en el Congreso vaya acompañada de adecuaciones a las regulaciones de despido para que el seguro de desempleo resulte eficaz en la concreción de los objetivos trazados.

En segundo lugar, debido a las condiciones de elegibilidad y acceso a recursos, el esquema de financiamiento propuesto podría ser suficiente para trabajadores cuyos episodios de desempleo sean cortos e infrecuentes. Para el resto es poco probable que el seguro de desempleo sea efectivo, a no ser que el 3% del salario base de cotización que, de acuerdo con la iniciativa presentada por el Ejecutivo federal destinarían los empleadores a la cuenta individual del trabajador a fin de financiar el seguro de desempleo, sea incrementada en un par de dígitos porcentuales más.

No son solo consideraciones de equidad las que llevarían a ser cautelosos con recursos públicos asignados a este programa.² También las hay de mayor eficiencia, ya que los pagos recibidos durante el desempleo podrían disminuir la intensidad en la búsqueda de empleo o hacer surgir problemas asociados con el denominado *riesgo moral*. Es entonces necesario que el seguro de desempleo de los trabajadores formales se financie primordialmente con base en aportaciones a cuentas individuales a nombre del trabajador.³

² Se trata de un mecanismo orientado a proteger al grupo de trabajadores que, en relación con el resto, son los menos vulnerables. Por ello, resultaría inequitativo canalizar recursos públicos a este grupo, toda vez que no hay algo equivalente para apuntalar el consumo de los trabajadores informales que quedan desempleados o el de los individuos que llevan mucho tiempo sin encontrar un empleo.

³ La propuesta analizada ahora por el Congreso de la Unión contempla también una contribución mínima a un fondo solidario, que aportaría recursos públicos a individuos que hayan resultado elegibles pero que no hubieran acumulado los recursos suficientes para cubrir al menos un salario mínimo mensual durante los seis meses en que recibirían el apoyo del seguro.

Con base en esta percepción, nuestra propuesta para complementar la creación del seguro de desempleo que se analiza en el Congreso es la siguiente:

El porcentaje del salario base de cotización que, de acuerdo con la iniciativa presentada por el Ejecutivo federal, destinarían los empleadores a la cuenta individual del trabajador a fin de financiar el seguro de desempleo, debe incrementarse en un par de dígitos porcentuales más. Como contrapartida del beneficio que esto implica para los trabajadores, deberá darse también un cambio institucional que modifique las circunstancias en que la Ley Federal del Trabajo considera justificado el despido de un trabajador, de manera que resulten menos costosos los ajustes en la plantilla laboral relacionados con situaciones adversas de mercado que enfrentan las empresas y con reestructuraciones emprendidas por estas para modernizar el proceso productivo.⁴

Esta propuesta incluiría el caso de 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, pues los pagos semanales que desde el inicio de la contratación habría hecho el empleador a la cuenta individual del trabajador estarían ligados al costo esperado, que actualmente tiene una indemnización por término de relación laboral unilateralmente decidida por el patrón.⁵

A pesar de ser bajo el porcentaje de trabajadores que hoy en día recibe un pago a manera de indemnización por tener que dejar

⁴ Esto se deberá hacer respetando derechos a la participación y autonomía sindical y estableciendo como inaceptable despidos por discriminación o por la participación del trabajador en actividades sindicales.

⁵ Los cambios propuestos deberán incluir la llamada “prima de antigüedad”, para que esta también sea depositada por los empresarios a las cuentas individuales de sus trabajadores. No solo es parte de los conceptos que se pagan si hay despido injustificado del trabajador, es también un pago obligatorio de 12 días por año trabajado a los empleados que rebasan 15 años con un mismo patrón, independientemente de que sea despedido o no (topado a dos salarios mínimos del ingreso recibido por el trabajador, cuando este sea un monto mayor a esa referencia). Si bien es un rubro que podría verse más afín con los montos acumulables para una pensión, en eso terminaría si el trabajador no los necesitó para financiar episodios de desempleo.

su empleo, los empleadores del sector formal en México perciben como elevados los costos contingentes de despido de trabajadores. Esto ocasiona que la creación de empleos en todas las empresas se inhiba, pues cuando estas necesitan aumentar su plantilla, lo hacen con menos trabajadores de los requeridos para operar eficientemente, ya que anticipan costos y procesos litigiosos en caso de contraer o reestructurar su plantilla laboral en un futuro. Además de estos inconvenientes causados por la actual regulación de despido de trabajadores, esta también frena la apertura de empresas en el sector formal y a las existentes les impide ser más productivas, ya que obstruye la movilización de trabajadores hacia aquellas que sean más eficientes.

El pago de la indemnización por despido injustificado que establece la actual regulación laboral puede ser considerado como una compensación que el patrón debe dar al trabajador por los daños causados al dejarlo sin empleo. Como ejemplo de estos daños se podrían señalar los ocasionados al no poder utilizar más el capital humano específico adquirido en la empresa, los que conlleva estar obligados a dejar contactos y redes sociales logradas en el tiempo y la disminución de autoestima que para el individuo provoca ser despedido. No obstante, en la práctica, gran parte del dinero que el trabajador recibe como indemnización tiene como objetivo permitirle contar con la liquidez requerida para evitar caídas bruscas en su patrón de consumo mientras encuentra un nuevo empleo.

Es decir, en México, las normas laborales relacionadas con la separación de trabajadores pueden conceptualizarse como la formalización de un compromiso que el patrón asume ante el trabajador y que consiste en darle una indemnización si, por causas ajenas a su voluntad, tiene que dejar de laborar en la empresa. Es entonces el empleador quien, implícitamente, brinda la protección al trabajador para enfrentar el riesgo de quedarse desempleado y sin recursos líquidos para cubrir sus necesidades familiares de consumo mientras encuentra otro empleo.

Esto implica que, de implementarse el seguro propuesto por el Ejecutivo federal y no alterarse las normas que regulan el despido

injustificado de trabajadores, en teoría, un trabajador formal contaría con dos mecanismos de protección que persiguen un mismo fin: darle liquidez mientras realiza la búsqueda de un nuevo empleo.

Es necesario subrayar que, de no incluirse adecuaciones a la regulación de despido de trabajadores que impliquen una reducción del costo contingente que este significa para los empresarios, la implementación del seguro de desempleo dejará sin cambios el tamaño del sector formal y la fluidez del mercado laboral. De procederse de este modo, su implementación en nada contribuiría a la creación de nuevas vacantes de empleos formales ni a que las empresas mejoren las probabilidades de encontrar individuos con perfiles más adecuados a sus puestos de trabajo. Más aún, se dejaría de lado la oportunidad de incluir un elemento en pro de la equidad entre trabajadores; la evidencia empírica disponible indica que, mientras más bajos son los costos de despido, la duración promedio que los individuos pasan en el desempleo es menor, los que transitan entre el sector informal y el formal reducen el tiempo promedio que pasan sin entrar al formal, y aquellos que hubieran tenido solo empleos informales mejorarán sus perspectivas de incorporarse a un trabajo formal (Kugler, 1999).

La propuesta de crear un seguro de desempleo está basada en el principio de que los mecanismos de seguridad social que brinda el Estado deben proteger al trabajador y a sus ingresos. En contraste, las regulaciones para penalizar el despido de trabajadores están basadas en el principio de proteger la estabilidad del empleo en que se encuentra el trabajador. De incluirse el complemento que proponemos implicaría quitar el énfasis del segundo de estos principios, para guiarse más por el primero de ellos. Es esta la tendencia que se percibe en economías con nivel de desarrollo igual o mayor que el nuestro (Vodopivec, 2013).

El seguro de desempleo para trabajadores formales, con el complemento propuesto, tendría al menos las siguientes siete ventajas en relación con la iniciativa que se discute actualmente en el Congreso de la Unión:

1. El monto de indemnización que, con las normas vigentes, obtiene un trabajador está relacionado con el periodo de permanencia en el trabajo anterior y se recibe en una sola exhibición al ingresar al desempleo, aun en el caso de que rápidamente encuentre otro empleo. Con la alternativa propuesta, en cambio, el monto de recursos que un trabajador obtendrá del seguro de desempleo estará relacionado con los costos esperados de la búsqueda de empleo adecuado y con lo requerido para no reducir drásticamente sus gastos de consumo mientras lo encuentra. Más aún, si el trabajador consigue empleo pronto o no experimenta prolongados periodos de desempleo a lo largo de su vida laboral, acumulará recursos que identificará como de su propiedad, y que al jubilarse serán parte de su fondo de pensión.⁶

2. La posibilidad de obtener liquidez durante periodos en que los trabajadores son más vulnerables a quedar desempleados no coincidirá más con los tiempos en que es menos probable que una empresa tenga recursos para indemnizarlos, lo que sucede para todas cuando la economía está en recesión, o de manera particular cuando, por la caída de sus ventas, una empresa presenta problemas de liquidez o solvencia.⁷

3. Con este arreglo alternativo se eliminaría el riesgo que los trabajadores tienen de estar expuestos al llamado *mobbing* laboral, que consiste en un acoso laboral tendiente a obligarlo a renunciar y así evitar pagos de despido. Al mismo tiempo, se eliminaría el incentivo que podría llevar a un trabajador que no quiere perma-

⁶ Las cuentas individuales de capitalización de los trabajadores tienen su razón de ser en la presunción de que estos no ahorran lo suficiente para su retiro y para enfrentar transiciones por el desempleo durante su vida laboral. Consistente con este razonamiento, en los casos en que una indemnización por despido sobrepase los costos de encontrar un nuevo empleo cuando se es despedido, el diferencial resultante no debería ser dejado en manos del trabajador para su consumo, sino depositado en su cuenta para su utilización en subsecuentes episodios de desempleo o para su pensión.

⁷ Por el contrario, en periodos del ciclo económico que así lo requieran, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podría utilizar este mecanismo para canalizar recursos adicionales a los trabajadores sin empleo.

necer más en su empleo a tener un mal desempeño laboral para inducir su indemnización.⁸

4. Estas adecuaciones lograrían eliminar la incertidumbre en costos de ajustes de la plantilla de trabajadores y harían que los procesamientos de terminación de contratos laborales con sus empleados fueran más expeditos.⁹ Además, al reducir el sentimiento de vulnerabilidad ante el riesgo del desempleo, los individuos serían menos renuentes a incorporarse a empresas que les ofrezcan posibilidades de mayores ingresos, sabiendo que los puestos de trabajo que aceptan tienen un mayor riesgo relativo de ser despedidos.¹⁰

5. Al reforzar el seguro de desempleo y dar mayor fluidez al mercado laboral se beneficia también a los empleadores, ya que estos tienen más probabilidades de encontrar individuos con perfiles más adecuados a sus puestos de trabajo. A través de este mecanismo se logra que los empleadores llenen sus vacantes disponibles con trabajadores que tengan características más cercanas a las que requieren.

A su vez, al procurar una mayor compatibilidad entre lo buscado por el empresario y las habilidades de los trabajadores se consigue que los nuevos empleos sean más estables, lo que evita que los individuos regresen pronto al desempleo.

⁸ Wasmer (2006) demuestra que en épocas de recesión y de mal desempeño de las empresas, el *mobbing* laboral se utiliza como sustituto de flexibilidad de despido a trabajadores. De esta forma, sugiere que los trabajadores pueden perder más que ganar con elevados costos de despido, dadas las presiones no pecuniarias a que pueden estar expuestos.

⁹ Los procedimientos litigiosos constituyen una especie de impuesto a la relación entre empleador y empleado (por ejemplo, pago de abogados y procesos administrativos) que introducen distorsiones al proceso productivo y reducen el bienestar de los trabajadores.

¹⁰ Acemoglu y Schimer (1999) demuestran que estos trabajos son los que tienen una mayor eficiencia productiva, ya que están asociados a los proyectos y actividades más dinámicas en la economía. Por otro lado, el cambio propuesto daría más posibilidad de movilidad laboral al trabajador, ya que este no tendría más la expectativa de tener una indemnización por término de relación laboral solo si permanece con el mismo empleador.

6. Las elevadas tasas de incumplimiento de las normas de despido sugieren que los trabajadores atribuyen un bajo valor a contar con estas como mecanismo de protección ante el riesgo de quedar desempleados. Por ello, poco o nada se traspasa a manera de menores salarios al costo que el actual régimen de despido tiene para las empresas. En contraste, las aportaciones adicionales que recibiría la cuenta individual propiedad del trabajador, aunque sean para uso diferido en el tiempo, serían percibidas como un beneficio pecuniario tangible. Por ello, serían consideradas por los trabajadores como un pago efectivamente recibido del patrón. Esto daría lugar a que parte del incremento en costos asociado al aumento en aportaciones por parte de empresarios fuera absorbido por los trabajadores formales a través de salarios ajustados a la baja.¹¹

7. A nivel agregado, el cambio propuesto podría impulsar la expansión y apertura de empresas relativamente más productivas en el sector formal y movilizar trabajadores hacia aquellas que sean más eficientes.

El resto de este documento se estructura en tres apartados adicionales. En el siguiente se resaltan las características de la dinámica laboral que dan sustento al planteamiento de que el sistema de seguridad social en México requiere de un seguro de desempleo para trabajadores del sector formal. En el penúltimo apartado se presentan algunas consideraciones para el funcionamiento del seguro de desempleo en el contexto nacional, y en el último se comentan algunos de los efectos adversos que la actual regulación de despido injustificado de trabajadores está teniendo en el funcionamiento del mercado de trabajo y se presentan consideraciones finales del complemento propuesto a la iniciativa de creación del seguro de desempleo.

¹¹ El trabajo de Marrufo (2000) sobre este tema en particular, pero para el caso de las reformas a la seguridad social de 1997, hace suponer que más de la mitad del costo "adicional" pagado por los empresarios podría ser traspasado a salarios de los trabajadores.

1. DINÁMICA DEL MERCADO LABORAL MEXICANO

Antes de resaltar los aspectos de movilidad entre sectores formal e informal a considerar para diseño del seguro de desempleo, cabe señalar que la movilidad laboral en el sector formal y el riesgo de quedar desempleado actualmente son mayores de lo que eran antes en el país, porque también lo es la intensidad del proceso persistente de reasignación de trabajadores entre empresas y sectores. Esta reasignación, a su vez, responde a la creación y destrucción de puestos de trabajo asociados a la contracción y cierre de empresas menos productivas y a la expansión y apertura de otras relativamente más productivas, así como a los cambios requeridos por una empresa en las características de su plantilla laboral para incorporar innovaciones tecnológicas y cambios en su proceso productivo.¹²

A esto habría que agregar que, ante la competencia por los mercados, los empresarios tienen ahora que ajustar más oportunamente su producción a cambios en niveles y composición de su demanda de bienes y servicios. Para muchos de ellos, no hacerlo implica arriesgar su supervivencia en el mercado; para otros, es una condición requerida para ser más productivos y tener posibilidades de expansión relativa en el mercado en que se desempeñan.

Como consecuencia de este proceso de reasignación de trabajadores, hay muchos individuos que cambian de empleo de manera voluntaria; otros son desplazados de sus puestos de trabajo en contra de sus deseos y algunos de estos últimos, al no encontrar otro empleo inmediatamente, entran al desempleo durante un periodo que puede ser inesperadamente largo. Algunos de ellos, los que el seguro de desempleo tendría como población objetivo de apoyo, al no poder evitar una reducción en gastos mientras buscan un nuevo empleador, se precipitan a aceptar un empleo en el sector informal o en uno formal, pero que resulta inadecuado para sus habilidades y competencias.

¹² Para el caso manufacturero véase Calderón-Madrid y Voicu (2004), y para una comparación entre México y otros países Haltiwanger *et. al.* (2006).

En el diseño del seguro de desempleo es muy relevante considerar que el porcentaje de la fuerza laboral que está en el sector informal en México es elevado y se encuentra por encima del correspondiente a otros países de América Latina con nivel de desarrollo equivalente. Dependiendo de la definición de empleo informal, este porcentaje puede fluctuar entre 30% y 40% de la fuerza laboral.¹³

Más relevante aún es tener en cuenta que ese porcentaje y el correspondiente del sector formal se refieren a un momento del tiempo y no a un concepto dinámico que capte el estatus cambiante de muchos de los individuos que participan en el mercado de trabajo, toda vez que, aun en un plazo corto de tiempo, los trabajadores se mueven de un empleo formal a otro en el sector informal, al mismo tiempo que otros se mueven en sentido opuesto (Calderón-Madrid, 2000).

Son dos las razones por las que esta peculiaridad de la dinámica laboral es importante para diseñar esquemas de seguridad social en México. Por un lado, para tener acceso a los recursos del seguro de desempleo, el trabajador debe de haber acumulado un periodo mínimo de permanencia en el sector formal; por otro lado, las reglas de funcionamiento de estos esquemas deben incentivar a los trabajadores que dejan un empleo formal a que transiten a otro también formal y desincentivar a que vayan al sector informal.¹⁴

Un instrumento para captar la dinámica que caracteriza a la fuerza laboral de nuestro país ha sido proporcionado al preguntar, por medio de una encuesta a un grupo representativo del universo de trabajadores, no solo su estatus laboral en el momento en que ésta se levantó, sino también su estatus laboral en todos los empleos que hubiera podido haber tenido en un lapso de cinco años y medio (véase INEGI-CONSAR, 2012).

¹³ Existe un consenso en la literatura en cuanto al porcentaje de la fuerza laboral que está en el sector informal en México. Al respecto véanse los capítulos de Gomes, Lomelí, Scott y Villagómez en esta obra.

¹⁴ De acuerdo con la propuesta enviada al Congreso, se requiere haber estado empleado en el sector formal al menos dos años en un periodo igual o menor de tres años.

Con datos provenientes de esas historias laborales que los individuos protagonizaron entre enero de 2002 y junio de 2007 se elaboró el cuadro 1, mismo que permite captar las características de movilidad de la fuerza laboral constituida por individuos de 18 a 54 años de edad, con experiencia de trabajo en el país y que habitaban en localidades con 100,000 habitantes o más.

Las cifras del cuadro permiten resaltar uno de los aspectos del mercado laboral mexicano que hacen necesario contar con un mecanismo sólido para reducir la vulnerabilidad de los trabajadores que pierden su empleo en el sector formal: uno de cada cuatro trabajadores que integran el subconjunto de la fuerza laboral representado en el cuadro se movió al menos una vez de un empleo formal a otro en el sector informal en un lapso de cinco años y medio. Otra forma de destacar lo relevante de este dato es la siguiente: al juntar los trabajadores representados en la primera y segunda filas se tiene el total de trabajadores que no estuvieron segmentados todo el tiempo en el sector informal, ya que tuvieron acceso a al menos un empleo formal en un periodo de cinco años y medio. De este agregado de trabajadores podemos afirmar que 40% de ellos transitaron entre el sector formal y el informal durante ese lapso de cinco años y medio.¹⁵

Con base en esta información podemos captar mejor el grado de segmentación que caracteriza el mercado laboral mexicano; podemos identificar tres grupos mutuamente excluyentes en la fuerza laboral, dependiendo del grado de acceso y permanencia en el sector formal, independientemente de si su transición de un empleo a otro implicó o no un episodio de desempleo.

La última fila del cuadro indica cómo prácticamente 40% de los trabajadores con experiencia laboral menores de 54 años tuvieron solo trabajos en el sector informal entre enero de 2007 y junio

¹⁵ Desde luego que para aquellos que transitaron entre empleos podemos saber también cuánto duraron desempleados. Sin embargo, el punto a resaltar aquí está enfocado a alertar sobre las ineficiencias y pérdidas de bienestar que ocasionan que alguien que puede y quiere estar en el sector formal se precipite a aceptar un empleo informal.

de 2012. A este grupo de trabajadores los identificamos como *estrictamente informales*. A su vez, identificamos como *estrictamente formales* al grupo de trabajadores que durante este mismo periodo tuvieron empleos únicamente en el sector formal y que se representan en la primera fila del cuadro.

Si estos dos grupos, captados en la primera y tercera filas del cuadro 1, representaran la totalidad de los trabajadores en la fuerza laboral en México se podría afirmar que hay una clara segmentación en el mercado laboral mexicano. Sin embargo, éste no es el caso ya que los datos en la segunda fila reflejan que para un importante porcentaje de trabajadores que integran el subconjunto de la fuerza laboral representada en ese cuadro, esa segmentación del mercado laboral no es tan relevante: si es que hay una barrera que impide la movilidad de trabajadores del sector informal al formal de la economía, uno de cada cuatro trabajadores que integran el subconjunto de la fuerza laboral representado en el cuadro 1 pudo brincarla al menos una vez en el transcurso de cinco años y medio. Es decir, por lo menos en uno de sus empleos fueron contratados como trabajadores formales.

Otra manera de interpretar la relevancia de los datos captados en la segunda fila, que representa al grupo de trabajadores que podemos identificar como *no segmentados*, es que reflejan, en buena medida, la vulnerabilidad que los trabajadores formales tienen de que al perder su empleo transiten al sector informal.

El seguro de desempleo beneficiaría principalmente, cuando se cumplan las condiciones de elegibilidad, a 36% del total de esa fuerza laboral que son los representados en la primera fila del cuadro más aquellos del segundo renglón que transitan entre el sector formal y el informal y resulten elegibles para el seguro de desempleo al haber tenido empleos formales durante al menos 104 semanas en un periodo igual o menor a tres años.

Para el resto de trabajadores no beneficiará en nada la implementación del seguro de desempleo (los que hemos identificado como *estrictamente informales además de los que hemos identificado como no segmentados* que no alcancen a acumular al menos 104

semanas en un periodo igual o menor a tres años dos años en el sector formal).

Toda vez que no hay un programa de protección equivalente para estos individuos y que son ellos los relativamente más vulnerables del grupo, resultaría regresivo que un seguro de desempleo, dirigido exclusivamente a trabajadores con acceso a empleos formales, recibiera recursos fiscales para su financiamiento.¹⁶

Cuadro 1. Trayectoria laboral en un periodo de 5 años
Permanencia en el sector formal de 2007 a 2012
Población de 18 a 54 años de edad con experiencia laboral
Porcentaje del total

	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Población por rango de edad</i>		
				<i>18 a 29</i>	<i>30 a 44</i>	<i>45 a 54</i>
Solo trabajos formales durante los cinco años y medio	0.36	0.36	0.37	0.30	0.39	0.42
Al menos una vez en cinco años y medio tuvo un trabajo en el sector formal, los demás en el informal	0.24	0.28	0.20	0.33	0.24	0.12
Solo trabajos informales durante los cinco años y medio	0.39	0.36	0.42	0.37	0.37	0.46

FUENTE: INEGI. Módulo de Trayectorias Laborales 2012.

2. CONSIDERACIONES DEL SEGURO

El propósito que pretende lograr el seguro de desempleo es reducir de modo efectivo la vulnerabilidad de los trabajadores del sector formal cuando pierden su empleo y no encuentran pronto otro que, además de permitirles conservar las ventajas de seguridad

¹⁶ En el capítulo correspondiente, Samaniego advierte también sobre los riesgos de regresividad en la propuesta de seguro de desempleo.

social, resulte acorde con sus aptitudes, competencias y capital humano.¹⁷ Es decir, persigue evitar que, al no poder reducir sus gastos familiares mientras busca un nuevo empleador, un trabajador se apresure a aceptar un empleo en el sector informal, o uno formal pero inapropiado para él.¹⁸

Además de la razón ligada a principios de equidad que fue presentada en el apartado previo, hay otra más por la que no resulta recomendable tener en México un seguro de desempleo que agrupe en un fondo todas las aportaciones de los trabajadores cubiertos por este mecanismo o uno que tenga un importante componente de recursos provistos por el gobierno.¹⁹

Y es que las características del mercado mexicano harían muy difícil monitorear que un individuo se declare desempleado cuando en realidad genera recursos al participar en el sector informal. Por esta razón si, a través del seguro de desempleo, recibe pagos que impliquen un subsidio para él o ella mientras está fuera de un empleo en el sector formal, es muy posible que surjan problemas conocidos como de *riesgo moral*, que sobrevienen al alentar acciones que llevan al individuo a inducir la pérdida de su empleo, a reducir su esfuerzo en la búsqueda de empleo y/o a prolongar el regreso a otro empleo formal.

Es por ello que se propone que los recursos que obtenga el trabajador durante el tiempo que pasa desempleado estén atados a

¹⁷ Véase Caliendo *et al.*, (2009) para un estudio en el que se demuestra la relevancia de que los trabajadores puedan tener la posibilidad de ser más selectivos en el empleo que aceptan. Demuestran que, en el caso de Alemania, los desempleados que obtienen liquidez con su seguro durante un tiempo más prolongado encuentran empleos de mejor calidad —medida como estabilidad y salario más elevado— en relación con otros a los que su seguro apoya durante menos tiempo.

¹⁸ Lograr este propósito implica que, por lo general, el individuo pasaría un periodo relativamente más largo sin empleo al que resultaría de no tener acceso a este seguro. Además, debido a que la liquidez obtenida con el seguro de desempleo aumenta el llamado “salario de reserva” de los trabajadores y mejora su posición negociadora con los empleadores, la tasa de desempleo aumenta relativamente a lo que sería el caso en que no hay este mecanismo de protección a los trabajadores.

¹⁹ La ventaja de este tipo de esquemas es que permite incorporar individuos con distintos riesgos que no están correlacionados entre sí.

las contribuciones que él tenga en su cuenta de capitalización individual. Esto lo llevará a estar consciente de que la utilización de los fondos para el desempleo implica un costo alternativo para él, como puede ser acumular dinero adicional para su cuenta de retiro o tenerlos disponibles para un futuro episodio de desempleo.

Cabe señalar que, al estar financiado sobre todo por recursos aportados a una cuenta individual, lo que en realidad se propone para asegurar que los trabajadores tengan suficiente liquidez durante un periodo en que puedan estar sin empleo, es un esquema de “ahorro forzado” que permite un “autoaseguramiento” por parte del mismo trabajador. Es decir, se trata de los recursos acumulados por este durante al menos dos años de trabajo, los que serían utilizados por una persona en caso de quedar sin empleo.

La iniciativa de seguro de desempleo que se analiza en el Congreso propone que el primer pago que se les dé a los trabajadores sea 45 días después de haber perdido su empleo. Surge entonces la pregunta: ¿pueden estos evitar, durante tantos días, una brusca reducción en su consumo familiar cuando se quedan sin ingresos laborales?

La información disponible para contestar esta pregunta sugiere una respuesta negativa en el caso de la mayoría de los trabajadores. Esto, debido a que son muy pocos los que tienen activos líquidos y a que aquellos que tienen acceso a créditos bancarios u otras fuentes alternativas de ingresos —por ejemplo, cambios en la oferta laboral de otros miembros de su hogar— requerirían de más tiempo para contar con dinero proveniente de esas fuentes.

La iniciativa de seguro de desempleo también plantea que, de aprobarse la propuesta, otro de los requisitos para ser elegible a los beneficios del seguro de desempleo es que el trabajador haya tenido 104 cotizaciones semanales en periodo igual o mayor de 36 meses, en cuyo caso se les proveería de liquidez hasta por seis meses. Sin embargo, estos recibirían solo una parte porcentual del salario base de cotización y esta se reduciría mes a mes (60% el primero, 50% el segundo y 40% los siguientes cuatro).

Por estas razones, este esquema de pagos podría ser suficiente para trabajadores cuyos episodios de desempleo sean cortos e infrecuentes.²⁰ Para el resto es poco probable que el seguro de desempleo sea efectivo.

Entonces, es de esperarse que sin recursos adicionales a los propuestos en la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Unión el seguro de desempleo no podrá cumplir con sus propósitos de manera efectiva. Se requeriría acortar la fecha del primer pago al quedar desempleado, mejorar las condiciones de entrega de los recursos y/o más flexibilidad en los requisitos para ser elegible.

Por otro lado, la principal fuente de financiamiento que se propone para el seguro de desempleo consiste en una reasignación de contribuciones patronales que ya se venían aportando de manera obligatoria a una cuenta individual del trabajador destinada a la creación de un fondo de vivienda (INFONAVIT).²¹ La aportación mensual a esta cuenta se reduciría del 5% del salario base de cotización del trabajador, que es lo que actualmente se exige, a solo 2%. De esta forma, el 3% restante se canalizaría a una cuenta de capitalización individual a nombre del trabajador, que sería administrada por el gobierno y estaría destinada a financiar los pagos al trabajador durante su tránsito por el desempleo.

Este esquema no es novedoso en México. Desde 1999 ya existía la posibilidad de que los trabajadores formales pudieran retirar recursos líquidos del saldo de sus cuentas del fondo de jubilación (las denominadas AFORES), en caso de quedarse sin empleo. Es realmente en 2009, a raíz de la crisis económica de este año, cuando se empieza a recurrir de una manera relativamente más intensa a las AFORES como fuente de liquidez durante el desempleo. En julio de 2009, 134,724 individuos adscritos al IMSS retiraron, por este

²⁰ Para un estudio que distingue el perfil de los trabajadores con episodios de desempleo cortos e infrecuentes y el perfil de aquellos con episodios largos de desempleo, véase Calderón (2010).

²¹ Actualmente, cuando un trabajador queda desempleado no puede acceder a los recursos que ha acumulado para su fondo de vivienda, a menos de que se reincorpore a un nuevo empleo formal o que cumpla 60 años para su retiro.

concepto, un monto promedio por cuenta de 5,957 pesos. Las cifras correspondientes de julio de 2014 fueron 137,000 personas y 7,786 pesos de monto promedio.²²

3. CONSIDERACIONES DEL MECANISMO DE DESPIDO Y COMENTARIOS FINALES DEL COMPLEMENTO PROPUESTO A LA INICIATIVA DE CREACIÓN DEL SEGURO DE DESEMPLEO

La propuesta de crear un seguro de desempleo refleja la preocupación de que los mecanismos de seguridad social que otorga el Estado a los trabajadores deben estar basados en un principio: *proteger al trabajador y mejorar las perspectivas de ingreso durante su vida laboral*; en este caso, para reducir la vulnerabilidad que pueda tener él y su familia si es desplazado de su empleo y tarda en encontrar otro que, además de permitirles conservar las ventajas de seguridad social, resulte acorde con sus aptitudes.

Esta idea es distinta de otra que, por más de medio siglo, se ha vendido acarreado sin modificación en México, a pesar de los drásticos cambios en el entorno laboral: *proteger la estabilidad del empleo en que se encuentra el trabajador*.

Este otro concepto de seguridad social lo capta cabalmente uno de los considerandos a las reformas a la Ley Federal del Trabajo propuestas al Congreso en 1961, cuando se destaca que:

[...]la estabilidad de los trabajadores en sus empleos es una de las medidas esenciales para la efectividad del derecho del trabajo y va unida a la idea de la seguridad social, que es uno de los principios contemporáneos orientadores de las relaciones entre los hombres y los pueblos.²³

²² Los datos fueron obtenidos de la CONSAR. En 2013 el programa del IMSS contaba con aproximadamente 16 millones de afiliados activos (alrededor de 30.6% de la población económicamente activa [PEA]), aunque el sistema administraba más de 50 millones de cuentas. El resto se consideran cuentas inactivas.

²³ Séptimo Considerando de la Exposición de Motivos.

Las normas laborales relacionadas con el despido de trabajadores en la Ley Federal del Trabajo se implantaron con base en ideas de esta índole. Estos postulados llevaron a fortalecer los mecanismos para la estabilidad en el empleo, como son que un trabajador despedido sin causa justificada debe ser indemnizado económicamente por su empleador o, si el trabajador lo prefiere, a ser reinstalado en su puesto de trabajo. También llevaron a descartar la terminación de relaciones de trabajo por causas económicas, es decir, a reducir el margen de maniobra que el empresario requeriría para reestructurar su plantilla laboral conforme las condiciones de mercado de su producto o servicio se lo vayan exigiendo.

Al ser el despido financieramente costoso para las empresas, estas regulaciones sí protegen, hasta cierto punto, el empleo de algunos trabajadores: cuando una empresa necesita reducir personal lo hace en una cantidad menor a la requerida para operar en forma eficiente. Sin embargo, también inhiben la creación de empleos: cuando esta necesita aumentar su plantilla, lo hace con menos trabajadores de los que se requieren para operar eficientemente, ya que anticipa costos en caso de tener que contraer o reestructurar su plantilla laboral.²⁴

Además, los elevados costos contingentes que en términos de indemnizaciones tienen las adecuaciones en la plantilla laboral o el cierre de empresas desalientan la incorporación de innovaciones tecnológicas y frenan proyectos nuevos que conlleven relativamente más riesgos que otros de fallar, pero que si resultan exitosos tienen más perspectivas de crecimiento en productividad y ventas que los demás.

Los trabajadores formales que dejan su empleo involuntariamente deberían poder afrontar sin ingresos laborales su tránsito por el desempleo con el monto de indemnización a que la Ley

²⁴ Los individuos cuyos contratos de trabajo dan derecho a indemnización en caso de despido injustificado duran más en sus puestos de trabajo. El beneficio de estos es a costa de otros, ya que mientras más elevados son los costos de despido, la duración promedio que los individuos pasan en el desempleo es mayor, y menores son las probabilidades de los trabajadores de transitar de un empleo informal a otro formal.

Federal del Trabajo les da derecho. Las estadísticas señalan que este no es el caso: un porcentaje elevado de ellos no la recibe. En la práctica, se recurre cada vez más a contratos que no comprometen al patrón a darla y en la mayoría de los casos en que estos sí lo comprometen, el empleador termina pagando menos de lo establecido por la regulación vigente: los trabajadores que son despedidos en forma injustificada en México optan por aceptar como indemnización menos de lo que el patrón debería pagarles. Aquellos que optan por exigir que no sea este el caso, deben iniciar un proceso ante las juntas de conciliación y arbitraje que les resulta costoso, tardado e incierto en cuanto a la obtención de un laudo favorable.

Esto sugiere que los trabajadores formales atribuyen un bajo valor a contar con normas que regulan al despido injustificado; esto, porque no tienen la certidumbre de que, en caso de quedar desempleados involuntariamente, recibirían una indemnización en tiempo y forma, de acuerdo con lo establecido en la Ley Federal del Trabajo.

A lo anterior hay que agregar que en tiempos en que las ventas de las empresas son malas, es menos probable aún que el trabajador reciba su indemnización conforme a la ley si es despedido. Esto se debe a que la mayoría de ellas no reserva recursos para cubrir la eventualidad de tener que indemnizar a trabajadores, a que es cuando las empresas más reducen su plantilla laboral y a que estos tiempos coinciden con las etapas en que las empresas enfrentan una difícil situación financiera.

Por ello, argumentamos, para el trabajador y para el funcionamiento del mercado laboral resulta más adecuado otro arreglo, en el que el valor esperado de esa indemnización por despido le sea prepagado al trabajador, con certidumbre y desde el primer mes de labores, a través de un flujo de aportaciones a su cuenta individual destinada al seguro de desempleo.

De esta forma, el trabajador dependería solo de los mecanismos de seguridad social ligados a la administración de esas cuentas y así reduciría de una manera más efectiva su vulnerabilidad ante el riesgo del desempleo y mejorará los perfiles de ingreso durante

su vida laboral. Esto lo obtendría a cambio de ceder en que su contrato le asegure su reinstalación en caso de despido injustificado, en que su separación de la empresa pueda ser más expedita y/o en que se modifiquen las condiciones en que sería indemnizado.

En este documento presentamos argumentos que apuntaban que para financiar adecuadamente el seguro de desempleo se requería de recursos adicionales a las aportaciones propuestas, que son equivalentes a 3% del salario base de cotización. Discutimos las razones de equidad y eficiencia por las cuales no deberían utilizarse recursos públicos para completar el financiamiento del seguro de desempleo y por ello propusimos que las empresas aportaran a la cuenta individual del trabajador, adicionalmente a lo que vienen haciendo, un par de puntos porcentuales del salario base de cotización.

De aprobarse la creación del seguro de desempleo sin agregar los cambios que proponemos en este documento, se habrá dejado pasar una buena oportunidad para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, para aumentar de manera efectiva el bienestar de los trabajadores y para apuntalar la eficiencia, creación y expansión de empresas en el sector formal. La oportunidad se presenta porque los cambios serían más aceptables en esta ocasión que en otras, ya que como contraparte de los beneficios que los empresarios obtendrían con una regulación flexible para los ajustes de personal, estos tendrían que aportar más de lo que ahora hacen a las cuentas individuales a los trabajadores.

Es decir, se sostiene que la factibilidad de la propuesta complementaria estriba en poderse llevar a cabo sobre la base del *quid pro quo* al que da lugar: una aceptación de parte de los trabajadores de la flexibilización en las condiciones en las que podría ocurrir su despido de la empresa, a cambio de nuevas aportaciones de parte de los empleadores a sus cuentas individuales de capitalización para el seguro de desempleo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acemoglu, D., y R. Shimer. (1999). "Efficient Unemployment Insurance", *Journal of Political Economy*: University of Chicago Press, University of Chicago Press, vol. 107(5), 893-928, october.

Caliendo M., Tatsiramos, K. y A. Uhlenhor. (2009). "Benefit Duration, Unemployment Duration and Job Match quality: a regression-discontinuity approach", *Journal of Applied Econometrics*. 28(4), 604-627.

Calderón-Madrid, A. (2000). Job Stability and Labor Mobility in Urban Mexico: A Study Based on Duration Models and Transition Analysis. *Inter-American Development Bank Research Network Working paper #R-419*. Disponible en <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubR-419.pdf>

_____. (2010). "Re-Employment Dynamics of the Unemployed in Mexico" Editorial: El Colegio de México, México.

Calderón-Madrid, A. y A. Voicu. (2004). "Total Factor Productivity Growth and Job Turnover in Mexican Manufacturing Plants in the 1990s", *IZA Discussion Paper No. 993*: Institute for the Study of Labor (IZA). Disponible en <http://ftp.iza.org/dp993.pdf>

Haltiwanger, J., S. Scarpeta y H. Schweiger. (2006). "Assessing Job Flows across Countries: The Role of Industry, Firm Size and Regulations" *IZA Discussion Paper No. 403*: Institute for the Study of Labor (IZA).

INEGI-CONSAR. (2012), "Módulo de Trayectorias Laborales 2012". México: INEGI.

Kugler, A. D. (1999), "The Impact of Firing Costs on Turnover and Unemployment: Evidence from the Colombian Labor Market Reform", *International Tax and Public Finance Journal*, 6(3), 389-410.

Levy, S. (2008), *Good intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*, Washington: Brookings Institution Press.

Marrufo, G. (2000). "The Incidence of Social Security Regulation in Economies with Partial Compliance: Evidence from the Reform in Mexico" Ph.D. dissertation, The University of Chicago, Department of Economics.

Vodopivec, M. (2013). "Introducing Unemployment Insurance to Developing Countries" *IZA Journal of Labor Policy*, 2:1.

Wasmer, E. (2006). "The Economics of Prozac: Do Employees Really Gain from Strong Employment Protection?", *IZA Discussion Papers No. 2460*: Institute for the Study of Labor (IZA).

CAPÍTULO VIII

TENDENCIAS Y REFORMAS RECIENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Cristina Gomes da Conceição

INTRODUCCIÓN

Origen de los sistemas de seguridad social

Las características de las políticas sociales, entre ellas los sistemas de seguridad social, están relacionadas con la historia de cada país y con los contextos y coyunturas económicas, políticas, sociales y poblacionales nacionales e internacionales.

La idea de que los problemas sociales generados por la economía, como el desempleo, la pobreza y los riesgos de salud y muerte deben ser regulados y controlados por el Estado a través de legislación, se remonta a la antigüedad clásica.

En el siglo XVI, en Inglaterra, la reina Elizabeth reconocía que la pobreza, el desempleo, las enfermedades y la muerte son situaciones de crisis familiar que pueden representar amenazas para la sociedad, y de esta preocupación surgen las primeras Leyes de Pobres y también se desarrollan los censos de población y un sistema de supervisores, que formaban y subsidiaban el desarrollo de la legislación y políticas federales aplicadas a nivel local (Schmidt, citado por Williams, 1998).

Las transformaciones políticas y económicas de fines del siglo XVIII caracterizan el surgimiento de nuevos riesgos en el ejercicio del trabajo moderno, incluso la explotación de mujeres y niños. La Revolución Industrial se acompaña también de la intervención del Estado en materia económica y en la prevención de crisis mediante

políticas para ordenar la producción capitalista industrial moderna, regular la ayuda a los pobres y contener los problemas de movilidad de mano de obra que pudieran afectar en forma negativa la producción y la economía.

A su vez, la Revolución Francesa y la emergencia de la República y del concepto de bienestar se asocian al surgimiento de los movimientos obreros y de las instituciones de ayuda mutualista en Inglaterra, o de carácter voluntario u obligatorio y estatal en el caso de Alemania.

De fines del siglo XIX al inicio del siglo XX se dibujan los modelos de Estado capitalista occidental de Bienestar. De manera progresiva van surgiendo los seguros de accidentes, salud, previsión y desempleo en Europa.

Después de la crisis económica de 1929 y de la Segunda Guerra Mundial, con la destrucción de infraestructura y millones de muertes en muchos países europeos, además de la influencia del bloque socialista, los Estados retoman la reorganización política, social y económica y, como resultado, los Estados de Bienestar se consolidan entre 1930 y 1960, compartiendo características de sociedades industrializadas, liberales y basadas en el derecho e igualdad entre ciudadanos.

El Estado asume su papel central como regulador y promotor de políticas sociales frente a las demandas de los movimientos sociales y obreros; los gobiernos adaptan la legislación y acciones a las condiciones de trabajo. Según Llanos (2012), diferentes autores clasifican los Estados de Bienestar de acuerdo con diferentes criterios: modelo socialdemócrata (países escandinavos), modelo liberal (Beveridge en Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda) y modelo conservador (Bismarck en Alemania, 1883-1889, seguido por Francia, Bélgica, Holanda e Italia).

En 1942, durante la Segunda Guerra, Beveridge publica su *Informe de Seguros Sociales y Servicios Afines*, el cual integra a los seguros sociales, la asistencia social y seguros suplementarios voluntarios en todos sus niveles organizacionales, y establece la unifi-

cación administrativa, la integralidad de las prestaciones y la tarifa fija de contribución.

Al término de la Segunda Gran Guerra, con la fundación y funcionamiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece en su declaración que la seguridad social constituye un instrumento internacional de garantía al que todas las personas tienen derecho; un instrumento que ofrece protección de la sociedad a todos sus miembros en contra de la reducción de ingresos resultante de las enfermedades, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, desempleo, invalidez, vejez y muerte y que debe ser financiado por contribuciones tripartitas, de los trabajadores, empleadores y gobiernos.

Este modelo se combina con la implementación de la política económica de J. M. Keynes y del Estado de Bienestar Social, orientada a la recuperación de Europa después de la Segunda Guerra Mundial, cuando las crisis eran más graves que las actuales (Stiglitz, 2010). La adopción de las políticas keynesianas devino en “la edad de oro del capitalismo”: el periodo de crecimiento económico sostenido más exitoso experimentado por el mundo en el siglo xx. Desde esta perspectiva, el Estado asume un papel económico activo y la puesta en marcha de políticas de bienestar social y crecimiento económico. Por tanto, el modelo europeo de gobernanza recupera la idea de que la sociedad es responsable de sus ciudadanos y consolida la democracia y el modelo del Estado de Bienestar en Occidente. En América Latina esta perspectiva se puso en práctica por los gobiernos laboristas en las décadas de 1950 y 1960, hasta que fue interrumpida por las dictaduras militares y, posteriormente, por regímenes liberal democráticos.

1. ECONOMÍA DEL RIESGO, DESREGULACIÓN Y DECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR

En las tres últimas décadas, nuevos cambios económicos, sociales y demográficos, incluido el envejecimiento poblacional, acompañan a la globalización, la movilidad de capital, la apertura comercial y financiera en los países occidentales democráticos.

En Estados Unidos, Europa y en América Latina se llevaron a cabo reformas del Estado de Bienestar y en la seguridad social, las que se aplicaron con apoyo de las organizaciones financieras internacionales y regionales (Banco Mundial [BM], Fondo Monetario Internacional [FMI], Banco Interamericano de Desarrollo [BID]); tenían como objetivo alcanzar la reducción de impuestos y del gasto fiscal y social mediante políticas de desregulación de la economía, a fin de aumentar la eficiencia económica. Sin embargo, al contrario de lo esperado, estas políticas derivaron en el incremento de la deuda pública y privada, así como en un déficit fiscal creciente hasta la crisis de 2008-2009, que se expandió por todo el mundo desarrollado, y dio como resultado el regreso de altas tasas de inflación, de interés y de desempleo (Avelino *et al.*, 2005).

Entre la década de 1980 y hasta la primera mitad de la década de 2000, en la mayoría de los países se implementaron las políticas de liberalización comercial y financiera mediante programas de estabilización macroeconómicos, reformas institucionales y de autonomía de sus bancos centrales.

En el caso de Estados Unidos, la productividad venía disminuyendo desde los años 70-80, proceso que continuó en los años noventa. En este periodo no aumentó el número de matrículas en educación superior y disminuyeron las inversiones en investigación y en ciencias básicas, que es la base de la Nueva Economía. Los créditos para educación superior se quedaron con la clase media, cuyos miembros ya iban a las universidades, pero los pobres continuaron excluidos, lo que promovió la desigualdad social (Stiglitz, 2010).

Se esperaba que las nuevas tecnologías y la comunicación generaran, por sí mismas, un mayor control de los inventarios, y

que estos fuesen disminuyendo con la predominancia del sector servicios, en sustitución de las industrias. La Nueva Economía, con el internet, los avances en las comunicaciones, la innovación, el aumento en la productividad, mayores salarios y bien-estar, llevó al *boom* de los años noventa. Sin embargo, en vez de contener el consumo para financiar el crecimiento, Estados Unidos optó por aumentar su deuda externa a cifras astronómicas desde el periodo de Ronald Reagan (Stiglitz, 2010).

La despreocupación por la productividad y por el mercado interno se manifestó en paralelo con el exceso de cuidado con la reducción del déficit y de la inflación, además de la liberalización económica. Con base en la premisa económica del *laissez faire*, que señala que los mercados podrían funcionar adecuadamente por su propia cuenta, sin la regulación del Estado, se redujo a un nivel mínimo el papel de este como regulador y promotor de la economía. La liberalización de la economía y la desregulación de los mercados, sobre todo del mercado financiero y bancario, coincidió con la globalización sin regulación, que abrió las puertas a las economías emergentes.

No obstante, al contrario de lo esperado, la economía del riesgo y la desregulación llevaron a la desaceleración de la economía y a la crisis. El aumento en la productividad se dio a costa del incremento en el desempleo, en la disminución de los salarios y del consumo. Como también hubo mudanzas en los sistemas de pensiones y en las políticas de empleo, que fueron flexibilizadas, las empresas no mantenían a sus trabajadores. Las personas fueron expuestas a los riesgos del mercado: a las altas tasas de desempleo y a la disminución de la red de seguridad social, tanto del auxilio al desempleo como de las jubilaciones y pensiones, que antes amortizaban el impacto de las crisis y ayudaban a que la economía no entrara en recesión (Stiglitz, 2010).

Sin estas políticas de protección social, la economía quedó más inestable: con reducciones tan drásticas en el número de consumidores, ya no había quien comprara la enorme producción, y el bajo consumo terminó por afectar la producción. Aunque el

consumo continuó creciendo por el refinanciamiento de las hipotecas, la economía entró en recesión. Se duplicó la tasa de desempleados de larga duración y sin auxilios (casi dos millones), que ya no buscaban empleo. Además, la desregulación de la economía puso en evidencia los problemas de contabilidad de los bancos, frente a una menor capacidad del Estado para gestionar los riesgos (Stiglitz, 2010).

2. REFORMAS A LA SEGURIDAD SOCIAL

La propuesta de gestión de riesgos aplicada a la seguridad social demostró que las empresas no estaban gestionando bien sus propios riesgos, que eran cada vez mayores. Las reformas a la seguridad social puestas en marcha por Bill Clinton buscaban aprovechar los altos intereses de las bolsas de valores en el momento del *boom* económico. Por ello se incluyeron la portabilidad de las pensiones al sector privado, su simplificación para pequeñas empresas y los bonos indexados de acuerdo con la inflación. Sin embargo, no se tomaron en cuenta las fallas y riesgos del mercado bursátil ni los costes de transacción de las pensiones en el sistema privado.

La disminución de la presión fiscal solo permitió aumentar la renta obtenida mediante los impuestos, debido a la burbuja económica. Asimismo, los sistemas de jubilaciones y pensiones no pueden depender nada más de la rentabilidad de sus ahorros aplicados en las bolsas de valores, pues estas han demostrado ser altamente inestables. Los beneficios definidos son relevantes para que los empresarios contribuyan para proteger a los trabajadores, cubriendo los efectos de las caídas de la bolsa. Al contrario, las reformas a los sistemas de seguridad y su total dependencia del sistema financiero desregulado e inestable llevaron a promesas exageradas; en los años 90 se ofrecía 9% al año, el ahorro se duplicaba en ocho años, pero después de la crisis la rentabilidad cayó a 4.5% al año y el ahorro solo se duplicaría en 16 años.

Los datos míticos se revisaron, pues se percibió que había infra-financiamiento y déficit en estos sistemas, lo que llevó a una profundización de la crisis y a cuestionamientos al concepto de gestión de riesgo (Stiglitz, 2010). Las medidas correctivas, como los impuestos a los ricos y subsidios a la producción, generaron más insatisfacción en las clases medias, que no apoyan las políticas redistributivas, pues prefieren ganar más y no pagar impuestos, generándose dificultades en aprobar subsidios a la educación y vivienda, reforma en materia de salud, etcétera.

La hipótesis de la eficiencia

Según las políticas liberales, los programas sociales, en particular la seguridad social y derechos laborales, deberían suspenderse, a fin de promover la competencia internacional. Como estos programas son financiados por contribuciones de los trabajadores y empresas, implican costes del trabajo y, según la hipótesis liberal, llevarían al aumento en los precios y a la disminución en la capacidad de las empresas nacionales para competir en el mercado internacional. Por eso, los agentes de los mercados financieros internacionales evitan invertir en países que gastan excesivamente en políticas de bienestar y, como resultado, los países realizan cortes en sus programas sociales, en búsqueda de la eficiencia.

Debido a las recurrentes crisis económicas, la apertura comercial y financiera exigió un aumento en los gastos en educación y seguridad social. Los mercados financieros internacionales proporcionaron a los gobiernos las fuentes alternativas de capital para atender las crecientes demandas y financiar los programas sociales. Los préstamos internacionales permitieron que se aumentase de manera progresiva el gasto social, aunque generando endeudamiento. Este incremento en el gasto social contradice la hipótesis de que la globalización y la disminución del tamaño y del poder del Estado, combinado con la emergencia de los regímenes democráticos en la región, tendrían como resultado menores gastos

sociales y mayor bienestar. Los resultados contrarios a esta hipótesis demostraron que dicha relación es mucho más compleja, y puso en entredicho el debate teórico sobre la hipótesis de la eficiencia de la teoría liberal frente a la hipótesis de la compensación de los principios del Estado de Bienestar (Avelino *et al.*, 2005).

La perspectiva de la compensación

Se reconoce que la inestabilidad y el descontento sociales aumentan frente a los riesgos de los mercados internacionales y del modelo económico neoliberal. También se acepta que, en lugar de recortes en programas sociales, el Estado debería dar prioridad a atender las demandas de la sociedad mediante mecanismos compensatorios de protección social, como los sistemas de seguridad social, y eso provocaría un aumento en los gastos sociales. Lo esperado sería que, al adoptar la liberalización y apertura económica, los Estados lograsen una mayor eficiencia y disminución en los gastos sociales, mientras que los Estados que adoptaran una perspectiva compensatoria frente a los riesgos de la globalización gastasen más con las políticas sociales. Sin embargo, en las dos décadas de liberalización, en América Latina los Estados democrático-liberales aumentaron mucho más los fondos a programas sociales, comparados con los gobiernos autoritarios que los antecedieron, y también con el periodo posterior al liberalismo en que predominaron las políticas compensatorias (Avelino *et al.*, 2005).

Las políticas de desregulación del mercado tuvieron un costo muy alto y llevaron a los países a plantear que la estabilidad financiera es importante en cuanto al control de la inflación, y que el mayor problema para un gobierno no es el tamaño del déficit, sino la forma como se gasta el dinero y la garantía del crecimiento y del empleo y consumo. Asimismo, se ha repensado la hipótesis de los mercados auto-regulados, ya que se comprobó que los gobiernos realmente tienen un papel importante que desempeñar, al desarrollar instituciones y políticas necesarias para que la economía de mercado sea eficiente (Stiglitz, 2010).

Los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) abandonaron la perspectiva de eficiencia y, en diferentes grados, adoptaron la tesis de la compensación, lo que se puede explicar por el papel de la democracia, que también está mediando la integración económica.

3. EL PAPEL DE LA DEMOCRACIA

En los países industrializados y democráticos los partidos de izquierda, las uniones de trabajadores y otras organizaciones sociales que participaron de la expansión del Estado de Bienestar en la posguerra, actualmente constituyen fuertes grupos de presión que se movilizan frente a la apertura de los mercados. En Europa Occidental, las mejoras y protección en contra de las consecuencias negativas de la globalización sobre el bienestar explican el aumento en el gasto social, y son influenciadas por los sindicatos poderosos, los partidos socialdemócratas y Estados efectivos. La perspectiva de compensación en las economías abiertas lleva a los políticos socialdemócratas a proteger a los trabajadores a través de los beneficios de la seguridad social y a combinar conceptos de compensación y eficiencia, en especial mediante inversiones en capital humano (Melo, 2004; Avelino *et al.*, 2005).

A diferencia de Europa, América Latina tuvo regímenes autoritarios después de la Segunda Guerra, seguidos por la redemocratización con ajustes macroeconómicos y liberalización comercial. Históricamente, ha tenido muy bajas tasas de recaudación, que son la fuente de financiamiento de las políticas de bienestar, a lo que se sumaron los efectos negativos de las crisis económicas recurrentes de las décadas de 1980 y 1990 que redujeron aún más el presupuesto público y contribuyeron a un mayor endeudamiento interno y externo. Las clases medias y los pobres perdieron empleos y beneficios con la restructuración económica. Los gobiernos democráticos elegidos justo después del fin de las dictaduras y al inicio de los procesos de redemocratización enfrentaron dificultades para

atender las demandas de todos los grupos sociales, lo que derivó en la inestabilidad social en un momento de crisis económica y transición política.

La década de 1980 es considerada como una década “perdida” para la economía latinoamericana, pues las crisis fueron recurrentes, con inestabilidad macroeconómica, altísimas tasas de inflación, pobreza y desigualdad. Como respuesta, durante los años noventa se aplicaron en América Latina las mismas políticas de liberalización comercial y financiera, sumadas a privatizaciones de empresas públicas, y algunos regímenes utilizaron los recursos de la seguridad social para compensar a los más necesitados. Al principio, según Levy (2013):

el PIB creció a tasas anuales medias de 3.3 %, más del doble del 1.5% de los años 80. Las tasas de inflación fueron contenidas: en 2011 fue de 10% en Argentina, 7% en Brasil y debajo de 4% en Chile, Colombia, México y Perú. Las políticas monetarias lograron una disminución de los déficits fiscales y de los débitos administrativos. Sin embargo, la década de 1990 se caracterizó por repetidas crisis económicas, desempleo, desfinanciación y privatización de los sistemas de seguridad social tradicionales.

4. AMÉRICA LATINA. POLÍTICAS SOCIALES COMPENSATORIAS Y PENSIONES CONTRIBUTIVAS

Como en el caso de Estados Unidos, en América Latina la seguridad social está interconectada con el funcionamiento de la economía, del mercado de trabajo, con amplias implicaciones sobre la eficacia de estos programas, y sobre el ahorro doméstico y la productividad.¹ Una vez que la protección contra el desempleo incluye requerimientos legales e indemnizaciones, las empresas y trabajadores internalizan los costos de estos beneficios. En el caso

¹ En el presente libro, Lomelí explica la relevancia que han tenido el desempeño general de la economía y del mercado de trabajo en la situación actual de la seguridad social en el caso mexicano.

de América Latina, las desregulaciones son reforzadas con imperfecciones adicionales, pues muchas veces las empresas evaden y despiden a los trabajadores asalariados ilegalmente.

La mayoría de los países del continente latinoamericano cuenta con sistemas de pensiones contributivas que cubren a los asalariados formales; algunos tienen esquemas para no asalariados: autoempleados que trabajan con base en tasa/pieza, o trabajadores en firma familiar.

Como resultado, menos de 50% de los trabajadores participan de la seguridad social contributiva² —solo los formales lo hacen, excepto en Uruguay, Chile, Argentina, Panamá y Brasil—. Los cortes en la seguridad social dependen no solo de decisiones del Estado sino, también, del poder organizacional y estabilidad de los trabajadores, que son sus beneficiarios, y de los empleadores, además de la capacidad de los trabajadores informales de reclamar sus derechos sociales, lo que pasa por la ciudadanía y la apertura democrática (Mesa Lago, 2007).

Como en Latinoamérica los sistemas de pensiones son exclusivos para trabajadores formales de los sectores público y privado, en su mayoría de clase media y organizados en sindicatos —con mayor capacidad de resistencia para proteger sus derechos, en comparación con los trabajadores informales—, la clase media representa grupos de intereses cruciales para formación de opinión pública. Pero la gran mayoría de los trabajadores conforma un amplio sector informal, los sindicatos y organizaciones socialdemócratas son débiles y tienen reducida capacidad para luchar contra los recortes sociales y en favor de las políticas compensatorias.

Estos actores no son esenciales para demandar gastos compensatorios en políticas sociales. Así se explica porqué las organizaciones financieras internacionales pudieron jugar un papel sin precedentes para promover la estabilización y ajustes rápidos, lo-

² Este porcentaje de cobertura se cumple en el caso mexicano, al respecto véanse las cifras reportadas por Lomeli, Scott y Villagómez en los capítulos correspondientes de este libro.

grándose la solvencia fiscal mediante la reducción o eliminación de beneficios considerados marginales para la productividad económica, con el objetivo de disminuir los gastos sociales (Avelino *et al.*, 2005).

Por lo tanto, en el análisis del gasto público en América Latina los factores y dinámicas en juego son distintos y más complejos de lo que suponen las hipótesis de la eficiencia o de la compensación, pues se trata de procesos dinámicos que pueden ocurrir de manera simultánea.

5. SEGURIDAD SOCIAL: EFICIENCIA *VERSUS* COMPENSACIÓN

En el caso específico de la seguridad social, la discusión de la eficiencia de los gastos e ingresos es todavía más compleja e interesante, dado que el financiamiento del Estado se combina con una contribución del trabajador, pero también con un costo directo para los empleadores, y la mayor parte de sus recursos se utilizan para el pago de pensiones por vejez y discapacidad e indemnizaciones por despido y desempleo. Los trabajadores del sector privado formal reciben la mayor parte de apoyos del Estado.

Los resultados de la apertura comercial en varios países de América Latina demuestran que hay una correlación entre el inicio de la crisis económica y el mayor número de trabajadores que se retiran anticipadamente por razones de “invalidéz” o “vejez”, lo que aumenta los gastos de la seguridad social (Avelino *et al.*, 2005), aunque la población de la región todavía no ha envejecido, sino que, más bien, experimenta un largo periodo de bono demográfico.

Este incremento en el gasto social fue consecuencia directa y exclusiva de la desaceleración en la economía, del aumento en las tasas de desempleo —incluso de los trabajadores al servicio del Estado—, debido a las privatizaciones, factores que disminuyeron las contribuciones al sistema de seguridad social. Como resultado

final de esta combinación de factores, al contrario de lo esperado, la apertura comercial aumentó el gasto agregado, incluso en educación y seguridad social, y la hipótesis de eficiencia no ha funcionado con reformas a la seguridad social en América Latina ni en el mundo desarrollado.

La hipótesis de la eficiencia de los mercados fracasó, demostrando que los sistemas económicos son inestables. Desde la Segunda Guerra Mundial, Keynes probó que el sistema económico funciona en ciclos: las recesiones son cortas y menos profundas y los picos duran más con políticas activas expansionistas (de aumento del consumo), teniendo los cuidados para no disparar la inflación. Para corregir la inestabilidad, el economista británico plantea diferentes soluciones en cada momento del ciclo económico, los “estabilizadores automáticos” o amortiguadores. Frente al aumento del desempleo se promueven políticas compensatorias de auxilio para estimular el consumo, pues aunque se trata de un gasto adicional en política social, este mecanismo ayuda a revertir la situación económica. También se promueven apoyos a los Estados para mantener sus gastos, educación, salud, obras, a fin de que el desempleo no alcance niveles inaceptables. Por ejemplo, en la crisis reciente de Estados Unidos, tan solo en California se perdieron 30 mil millones de empleos (Stiglitz, 2010).

Por el contrario, después de la emergencia de la crisis financiera de 2008-2009, América Latina ya venía adoptando medidas keynesianas de protección del empleo y estímulo al consumo, combinadas con la estabilidad macroeconómica, por lo que logró resistir en mejores condiciones que el resto del mundo, respondiendo incluso con pleno empleo y tasas de desempleo menores a 1%, lo que se reflejó en la disminución de las tasas de pobreza y, en algunos casos, de la desigualdad. Debido a estos resultados contradictorios, en tiempos recientes se han retomado algunas medidas keynesianas, como el fortalecimiento del papel del Estado y regulaciones por parte de un poder público que busca eficiencia y, al mismo tiempo, invertir en políticas sociales.

6. EL NUEVO CICLO ECONÓMICO KEYNESIANO DESARROLLISTA EN AMÉRICA LATINA

Al final de la década pasada, muchos gobiernos asumieron políticas macroeconómicas contra-cíclicas efectivas (BID, 2013). Como consecuencia de lo anterior, en 2011 las reservas internacionales de la región alcanzaron 752 mil millones de dólares (en la década anterior fueron 151 mil MDD). Se observó una reducción importante, de 26.8% a 13.3%, en la pobreza y desigualdad, y 55 millones de personas salieron de la pobreza, en comparación con el número que se registró el año 2000.

El Coeficiente de Gini bajó en la mayoría de los países de la región; en 2011 este índice se redujo 6 puntos porcentuales o más en Argentina, Brasil, Perú y Venezuela, y disminuyó más de 3 puntos porcentuales en Chile y México, mientras en Colombia bajó 2 puntos. Entre 1990 y 2010 la mortalidad infantil presentó una reducción de 120 a 60 muertes por mil nacimientos vivos, la mortalidad materna decreció de 50 a 25 por 100 mil nacimientos, y la desnutrición crónica (bajo crecimiento) en niños menores de cinco años bajó de 25% a 12% de la población. La permanencia en la escuela y la media de años de escolaridad aumentaron, y las condiciones de salud y educación de niñas alcanzaron la equidad o incluso lograron superar las de los niños (Levy, 2013; BID, 2013).

Sin embargo, estas mejoras se observaron con mucho más fuerza a partir del 2005, con la consolidación de las políticas compensatorias que tenían como objetivo revertir los resultados negativos de las crisis económicas y sociales de las dos décadas anteriores (Avelino *et al.*, 2005). Desde la mitad de los años 90 muchos países de América Latina empezaron a implementar programas compensatorios de pensiones no contributivas, seguros de salud y transferencias monetarias orientadas a los pobres, con lo que se incrementó el gasto social desde 1990, pero con resultados positivos sobre la reducción de la pobreza y aumento de cobertura de la protección social. Así, se establecieron consensos sobre la necesidad de políticas compensatorias para que los pobres tengan un

piso mínimo de ingresos y de protección contra riesgos y capital humano (Arza, 2008; Mesa Lago, 2007; Levy, 2013; BID, 2013). Se amplió la cobertura de la seguridad social no contributiva, particularmente para los trabajadores informales de 13 países, con un costo medio de 0.56% del PIB (Chile, Brasil, Colombia, México, Perú, Nicaragua, Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú, Costa Rica, El Salvador y Panamá) (Levy, 2013).

En Brasil, la Previdencia Rural se aprobó en la Constitución de 1988, y actualmente cubre a 40% de los trabajadores rurales, porcentaje que antes de la reforma era de 13%; en Argentina, el sistema *Moratorium* aumentó la cobertura entre 27% y 16% puntos para mujeres y hombres; en Chile la pensión no contributiva cubre a 60% de los adultos mayores más pobres de la población, contribuyendo a reducir la pobreza. En el área de salud, en 2010 el Seguro Popular de México alcanzó a cubrir a 43 millones de personas y logró disminuir los gastos catastróficos de las familias con salud en 23%; además, el programa 70 y más de pensiones redujo la brecha de pobreza de 0.61% a 0.46%. En Colombia, en tanto, el Régimen Subsidiado aumentó la cobertura de salud de 30% a más del 90% de la población (Levy, 2013; BID, 2013).

La ampliación de la cobertura de la seguridad social no contributiva se acompañó de la ampliación de los gastos, con políticas sociales de educación, de combate a la pobreza y redistribución de ingresos, lo que propició la disminución de los riesgos para los trabajadores y sus familias, y promovió la reducción de la pobreza y el aumento del ingreso y del consumo. Sin embargo, el costo de los sistemas no contributivos es grande, pues estos son totalmente financiados por el Estado. La Previdencia Rural de Brasil tiene un valor de pensión alto (una tercera parte del PIB per cápita), y la edad de elegibilidad es baja (60 años para los hombres, 55 para las mujeres), alcanzando un alto costo de alrededor de 0.89% del PIB. En Argentina, el *Moratorium* cuesta entre 1.5% y 2% del PIB al año (Arza, 2008; Mesa Lago, 2007; Levy, 2013).

Asimismo, se debe considerar que, a diferencia de Europa, donde la población ya ha envejecido, la población de América La-

tina está en un proceso inicial de envejecimiento, con solo 7.6% de la población mayor de 60 años en 2010, pero con proyecciones de que esta sobrepasará el 21% en 2050. Por tanto, el costo de estos programas no contributivos aumentará en forma progresiva con la entrada de nuevos pensionistas, que cada vez serán más numerosos, y con los costos asociados.

Un problema adicional de estos beneficios no contributivos es la pérdida de estímulos al empleo formal, tal como lo han documentado para México Lomelí, Samaniego, Scott y Villagómez en los capítulos correspondientes de este libro. A diferencia de los programas contributivos, los beneficios no contributivos no están ligados al trabajo; en estos sistemas, los trabajadores informales reciben beneficios sin pagar por ellos. Por ejemplo, en 2009 Argentina extendió a trabajadores informales el subsidio para menores de 18 años de edad, otorgado previamente solo a formales mediante el programa Asignación Universal por Hijo. En 2011 el programa cubrió a 29% de todos los menores elegibles a un costo de 0.64% del PIB. Como resultado, se estima que esto redujo la probabilidad —en 45% para mujeres y 30% para hombres— de que los trabajadores informales entraran en empleo formal. Puesto en marcha a partir de 2002, el Seguro Popular de México redujo, cuatro años después, 5% del empleo formal en municipalidades que recibieron el programa inicialmente, reubicando entre 0.4 y 1 puntos del total de empleos formales en el mercado informal, lo que equivale a una cantidad de trabajadores que oscila entre 160 mil y 400 mil, o entre 8% y 20% del total de empleos creados durante el mismo periodo.

En Colombia, el Régimen Subsidiado sugiere algo similar, aunque con mayores impactos, ya que 4% de trabajadores pasaron a la informalidad. Estas tres experiencias indican que los sistemas no contributivos pueden promover tránsitos del mercado de trabajo formal al informal. Además, los adultos mayores que no contribuyen con aportaciones para obtener una pensión, y siguen trabajando hasta edades muy avanzadas, al recibir una pensión

no contributiva podrían dejar de trabajar, como sucede en Brasil y México (Arza, 2008; Mesa Lago, 2007; Levy, 2013; BID, 2013).

Por tanto, la segmentación de la seguridad social y la coexistencia de sistemas contributivos y no contributivos tienen tres implicaciones negativas: primero, reducen la eficacia total del seguro; segundo, disminuyen los ahorros domésticos y, finalmente, promueven una mala distribución de recursos, con impacto negativo sobre la productividad y el crecimiento. Al respecto, en esta obra autores como Lomelí y Scott han argumentado la necesidad de modificar la actual fragmentación del sistema de protección social en México. Villagómez y Samaniego han hecho la misma precisión pero para los casos particulares de las pensiones y el seguro de desempleo.

La reducción de la eficacia se debe a la frecuente transición del trabajo formal al sector informal. Como nada más los trabajadores formales contribuyen con el financiamiento para las pensiones, en los países con bajas tasas de formalidad los contribuyentes son una minoría de la población ocupada. Aun en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, países con las más altas coberturas contributivas en la región, el número de contribuyentes es de tan solo 55%, 56%, 47% y 58%, respectivamente, y más de 40% de la población queda a la expectativa de ser cubierta por los sistemas no contributivos para obtener un ingreso en el retiro (Arza, 2008; Mesa Lago, 2007; Levy, 2013; BID, 2013).

En cuanto al ahorro, las reformas a los sistemas de pensiones de los noventa sustituyeron los beneficios definidos por contribuciones definidas, con el objetivo de aumentar la oferta de ahorros domésticos de largo plazo. Este sería el mayor problema de las reformas que sustituyeron los sistemas de fondos públicos colectivos, basados en la solidaridad inter generacional, en cuentas individuales en el sistema privado. En América Latina el problema de fondo de los sistemas de seguridad social nunca ha sido su carácter público y colectivo, sino la segmentación del mercado de trabajo. El cambio se dio justo en el momento de bono demográfico, y el fin de la colaboración entre generaciones generará a futuro graves problemas

de sostenibilidad para las cuentas individuales de los *baby boomers* y para los jóvenes latinoamericanos, una vez descartada la posibilidad del segundo bono demográfico definido por Lee (2009).

7. EL CAMINO INVERSO: NUEVO CICLO DE REFORMAS A LA SEGURIDAD SOCIAL

Debido a la baja cobertura de las pensiones contributivas, la aportación de estos programas para el ahorro nacional es limitada. Los programas contributivos actúan como tasas adicionales sobre el empleo formal y su beneficio no es del todo valorado por los trabajadores, mientras que las pensiones no contributivas funcionan como subsidios para el empleo informal, pues las empresas pueden despedir a los trabajadores asalariados ilegalmente, permanecer pequeñas e informales, reforzando el empleo informal, la baja productividad y la escasa recaudación de los Estados. En México, 90% de los 3.6 millones de empresas registradas en censos tienen menos de cinco trabajadores, 96% menos de diez, y solo 1% tiene más de 50 trabajadores. Asimismo, menos de tres entre cuatro empresas están dadas de alta en el Instituto Mexicano del Seguro Social (Arza, 2008; Mesa Lago, 2007; Levy, 2013; BID, 2013).

La adopción de políticas compensatorias implementadas a partir de 2000 ha sido una ventaja de América Latina, comparada con Estados Unidos. Las reformas a la seguridad social implementadas por Clinton buscaban aprovechar los altos intereses de las bolsas de valores en el momento de *boom* económico. Por ello se incluyeron la portabilidad de las pensiones al sector privado, su simplificación para pequeñas empresas y los bonos indexados de acuerdo con la inflación. Sin embargo, no se tomaron en cuenta las fallas y riesgos del mercado bursátil, ni los costes de transacción de las pensiones en el sistema privado. Las reformas actuales buscan solventar los problemas de la privatización de los sistemas de seguridad social e indexación de las pensiones, de acuerdo con la inflación y los altos costos administrativos del sector privado.

Las reformas recientes, implementadas de 2009 a 2013, tratan de gestionar los nuevos riesgos introducidos con la privatización de las jubilaciones que ocurrieron en Estados Unidos y en algunos países de Europa (Stiglitz, 2010).

Según el informe de la OCDE de 2013, dichas reformas pueden clasificarse en cinco ámbitos: 1. La búsqueda de Cobertura Universal; 2. La adecuación de focalización a los pobres, normativas, exenciones y límites de gastos; 3. La sustentabilidad financiera, con sistemas de ahorro para el presupuesto del Estado, considerando esperanza de vida y transferencia de planes privados a públicos; 4. Los incentivos al trabajo, con igualdad de edad de jubilación por sexo, incentivos financieros, fin de jubilación anticipada, y 5. La eficiencia administrativa, menores costos de administración, gestión única, sistemas de información.

En relación con la cobertura universal, se han implementado tres tipos de intervenciones: las pensiones privadas en Polonia y Austria; las pensiones profesionales obligatorias en Israel y Corea, y la inscripción automática en los sistemas voluntarios en Reino Unido. También se han creado pensiones públicas para categorías específicas, como las pensiones para los familiares-cuidadores en Austria; las prestaciones por maternidad en Francia; las becas de investigación en Finlandia, y sistemas específicos para los nuevos empleados en el sector bancario en Portugal. En Chile, desde 2008, con carácter público, se puso en marcha un sistema de pensiones solidarias (SPS) y un plan de participación voluntaria en planes de ahorro para los trabajadores jóvenes y de bajos salarios, con subvención pública, así como un nuevo marco regulatorio para reducir los costos operativos (OCDE, 2013).

En Estados Unidos hubo una desgravación fiscal en los planes privados para personas de bajos ingresos; en Luxemburgo se redujo la aportación mínima mensual para pensiones voluntarias; en Italia, Nueva Zelanda y el Reino Unido se instituyó un sistema nacional de inscripción automática de ahorros para el retiro.

Para mejorar la adecuación de los sistemas de seguridad social se han creado mecanismos de focalización, normativas para guiar

decisiones sobre los nuevos derechos, exenciones y límites de gastos que permitan la sustentabilidad del conjunto de sistemas de protección social. En cuanto a la focalización, Australia aumentó los beneficios para los adultos mayores en riesgo de pobreza; Finlandia estableció un nivel mínimo de ingresos a ser complementado por una nueva pensión mínima; y para amenizar los efectos de la crisis, Grecia, el Reino Unido y Estados Unidos conceden pagos puntuales a los pensionistas, además de bonos esporádicos a pensionistas pobres en Grecia y Austria. Las nuevas normativas incluyen las nuevas prestaciones sujetas a verificación en Grecia, México y España; las pruebas de ingresos para asignación de beneficios a los pobres en Chile y Grecia; nuevos cálculos para elegibilidad y valor de pensiones en Noruega y Portugal. En cuanto a las exenciones, Chile abolió las contribuciones de salud para personas con bajos ingresos; México eximió a las pensiones del pago de impuestos, mientras que Estonia creó un nuevo complemento de ingresos para los jubilados que brindan cuidado a niños menores de tres años de edad.

También se han limitado los gastos de los sistemas de seguridad social: en Portugal se interrumpió el pago del 13° y 14° meses que se pagaban a los pensionados; Grecia cortó progresivamente el valor de las pensiones entre el 5% y el 19% y estableció un techo máximo; mientras “Corea está disminuyendo de manera gradual la tasa de reemplazo de las pensiones del sector público del 49% del PIB en 2009 hacia 40% en 2028” (OCDE, 2013).

Las medidas para la sustentabilidad financiera abarcan la creación de sistemas de ahorro para el presupuesto del Estado y la inclusión de la esperanza de vida en los cálculos de las pensiones, además del regreso de planes privados para fondos públicos. El aumento en los índices de reajuste han reducido el valor de los beneficios en la República Checa, Hungría, Noruega y Luxemburgo y Alemania o incluso los congelaron en Austria, Grecia, Portugal, Eslovenia, Australia, Finlandia y Estados Unidos; en tanto, se han creado nuevos impuestos sobre las pensiones en Grecia, Irlanda,

Portugal y Australia, y/o se recortaron los créditos fiscales en Nueva Zelanda.

Otro mecanismo de control de los gastos de la seguridad social es el vínculo de las pensiones con la esperanza de vida, como se establece en Finlandia y España (OCDE, 2013).

Algunos países de Europa central transfirieron gradualmente los planes privados a los sistemas públicos: Hungría, la República Eslovaca y Polonia.

Los incentivos al trabajo pretenden alargar la vida laboral con tres tipos de medidas: el aumento de la edad legal de jubilación; los incentivos financieros al empleo, como los bonos de trabajo y complementos de prestaciones para la jubilación, y la disminución o eliminación de la jubilación anticipada. En la última década, la mayoría de los 34 países de la OCDE aprobaron una legislación que eleva en forma progresiva la edad de jubilación de 65 a 67 años de edad o más y los requisitos de cotización para tener derecho a la pensión integral. Así, Eslovenia, Polonia, Australia, Italia, Dinamarca, República Checa, Francia y Grecia aumentaron la edad de jubilación en forma progresiva a 67 años para hombres y mujeres. En tanto, en Dinamarca, Grecia, Hungría, Italia, Corea y Turquía se vincularon los futuros aumentos en la edad de jubilación con los cambios en la esperanza de vida (OCDE, 2013).

Algunos países han desarrollado incentivos financieros para promover que los trabajadores sigan activos y posterguen su jubilación. En Australia, Irlanda, Francia, España y Suecia se ofrecen ventajas a aquellos que se jubilen a mayor edad de la establecida, y en naciones como Polonia, Portugal y Reino Unido se restringió o eliminó la jubilación anticipada.

En relación con la eficiencia administrativa, se ha promovido la disminución de los costos administrativos, la gestión única y sistemas de información eficientes. Hoy en día se estima que el costo administrativo de gestión de pensiones en planes privados está entre 20% y 40% de la contribución del trabajador; dichos costos son transmitidos a los cotizantes y desalientan la afiliación de trabajadores a los planes voluntarios. Las reformas introdujeron

nuevos esquemas de bajo costo en Australia, Suecia y Chile. En Japón, México, Reino Unido, Dinamarca, Grecia, Italia y Suecia se busca una gestión centralizada de pensiones públicas y/o privadas, mientras que en Grecia se redujo el número de planes de 133 a solo tres. Asimismo, Grecia y Corea establecieron sistemas de información para la gestión de la seguridad social. Estonia marcó toques y la República Eslovaca ha atado honorarios de retorno de los fondos de pensiones en la inversión y no a su valor de inventario.

CONCLUSIONES

En resumen, según la OCDE (2013), las reformas implementadas en materia de seguridad social asumieron una diversidad de formas: la creación de un sistema previsional voluntario (Canadá, Repúblicas Checa y Eslovaca, Polonia y Reino Unido); regulaciones para los planes privados (Canadá, Estonia, Hungría, Israel, México y Polonia); relajación de restricciones a las opciones de inversión y diversificación e internacionalización de las carteras de los fondos (Chile, Finlandia, Suiza y Turquía), y normas estrictas para mejorar las tasas de solvencia de los fondos (Canadá, Chile, Estonia, Irlanda, Finlandia y los Países Bajos).

El objetivo de estas medidas es inducir el consumo para apoyar la demanda interna y acelerar la recuperación económica, al mismo tiempo que se reduce la pobreza, y en algunos casos incluso para estabilizar la crisis del sistema financiero.

La edad de la jubilación ha sido el factor más fácil de cambiar, buscándose la equiparación por sexo. La mayoría de los países de la OCDE tendrá una edad de jubilación de 67 años a mediados de este siglo. Se ha evitado realizar grandes reformas estructurales que conduzcan a una revisión completa del sistema de pensiones, como ocurrió en la década anterior.

Estas medidas pretenden fundamentalmente que la población trabaje y ahorre más, ya que el desempleo y los menores salarios disminuyeron el volumen y valor de las contribuciones. Hoy los

pobres están más protegidos, aunque en promedio toda la población recibirá menores valores de pensiones en el futuro. Y seguramente los trabajadores que ingresan al mercado de trabajo de hoy —nuestros hijos y nietos— recibirán pensiones más bajas que las generaciones anteriores, como consecuencia de las reformas implementadas. Los jóvenes tendrán que trabajar más tiempo para compensar estas reducciones, y obtener menores beneficios en planes de prestación definida, en comparación con los beneficios definidos previos a las reformas.

En los países en desarrollo las reformas recientes se han concentrado en aumentar el nivel de cobertura, que actualmente es mucho menor que la de los países desarrollados.

China introdujo una nueva pensión rural en 2009 e India creó un sistema voluntario desde 2011, mientras Brasil incluyó a los trabajadores rurales en el sistema de reparto, con pensiones no contributivas por el valor de un salario mínimo, y México instituyó un plan no contributivo para personas mayores de 70 años.

Como las reformas son recientes, persisten problemas de adecuación, y es difícil medir su impacto financiero, en especial previéndose el progresivo envejecimiento de la población, que aumentará los gastos.

En el caso de Brasil, las inversiones para promover el empleo formal han logrado aumentar las tasas de formalidad laboral, lo que fomenta la financiación del sistema contributivo, para que sea auto sostenible.

La generación de empleo formal para jóvenes y otros grupos y empresas informales y de baja productividad, además de las políticas de desarrollo humano y de promoción de la productividad y desarrollo tecnológico, constituyen la mayor expectativa para, progresivamente, mantener la sostenibilidad del modelo de fondo colectivo y solidario que se mantuvo a pesar del periodo de privatización de la seguridad social en la región.

Actualmente se reconoce que la rentabilidad económica de los sistemas de pensiones no puede ser el valor único de una sociedad, pero la sociedad que queremos debe basarse en justicia social

—con un enfoque en la igualdad de oportunidades—, más que en resultados, en empleo con ingreso mínimo, equidad de género e intergeracional y sustentabilidad. Estos valores dependen no solo de la economía, también están en el campo de la política y del poder del voto, de la democracia, que debe estar por encima de los principios de la globalización económica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arza, C. (2008). "Pension Reform in Latin America: Distributional Principles, Inequalities and Alternative Policy Options", *Journal of Latin American Studies*, vol. 40, No. 1 (feb.),1-28.

Avelino, G., Brown, D. S. y W. Hunter. (2005). "The Effects of Capital Mobility, Trade Openness, and Democracy on Social Spending in Latin America, 1980-1990". *American Journal of Political Science*, vol. 49, No. 3, (jul.) 625-641.

BID (Andrew Powell, coord.).(2013), *Replantear las reformas. Cómo América Latina y el Caribe puede escapar del menor crecimiento mundial. Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe*.

Huber, E., Mustillo, R., y J. D. Stephens. (2008). "Politics and Social Spending in Latin America". *The Journal of Politics*, vol. 70, No. 2 (Apr.), 420-436.

Kay, S.J.(1999). Unexpected Privatizations: Politics and Social Security Reform in the Southern Cone. *Comparative Politics*, vol. 31, No. 4, (Jul.), 403-422.

Lee, R. (2009). Population aging, intergenerational transfers, and economic growth: Latin America in a Global Context. Paper presented in EXPERT GROUP MEETING ON POPULATION AGEING, INTERGENERATIONAL TRANSFERS AND SOCIAL PROTECTION, CELADE/ECLAC/DESA, Santiago, Chile, october 20-21.

Llanos, C. (2012). *Bases histórico-políticas del Estado de Bienestar alemán y británico (temas y problemas)*. *História Unisinos*. 16(2),193-207, mayo/agosto.

Levy, S. y N. Schady. (2013). "Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution". *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 27, No. 2 (Spring), 193-218.

Mackenzie, G.A. (1988). Social Security Issues in Developing Countries: The Latin American Experience: Staff Papers-International Monetary Fund, vol. 35, No. 3 (sep.), 496-522.

Melo, M. A. (2004). "Institutional Choice and the Diffusion of Policy Paradigms: Brazil and the Second Wave of Pension Reform". *International Political Science Review/Revue internationale de science politique*, vol. 25, No. 3, The Nation-State and Globalization: Changing Roles and Functions. *Les États nations et la globalisation: Roles et fonctions en mutation* (jul.), 320-341.

Mesa Lago, C. (2007). *Social Security Principles, Enforcement in Latin America, and Modifications by the reforms*. Oxford University Press.

OCDE. (2013). *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OCDE Publishing.

Schmidt. (2007). Citado en Williams, Penry, 1998. *The Later Tudors: England 1547-1603*, Oxford University Press.

Stiglitz, J. (2010). *Los felices 90.La semilla de la destrucción*, Madrid: Santillana Ediciones Generales.

Williams, P. (1998). *The Later Tudors: England 1547-1603*, Oxford University Press.

CONCLUSIONES*

El sistema de seguridad social implantado en México durante el siglo xx suponía la continua incorporación de trabajadores, y sus familias, a las instituciones públicas que proveen servicios de salud y prestaciones sociales, como resultado del crecimiento económico y la generación de empleo, lo que implicaba una conexión favorable entre la dinámica del mercado de trabajo y el propio sistema.

Sin embargo, a partir de los años ochenta, con los cambios en el diseño de la política económica y en el manejo de las finanzas públicas, el bajo ritmo de crecimiento del PIB, el predominio productivo de los sectores de comercio y servicios, las dificultades en la creación de empleo formal y la consolidación de actividades informales (vinculadas sobre todo a la subsistencia y a las relaciones de trabajo irregulares), se modificaron las condiciones de sustentabilidad del sistema y se agotó la posibilidad de extender la cobertura de seguridad social para toda la población. Así, la condición laboral de las personas se convirtió en la principal restricción para acceder a los servicios médicos y prestaciones de la seguridad social.

Para subsanar estas limitaciones, desde hace más de una década se han extendido los programas (no contributivos) de protección social, como el Seguro Popular, las pensiones para adultos mayores de setenta años o los programas de transferencias condicionadas, que ofrecen apoyo a las personas que no están cubiertas por la seguridad social. No obstante, esta política ha sido insuficiente para proteger el ingreso y mejorar las condiciones de pobreza y de desigualdad en los servicios y prestaciones públicas.

Ante las circunstancias actuales de la economía nacional y del mercado de trabajo, y en ausencia de políticas públicas eficaces pa-

* Las conclusiones que se exponen en este apartado constituyen un razonamiento general sobre la seguridad social en México, articulado con base en las contribuciones realizadas por los autores de los textos contenidos en esta obra y en las evidencias aportadas por la literatura especializada en el tema.

ra sostener elevadas tasas de creación de empleo formal y mejorar sustancialmente la estructura y eficiencia institucional de la seguridad social, se ha vuelto indispensable la reforma al sistema vigente. Para lograrlo, se requiere de un diagnóstico riguroso¹ que permita definir un conjunto de medidas que modifiquen el marco legal y la configuración institucional del sistema, y mejoren la eficacia y articulación de las políticas públicas.

Los ensayos que se presentan en esta obra, junto a la literatura especializada,² contribuyen con el diagnóstico del sistema actual y con la reflexión sobre los aspectos clave en el diseño de una reforma estructural de la seguridad social en México. Estas contribuciones representan una *exposición de motivos* que ayuda a justificar la necesidad de construir un nuevo régimen de seguridad social y ofrecen elementos para una toma de decisiones en el trabajo legislativo que vayan más allá de la aplicación de soluciones parciales.

Aunque es plausible la expansión de las prestaciones sociales mediante decisiones específicas, como la pensión universal y el seguro de desempleo, lo más importante es definir una estrategia pública más amplia que permita avanzar en la construcción de un sistema de seguridad social con cobertura universal y acceso efectivo, integrado institucionalmente, homogéneo en sus prestaciones y con fuentes sustentables de financiamiento.

No obstante la diversidad de perspectivas sobre la problemática y las diferencias en el planteamiento de las soluciones que se aprecian en la literatura, se logra identificar un conjunto de coincidencias en el diagnóstico y en el sentido que deben tomar algunas de las medidas para mejorar la seguridad social en el país.

Respecto al diagnóstico, se advierte que el sistema de seguridad social se encuentra altamente fragmentado y desarticulado,

¹ Ros (2013) destaca la importancia de realizar un diagnóstico acertado, pues los errores en el análisis de la falta de crecimiento económico, del funcionamiento del mercado de trabajo y de los fallos institucionales han influido en la definición de las reformas económicas recientes, que difícilmente restablecerán el dinamismo en la economía y elevarán el bienestar social.

² BM, 2005; CEEY, 2012; Ibarra, 2012; ISSA, 2013; Lomeli, 2007; Narro *et al.*, 2010; OCDE, 2012; OIT, 2015; Scott, 2005; Valencia *et al.*, 2012.

tanto en el diseño como en la operación de las instituciones que imparten los servicios públicos de salud y seguridad social. A pesar de los esfuerzos gubernamentales de las últimas décadas, la seguridad social presenta un alto grado de regresividad relacionado con la desigualdad en las prestaciones sociales y en la calidad de los servicios que ofrecen los distintos esquemas; además, los usuarios del sistema tienen una baja valoración de los beneficios que obtienen, lo que, al final, hace que este represente una de las mayores carencias sociales del país.³

Asimismo, la cobertura del sistema de pensiones es baja y varios esquemas siguen enfrentando problemas de viabilidad financiera. Gran parte de los trabajadores no ahorra lo suficiente para su retiro, debido especialmente al bajo nivel de sus remuneraciones, lo que se traduce en cotizaciones y tasas de reemplazo bajas. Además, el sistema afronta el reto impuesto por el cambio demográfico, que implica el riesgo de un incremento en la población de edad avanzada en situación de pobreza.

Aunque las políticas de protección social (no contributiva) pueden representar un incentivo a la informalidad,⁴ han resultado instrumentos útiles para atender la pobreza, lo que confirma la importancia de construir un sistema de cobertura universal. De hecho, la integración de los programas de protección social en un sistema seguridad social universal ayudaría a eliminar las duplicidades en el ejercicio de los recursos y programas públicos y constituiría un nivel básico de prestaciones sociales más homogéneas, lo que coincide con el planteamiento de distintos especialistas y organismos internacionales.⁵

³ De acuerdo con los reportes de Medición de la Pobreza del CONEVAL (2015), en 2014 la población que no tuvo acceso a la seguridad social alcanzó el 58.5% (70.1 millones de personas) del total nacional. Con base en datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI, también se advierte que en 2014 los trabajadores que no contaban con prestaciones de la seguridad social (empleo informal) representaban el 57.8 % de la población ocupada.

⁴ Este efecto sobre la informalidad no se puede tomar como concluyente, pues las evidencias y las opiniones de los especialistas son controversiales; véase Ros (2013).

⁵ BM, 2005; Ibarra, 2012; ISSA, 2013; OCDE, 2012; OIT, 2015; Valencia *et al.*, 2012.

A pesar del bajo dinamismo de la economía nacional y de la disciplina fiscal en el manejo de la hacienda pública, se ha registrado un crecimiento de los recursos presupuestarios destinados al gasto en seguridad social, particularmente en los programas de protección social, aunque este esfuerzo sigue siendo insuficiente y no anula la necesidad de fortalecer las fuentes de financiamiento. La limitada recaudación fiscal ha sido un problema histórico, no solo en México, sino en toda América Latina, que ha dificultado la asignación de recursos públicos para el desarrollo social.

Las reformas de las principales instituciones de seguridad social en México, llevadas a cabo entre los años noventa y la primera década de este siglo, han resultado insuficientes, pues no se orientaron a solucionar la fragmentación del sistema ni las deficiencias estructurales de la seguridad social, lo que contrasta con lo sucedido en otras naciones. Las tendencias y lecciones internacionales muestran que, si bien la capacidad de instrumentación del derecho a la seguridad social en los distintos países ha variado en el tiempo conforme a los cambios políticos y económicos, es deseable avanzar hacia sistemas de cobertura universal donde se preste especial cuidado a la atención a grupos vulnerables, la sustentabilidad financiera, los incentivos al mercado de trabajo y la eficiencia administrativa. La región latinoamericana, y México en concreto, presentan retos particulares que resolver para lograr dicho objetivo.

Para promover una reforma estructural de la seguridad social en nuestro país es importante la creación de un nuevo sistema que no esté basado en la condición laboral de las personas y que elimine las barreras de acceso efectivo a los servicios y prestaciones sociales. Para ello, convendría diseñar la reforma desde un enfoque de derechos sociales, a fin de evitar que esta se limite a ser un derecho laboral del asalariado. De igual manera, sería pertinente la implementación de un régimen que considere un ingreso mínimo universal, el acceso a un paquete básico de salud y la obtención de prestaciones básicas, como una pensión o un seguro de desempleo.

En la construcción de un sistema de seguridad social universal es conveniente asegurar la sustentabilidad financiera, constituir un esquema de incentivos deseables y promover la convergencia de todos los sistemas de salud pública y la portabilidad de los beneficios. Además, para mejorar la estructura financiera sería apropiado separar los esquemas de financiamiento de servicios de salud de las prestaciones de carácter socio-laboral.

A pesar de que existen diversas propuestas para financiar la seguridad social universal con impuestos generales, sería adecuado explorar la viabilidad de un sistema que combine las dimensiones contributiva y no contributiva. Cabe señalar que en la mayoría de los sistemas de seguridad social en América Latina el financiamiento es de carácter tripartito y existen también numerosos programas no contributivos de protección social.

En lo que corresponde a las iniciativas de pensión universal y seguro de desempleo que actualmente están a la espera de dictamen en las comisiones del Senado, se reconoce que representan un progreso en la extensión de los derechos sociales.

En particular, la iniciativa sobre la pensión universal es un avance en la protección social de las personas que presentan un alto grado de vulnerabilidad, y su implementación podría tener un costo relativamente bajo. Con esta medida se tiene la posibilidad de establecer un beneficio generalizado y uniforme para un conjunto amplio de personas, orientado a la protección contra el riesgo de pobreza.⁶

Sin embargo, las deficiencias en el diseño de la pensión universal impiden resolver el problema de fondo del sistema nacional de pensiones. Es necesario garantizar su sustentabilidad financiera en el largo plazo y su articulación con otros pilares de la seguridad social, así como establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. La oferta de prestaciones no contributivas tendría que evitar las duplicidades en el esfuerzo fiscal realizado por el gobierno federal y los gobiernos locales.

⁶ Entre los países de la OCDE, México tiene el tercer lugar en pobreza de adultos mayores, después de Australia y Corea (OCDE, 2013).

En el caso de la iniciativa sobre el seguro de desempleo se reconoce que podría subsanar un rezago histórico en las prestaciones sociales y convertirse en un *estabilizador macroeconómico*. No obstante, la propuesta presenta deficiencias importantes en el diseño, por lo que no se puede considerar como un seguro que garantice condiciones mínimas de ingreso ante la pérdida del empleo, como sucede en otros países.

Las mayores anomalías en el diseño de dicha prestación están relacionadas con las fuentes de financiamiento y las grandes barreras de ingreso. Otros puntos cuestionables serían que el segmento de trabajadores potencialmente elegibles es reducido, además de que se introduce una rivalidad en el uso de la prestación para adquirir vivienda o para financiar la desocupación del beneficiario. De igual modo, resultaría pertinente articular el seguro con políticas activas de empleo y la indemnización por despido.

No obstante las intenciones loables que subyacen en las dos iniciativas, existe el riesgo de que consoliden la fragmentación existente en la estructura institucional de prestaciones sociales y la informalidad en el mercado de trabajo, dado que no constituyen una verdadera reforma a la seguridad social. Aunque convendría mejorar su diseño y garantizar los mecanismos para su financiamiento e instrumentación antes de que las iniciativas sean aprobadas, este esfuerzo debería representar el inicio de un proceso legislativo para reformar en su conjunto las instituciones de seguridad y protección social. Un proceso de tal magnitud exigiría un nuevo consenso social, pues la problemática de la seguridad social no es solo actuarial, sino un asunto que involucra directamente los intereses de distintos actores sociales (CEEY, 2012).

La reforma a la seguridad social podría representar la intervención del Estado más importante para reducir la informalidad, la desigualdad y la pobreza, si se logra articular con medidas de orden fiscal y laboral.⁷ Esta articulación de decisiones legislativas

⁷ La misma OCDE (2015) ha recomendado la aprobación de las iniciativas sobre el seguro de desempleo y la pensión universal, que junto con otras reformas permitirían impulsar el crecimiento económico y la reducción de la informalidad.

y políticas públicas podría instrumentarse de manera gradual y en distintas etapas, mientras se constituye un nuevo sistema de seguridad social.

En ese sentido, una reforma a la seguridad social podría elevar el impacto positivo en el desarrollo económico y el bienestar social del país, que se espera obtener con la instrumentación de las reformas aprobadas en la LXII Legislatura, si se atienden los asuntos sociales con medidas que resuelvan la problemática estructural de las prestaciones y servicios públicos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Mundial (BM) (2005). “México: Panorama de la protección social”, en *Generación de Ingreso y Protección Social para los Pobres*. Washington.

Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY). (2012). *El México del 2012, reformas a la hacienda pública y al sistema de protección social*, México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). (2013). *Reporte de medición de la pobreza*, México.

Ibarra, D. (2012). *Mercado de trabajo y protección social*. Con referencia especial a México. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

International Social Security Association (ISSA). (2013). *Dynamic social security: a global commitment to excellence. Global Report*. Geneva.

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* No. 48.

Narro, J., Moctezuma, D. y L. Orozco. (2010). *Hacia un nuevo modelo de seguridad social*, Economía, UNAM, vol. 7.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2013). *La medición de la informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal*. Ginebra.

_____. (2015). *Informe mundial sobre la protección social 2014-2015: hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social*. Ginebra.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2013). *Pensions at Glance*. París.

_____. (2015). *Estudios económicos de la OCDE: México*. París.

Ros, J. (2013), “Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México”, en *Grandes Problemas de México*. El Colegio de México, México.

Scott, J. (2005). “Seguridad social y desigualdad en México: de la polarización a la universalidad”, en *Bienestar y política social*, vol. 1, No. 1, pp. 59-82, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Valencia, E., Foust, D. y D. Tetreault. (2012). *Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI*. CEPAL.

RELATORÍA

El 19 de agosto de 2014 se llevó a cabo el seminario “Situación actual y reforma de la seguridad social en México”, organizado por el Instituto Belisario Domínguez (IBD) del Senado de la República. El evento estuvo constituido por tres paneles de especialistas provenientes de, entre otras instituciones, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), El Colegio de México (COLMEX), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El objetivo central del seminario fue ofrecer elementos de diagnóstico sobre la situación de la seguridad social en México y analizar el alcance y las limitaciones de las iniciativas de reforma al sistema de seguridad social, en particular las relacionadas con la pensión universal y el seguro de desempleo. La intención: poner a disposición del Senado de la República reflexiones que contribuyan con el debate y la toma de decisiones legislativas sobre la reforma a la seguridad social.

No obstante la diversidad de enfoques en el análisis sobre la situación y reforma de la seguridad social, existe un conjunto de coincidencias en el diagnóstico y acuerdos sobre el sentido que deben tomar algunas de las medidas para mejorar el sistema de seguridad social en México.

a. Sobre el diagnóstico del sistema de seguridad social en nuestro país destacaron los siguientes aspectos:

- El sistema de seguridad social se encuentra altamente fragmentado y desarticulado. Se compone fundamentalmente de tres dimensiones: la salud, la previsión y el cuidado.

- La seguridad social es una de las mayores carencias sociales del país y presenta un alto grado de regresividad.
- Se sabe que las personas tienen una baja valoración de los beneficios de la seguridad social.
- Se reconoce, en el ámbito internacional, el derecho a la seguridad social.
- La cobertura del sistema de pensiones es baja y varios esquemas siguen enfrentando problemas de viabilidad financiera.
- Gran parte de los trabajadores no ahorra lo suficiente para su retiro, en particular por el bajo nivel de sus ingresos.
- El sistema de pensiones afronta el reto impuesto por el cambio demográfico, que implica el riesgo de un incremento en la población de edad avanzada en situación de pobreza.
- En la mayoría de los sistemas de seguridad social contributivos en América Latina el financiamiento es de carácter tripartito.
- A pesar de las condiciones económicas desfavorables, se ha registrado un crecimiento de los recursos públicos destinados al gasto en seguridad social.
- Aunque las políticas de protección social (no contributiva) pueden representar un incentivo a la informalidad, han resultado instrumentos eficaces para reducir la pobreza.

b. De acuerdo con las reflexiones de los panelistas, en el diseño y puesta en marcha de la reforma al sistema de seguridad social es conveniente considerar los siguientes aspectos:

- Las reformas recientes a la seguridad social en México no se han orientado a solucionar la fragmentación del sistema.
- Las reformas recientes a los sistemas de seguridad social en el ámbito internacional han buscado la cobertura universal, la focalización de la ayuda social, la sustentabilidad financiera, así como incentivar el trabajo formal y la eficiencia administrativa.
- Convendría diseñar las reformas a la seguridad social desde un enfoque de derechos sociales para evitar que esta se limite a ser un derecho laboral del asalariado.

- Se requiere que la creación de un nuevo sistema de seguridad social no esté basada en la condición laboral de las personas.
- Es importante la eliminación de las barreras de acceso a la seguridad social.
 - Sería conveniente promover la implementación de un sistema con un ingreso mínimo universal, acceso a un paquete básico de salud y la obtención de prestaciones básicas, como una pensión o un seguro de desempleo.
 - Para mejorar la estructura financiera sería apropiado separar los esquemas de financiamiento de servicios de salud respecto de las prestaciones de carácter socio-laboral.
 - Para la construcción de un sistema de seguridad social universal sería pertinente asegurar la sustentabilidad financiera, constituir un esquema de incentivos deseables y promover la convergencia de todos los sistemas de salud pública y la portabilidad de los beneficios.
 - Aunque existen diversas propuestas para financiar la seguridad social universal con impuestos generales, sería adecuado explorar la viabilidad de un sistema que combine las dimensiones contributiva y no contributiva.

c. Sobre el análisis de las iniciativas de pensión universal y seguro de desempleo que actualmente están a la espera de dictamen en las comisiones del Senado, se subrayó que:

- La iniciativa sobre la pensión universal es un avance en la protección social de las personas que presentan un alto grado de vulnerabilidad y pobreza, y podría tener un costo relativamente bajo.
- Con la medida se tiene la posibilidad de establecer un beneficio generalizado y uniforme para un conjunto amplio de personas, orientado a la protección contra el riesgo de pobreza.
- Las deficiencias en el diseño de la pensión universal no permiten resolver el problema de fondo del sistema nacional de pensiones. Es necesario garantizar su sustentabilidad financiera en el largo plazo y su articulación con otros pilares de la seguridad so-

cial, así como establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

- La oferta de prestaciones no contributivas tendría que evitar las duplicidades en el esfuerzo fiscal realizado por el gobierno federal y los gobiernos locales.

- La iniciativa sobre el seguro de desempleo pretende subsanar un rezago histórico en las prestaciones sociales y, con un buen diseño, podría convertirse en un estabilizador macroeconómico.

- La propuesta presenta graves deficiencias en el diseño, por lo que no se puede considerar como un seguro que garantice condiciones mínimas de ingreso ante la pérdida del empleo, como sucede en otros países.

- Las principales anomalías en el diseño de la prestación están relacionadas con las fuentes de financiamiento y las grandes barreras de ingreso.

- El segmento de trabajadores potencialmente elegibles es reducido.

- Resultaría pertinente articular el seguro con políticas activas de empleo y la indemnización por despido.

- Las dos iniciativas podrían generar la consolidación de la fragmentación existente entre la formalidad y la informalidad y no constituyen una verdadera reforma a la seguridad social.

Más allá de las coincidencias y los puntos clave identificados durante el seminario, la participación de los especialistas ofreció una vastedad de reflexiones que se resumen a continuación.

PANEL 1. SITUACIÓN ACTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

El primer panel, en el que participaron el Dr. Leonardo Lomelí (UNAM), el maestro John Scott (CIDE-CONEVAL) y la Dra. Verónica Malo (CEEY), ofreció una perspectiva general sobre la situación y

la reforma al sistema de seguridad social, así como su vinculación con las condiciones de pobreza y del mercado de trabajo.

En los últimos años se ha dado una secuencia de reformas parciales, en las que no se ha previsto la solución a la fragmentación actual del sistema, argumentó el Dr. Lomelí, quien asimismo abordó las implicaciones de las reformas al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en 1997, y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en 2007. En particular, cuestionó la manera en que se realizó la reforma al IMSS (en un momento de crisis económica), sin considerar una transición gradual, la modificación al sistema de salud, ni la definición de un pilar adicional a las cuentas individuales. La reforma al ISSSTE, estimó, no fue suficientemente discutida, pero esto debe servir como antecedente para que la situación no se repita y sí, en cambio, para propiciar un debate más amplio en las futuras reformas a la seguridad social; además, subrayó la importancia de la capacidad regulatoria de organismos como PENSIONISSSTE y CONSAR para administrar las cuentas de capitalización individual.

El actual director de la Facultad de Economía de la UNAM afirmó que el esquema de seguridad voluntaria ha mostrado un crecimiento lento, dada la baja valoración de sus beneficios por parte de la población, e indicó que las personas con mayor riesgo de padecer enfermedades que conllevan altos costos son las que se afilian, mientras que la gran mayoría percibe riesgos menores y prefiere cubrir los costos de salud en el sector privado.

El maestro J. Scott, por su parte, hizo énfasis en algunas de las características de la seguridad social que, desde su perspectiva, representa la mayor carencia social del país, ya que no existe un sistema integral de seguridad social y el que existe no cubre a más de un tercio de la población total e induce las desigualdades “verticales” y “horizontales” más amplias del gasto social. El sistema actual de seguridad social es regresivo, pues, refirió, las personas en los deciles más altos de ingreso son las que tienen mayor acceso al sistema, lo que contribuye a profundizar la desigualdad en México.

El investigador del CIDE y actual consejero académico del CONEVAL resaltó la gran disparidad que existe entre los beneficios de salud y las pensiones al interior del gobierno federal, y comparó la concentración de este tipo de esquemas en los deciles más altos con lo observado en programas sociales como Oportunidades y Seguro Popular, que favorecen a las familias más pobres. Mencionó que las reformas debieran incluir la eliminación de barreras de acceso a la seguridad social, así como los subsidios que se otorgan en el sector público. Planteó la posibilidad de implementar un ingreso mínimo universal, y que toda la población tenga acceso a un paquete básico de salud, una pensión, un seguro de desempleo y apoyo al desarrollo infantil, entre otros elementos.

Por su parte, la Dra. Verónica Malo expuso la propuesta del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) sobre un sistema de protección social universal que contribuya a reducir la pobreza, incrementar la movilidad social y la productividad laboral, disminuir el gasto privado en salud de las familias, así como a aumentar la demanda agregada y la competitividad.

La investigadora del CEEY afirmó que el sistema alternativo de seguridad social debe otorgar cobertura universal, ser fiscalmente sostenible y generar incentivos deseables; debe, además, crear un acceso efectivo a la salud, otorgar un seguro de vida e invalidez, y una pensión mínima de retiro. Se debe, dijo, permitir la convergencia de todos los sistemas de salud pública y la portabilidad de los beneficios, además de eliminar las cuotas obrero-patronales a la salud.

Para garantizar un paquete mínimo de seguridad social se requiere un financiamiento a partir de recursos públicos, en especial de impuestos al consumo, ingreso y ganancias, así como la eliminación de regímenes especiales. El CEEY estima que una reforma como la que plantea requeriría 5.5 puntos porcentuales del producto interno bruto (PIB).

PANEL 2. TENDENCIAS Y REFORMAS RECIENTES
EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

La Dra. Cristina Gomes (FLACSO-México) y el maestro Pablo Yanes (CEPAL) fueron encargados de desarrollar el segundo panel, cuyo objetivo consistió en obtener una perspectiva internacional de las principales tendencias y reformas a la seguridad social, a fin de identificar las medidas que puedan ayudar en el diseño de la reforma en México.

La Dra. Gomes señaló que, desde una perspectiva histórica internacional, las características del Estado de Bienestar están relacionadas con el contexto económico, político y social de cada país y que a partir de la segunda mitad del siglo xx organismos internacionales como las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo han reconocido el derecho a la seguridad social de las personas.

La investigadora de la FLACSO afirmó que una de las mayores debilidades para instituir el Estado de Bienestar en América Latina es la baja recaudación fiscal. Sin embargo, a pesar de la liberalización comercial iniciada en los años ochenta y las crisis económicas observadas en América Latina, se observa un incremento en el gasto en educación y seguridad social. Con la estabilidad macroeconómica de los primeros años del siglo xxi se logró ampliar la política social y la aplicación de políticas compensatorias y de seguridad social no contributiva.

En correspondencia con los planteamientos de Santiago Levy —vicepresidente del Banco Interamericano de Desarrollo— sobre el incentivo que representan las políticas sociales no contributivas a la informalidad, Gomes señaló que el esquema de transferencias no contributivas ha apoyado la migración del sector formal al informal. En algunos casos, las pensiones no contributivas se convirtieron en un subsidio para el empleo informal, ya que esto permitió que los trabajadores informales recibieran algún beneficio sin pagar por él. Pero, aunque la implementación de políticas compensatorias no contributivas tiene impactos negativos sobre la

productividad y deviene un subsidio a la informalidad, ha resultado una vía útil para reducir la pobreza, comentó.

Según la investigadora, las reformas a los sistemas de seguridad social que en tiempos recientes se han implementado en el mundo buscan la cobertura universal, la focalización de la ayuda social, la sustentabilidad financiera, así como incentivar el trabajo formal y la eficiencia administrativa.

No obstante que la mayoría de las reformas a la seguridad social persiguen dichos objetivos, existen diferencias significativas en las medidas que se han llevado a cabo para lograrlos. Por ejemplo, para garantizar cierto nivel de ingreso durante la vejez, las economías desarrolladas han hecho reformas para aumentar el número de años de actividad laboral de la población, en tanto que las economías en desarrollo se inclinan por implementar políticas no contributivas.

En lo que toca a la sustentabilidad financiera de los sistemas de pensiones, el tema más sensible en términos sociales y políticos es el retraso en la edad de jubilación, pero se reconoce como una herramienta eficaz para garantizar la viabilidad financiera de los sistemas de jubilación.

Por su parte, el maestro Pablo Yanes asentó que las reformas de seguridad social deben considerar las condiciones socioeconómicas específicas de cada país y que la creación de un sistema de protección social no es fácil, ya que se trata de un problema de economía política y no solo de tipo actuarial o de eficiencia administrativa.

Pese a que a nivel internacional existe un debate sobre las dimensiones que componen la seguridad social, en México el sistema de seguridad social está constituido por tres dimensiones relativamente claras: la salud, la previsión y el cuidado. Asimismo, agregó, la configuración de la seguridad social en México es ambiciosa, pues incluye un elevado número de servicios que inciden en el desarrollo de las personas, y abarca no solo los relacionados con la salud y las pensiones sino aquellos que aspiran a cubrir necesidades como la cultura y el entretenimiento.

En América Latina los sistemas de protección tienen dos principales esquemas de financiamiento: el contributivo y el no contributivo. En la mayoría de los primeros, el financiamiento es de carácter tripartito, es decir, con participación de los trabajadores, los empleadores y el gobierno. Sin embargo, cuando se hace referencia a esquemas no contributivos es necesario aclarar que sí existe una contribución indirecta con el pago de impuestos generales de las personas, por ejemplo los del consumo.

El especialista añadió que las tres reformas al sistema de pensiones realizadas en México (la del IMSS en 1997, la del ISSSTE en 2007 y la del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas [ISSFAM] en 2012) persiguen objetivos diferentes, lo que prueba la consolidación de la fragmentación del sistema de seguridad social.

El funcionario de la CEPAL también aludió a los alcances y limitaciones del seguro de desempleo y la pensión universal. Entre los logros del seguro recalcó que se establecen ciertas garantías explícitas, a diferencia de otros programas sociales existentes, pero su implementación provoca interrogantes sobre sus fuentes de financiamiento y las altas barreras de entrada que se han impuesto para ejercer el seguro. Con la medida, advirtió, solo se protege a trabajadores formales, por lo que se otorga mayor protección a los más protegidos.

Sobre la pensión universal, apuntó que representa una prestación de bajos ingresos y que siguen existiendo diferencias sustanciales entre la que se otorga en el medio rural y el urbano. Tanto el seguro de desempleo como la pensión universal, tal como están propuestas, consolidarán la fragmentación existente entre formalidad e informalidad, reiteró.

Finalmente, el maestro Yanes indicó que en el proceso de construcción de un sistema de seguridad social conviene reflexionar si la universalidad es lo mismo que la expansión de cobertura y si puede estar basada en la separación del financiamiento y provisión de servicios entre los sectores público y privado. Asimismo, dijo, es pertinente explorar la viabilidad de una universalización

que combine las dimensiones contributiva y no contributiva del financiamiento, y si la ausencia de mecanismos de exigibilidad de derechos es adecuada para un proceso de universalización.

PANEL 3. ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE LAS INICIATIVAS EN MATERIA DE PENSIONES Y SEGURO DE DESEMPLEO

En el tercer panel, integrado por el Dr. Alejandro Villagómez (CIDE), el maestro Pedro Vásquez Colmenares, la licenciada Norma Samaniego y el Dr. Ángel Calderón (COLMEX), se discutieron las iniciativas relacionadas con las pensiones y el seguro de desempleo.

El Dr. Villagómez analizó los principales problemas que en la actualidad aquejan al sistema de pensiones en México que, aseveró, se caracteriza por una alta fragmentación y desarticulación, dada la existencia de más de 100 programas federales de seguridad social, sin mecanismos adecuados de portabilidad.

La cobertura del sistema es baja (apenas la mitad de la población económicamente activa) y varios esquemas de pensiones se siguen enfrentando a problemas de viabilidad financiera. Las reformas a los principales programas contributivos han permitido reducir las presiones fiscales, pero permanecen aún importantes pasivos contingentes, explicó el investigador.

Las tasas de reemplazo se encuentran en niveles bajos, debido a densidades de cotización reducidas, que a su vez están vinculadas con el bajo nivel de cotización establecido legalmente y con la transición entre el empleo formal e informal de muchos trabajadores. Por ello, una parte importante de los que están cubiertos por un programa de pensiones contributivas ni siquiera cumplirán los requisitos para acceder a la pensión mínima garantizada. Esta situación se complica porque gran parte de los trabajadores no ahorra lo suficiente para su retiro, sobre todo por el bajo nivel de sus ingresos. En este contexto, la mayoría de los hogares no tendrá la capacidad de mantener su nivel de consumo en el futuro, apuntó.

Uno de los mayores retos a que se enfrenta el sistema de pensiones tiene que ver con el cambio demográfico que provoca que la población adulta en edad avanzada esté creciendo y que una parte importante de esta se halle en situación de pobreza y vulnerabilidad. Ante esta tendencia, se han creado programas no contributivos de pensiones para brindar condiciones básicas de seguridad social, aunque su implementación ha sido más bien desordenada.

El Dr. Villagómez puntualizó que la propuesta de pensión universal representa un avance en la constitución de un piso mínimo de seguridad social que permita ofrecer protección contra el riesgo de pobreza a los adultos mayores, e indicó que su costo es relativamente bajo. No obstante, aclaró que la propuesta se limita a ampliar el actual programa 65 y más, que no se trata de una pensión propiamente universal y que presenta inconsistencias de diseño que impiden resolver el problema de fondo del sistema nacional de pensiones.

Si bien es necesario un programa no contributivo de pensiones, se requiere adoptar un diseño que permita garantizar su sustentabilidad financiera en el largo plazo y articularse con los otros pilares de la seguridad social para conformar un sistema nacional de pensiones integral y financieramente viable. Luego de admitir que establecer un fideicomiso para el financiamiento de la pensión universal contribuiría a garantizar la sustentabilidad del programa, este, advirtió, deberá basarse en la necesidad de tomar en cuenta posibles problemas vinculados con la constitución de ese tipo de fondo.

Según el panelista, las iniciativas sobre pensión universal y seguro de desempleo que actualmente esperan ser dictaminadas en las comisiones del Senado no constituyen una verdadera reforma a la seguridad social, y si bien la implementación de la pensión universal podría ayudar a mitigar la pobreza, no queda claro si puede lograr un gran impacto positivo en la reducción de la informalidad.

En su intervención, el maestro Vásquez Colmenares señaló que las reformas a los principales regímenes de pensiones contributivas han ido en la dirección correcta en lo que corresponde a la

transición hacia regímenes de cuentas individuales y al control de los déficits de los sistemas de reparto mediante el establecimiento de nuevos parámetros que refuerzan la sostenibilidad financiera, e insistió en el reto que conlleva la necesaria separación del financiamiento de los esquemas de protección de la salud y de los regímenes de pensiones para evitar el traspaso de recursos que vulnere la estructura financiera de alguno de los regímenes.

Con la propuesta de pensión universal, indicó, se está avanzando hacia la oferta de un beneficio generalizado y uniforme para un conjunto amplio de mexicanos, y con ello se contribuye a consolidar la cobertura de la seguridad social, la que debe enfocarse a prevenir el riesgo de pobreza. No obstante, señaló que la propuesta aporta poco a la solución del problema de fondo, que es propiciar la generación de empleo formal y el crecimiento económico, y que no está claro el impacto que podría causar la pensión universal en la reducción de la informalidad laboral.

Aunque uno de los mayores retos de la propuesta de pensión universal es su financiamiento para brindar un beneficio general de largo plazo, es posible liberar recursos para asegurar los fondos necesarios, ya que, por su importancia, los subsidios a regímenes de privilegios (en especial para cubrir la prestación de la pensión mínima asegurada) ocupan un lugar preponderante en el presupuesto de la federación, y son superiores a los recursos que serían necesarios para financiar una pensión universal.

El maestro Vásquez Colmenares sugirió cambios legales para vincular la pensión universal con la pensión mínima garantizada, que asegure el mismo nivel de ingreso a todos los pensionados, además de establecer una fecha límite para evitar que los recursos del Estado sigan subsidiando regímenes particulares de pensiones deficitarios.

El especialista reiteró la necesidad de establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para la pensión universal y, en tal sentido, propuso la creación de un agente regulador autónomo, encargado de supervisar la sostenibilidad financiera de todos los sistemas de pensiones. Asimismo, reconoció la importancia

de divulgar informes actuariales que demuestren la sostenibilidad financiera de la iniciativa en debate, con estimaciones del fondeo multianual (por lo menos para el periodo 2015-2018), y señaló la necesidad de llevar a cabo un análisis más profundo del monto de la prestación no contributiva.

También puso énfasis en el problema de las duplicidades en el esfuerzo fiscal realizado por el gobierno federal y los gobiernos locales para brindar prestaciones no contributivas para el retiro y sobre la definición de un mecanismo adecuado para la afiliación de los adultos mayores al programa.

Por último, destacó la importancia de considerar las reformas en materia de seguridad social desde un enfoque de derechos sociales, a fin de evitar que la seguridad social se limite a ser un derecho laboral del asalariado.

La licenciada Samaniego centró su intervención en la iniciativa del seguro de desempleo; señaló las ventajas y puntos críticos de la propuesta, pero también planteó algunas recomendaciones tendientes a mejorar el diseño de este.

De acuerdo con la especialista, la iniciativa eleva el seguro de desempleo a rango constitucional como un derecho social y pretende subsanar un rezago en el marco de la protección, al consolidar un piso mínimo de seguridad social. La medida puede servir como elemento de política económica anticíclica y, con la ampliación de su cobertura, podría convertirse en un estabilizador macroeconómico.

Sin embargo, advirtió, existen altas barreras de acceso a las prestaciones del seguro de desempleo, relacionadas con la duración de cotización exigida y el periodo de espera impuesto para recibir la primera remuneración. Con estas restricciones, el seguro de desempleo deja fuera a una parte significativa del universo potencial de beneficiarios; es decir, la cobertura efectiva podría ser muy reducida, ya que no se adecúa al perfil del desempleo en el país. Hay, por lo tanto, riesgos de regresividad, ya que el universo de trabajadores efectivamente cubiertos podría no ser el de mayor vulnerabilidad. Además, consideró, otorgar prestaciones con re-

cursos del fondo solidario a desempleados voluntarios podría ser regresivo.

El esquema de financiamiento de la propuesta resulta otro punto crítico, dado que el desempleado, al optar por beneficiarse del seguro de desempleo, ya no podría acceder a recursos para la adquisición de vivienda. Los cambios realizados por la Cámara de Diputados por lo menos introducen una aportación federal al programa que no se planteaba en la iniciativa original, por lo que no quedaba claro en qué sentido la propuesta del seguro de desempleo estaba vinculada con la reforma hacendaria, apuntó la especialista.

Una anomalía adicional es la falta de vinculación del seguro con políticas activas de empleo, lo que probablemente evitaría que se lograra un impacto en la disminución de la informalidad. Aunque a nivel internacional no existe un modelo único, se tienen características comunes, y resulta más efectivo el seguro de desempleo cuando forma parte de un programa articulado para fomentar la reinserción laboral, con base en una combinación de medidas activas y pasivas de empleo.

Conviene tener en cuenta la experiencia internacional, pero también las características particulares del mercado laboral en México, que con alta informalidad puede provocar que tanto la cobertura legal como la cobertura efectiva del seguro de desempleo sea menor que en los países avanzados.

En ese sentido, las recomendaciones de la especialista apuntan a la articulación del seguro de desempleo con políticas laborales activas y con la indemnización por despido. El seguro de desempleo debe pensarse como un elemento de un conjunto articulado de instrumentos de política laboral que concurren a una estrategia de apoyo al empleo y a la reducción de la informalidad.

Asimismo, se requiere explorar posibilidades para fortalecer su financiamiento y subsanar riesgos de regresividad e ineffectividad. La panelista señaló la necesidad de evaluar periódicamente los avances e impactos del seguro de desempleo, mediante un análisis detallado de los flujos de trabajadores entre ocupación formal,

informal, desempleo e inactividad. También mencionó la relevancia de introducir, en su diseño, cláusulas para aportar respuestas frente a incrementos coyunturales del desempleo en periodos de contracción severa de la actividad económica.

Finalmente, consideró fundamental diseñar e implementar el seguro de desempleo como instrumento de seguridad social tomando en cuenta la nueva naturaleza del mercado laboral, donde el trabajo asalariado formal ya no es la norma y el desempleo ya no es una situación esporádica e individual. En este contexto, es conveniente construir un nuevo sistema de seguridad social que no esté basado en la condición laboral.

El Dr. Ángel Calderón puntualizó que la indemnización por despido tiene como función principal proteger la estabilidad de los trabajadores en su empleo y, en este caso, el seguro de desempleo propuesto busca proteger a los trabajadores formales contra el riesgo de pérdida temporal de ingresos laborales y fomentar la búsqueda de un nuevo trabajo formal, de acuerdo con sus capacidades. La iniciativa que se encuentra en comisiones no se enfoca en reducir la tasa de desempleo y no se trata de un mecanismo de seguro en sentido estricto, sino de un mecanismo que obliga a los trabajadores al ahorro forzoso en cuentas individuales.

El investigador del COLMEX coincidió con los demás panelistas en que el segmento de trabajadores potencialmente elegibles es reducido y en que el principal problema es el financiamiento. En la propuesta se cuidó no incrementar los costos laborales, pero el seguro de desempleo podría generar un incremento en la transición hacia la informalidad, dijo.

Igualmente, hizo énfasis en los problemas de riesgo moral que puede generar la asignación de recursos públicos a un fondo solidario de desempleo, aunque también indicó que, sin recursos adicionales a los propuestos en la iniciativa, el seguro de desempleo tendría una baja probabilidad de resultar efectivo para mantener el consumo del trabajador y permitir la búsqueda de un nuevo empleo en buenas condiciones.

AUTORES

Gabriela Cabestany Ruiz

Es doctora en investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México), maestra en Estudios sobre el desarrollo por la *Dublin City University* (Irlanda) y cuenta con estudios de licenciatura en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y en Filosofía por la Universidad La Salle. Ha realizado investigaciones en gestión de los recursos hídricos, políticas para el desarrollo, seguridad social y mercado de trabajo. Actualmente se desempeña como investigadora “B” adscrita al área de Desarrollo Económico y Sustentabilidad del Instituto Belisario Domínguez. Asimismo ha colaborado con diferentes organizaciones de la sociedad civil y en proyectos de investigación y asesoría para dependencias del sector público.

Ángel Calderón Madrid

Ha realizado investigaciones en desarrollo económico, evaluación de programas sociales, mercado de trabajo en México, competitividad de empresas manufactureras y políticas macroeconómicas. Economista egresado del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), obtuvo la maestría en la *London School of Economics* y el doctorado en la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Actualmente es profesor investigador de El Colegio de México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Ha impartido cursos en diferentes instituciones, entre las que destacan la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el ITAM y la institución francesa *Sciences-Po* de París. Ha colaborado como consultor con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Corporación Andina de Fomento en

Venezuela, y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en México. Ha presentado trabajos en numerosos congresos internacionales y recibido diversas distinciones en reconocimiento a su trayectoria profesional.

Cristina Gomes da Conceição

Es experta en el área de población y desarrollo, particularmente en políticas públicas orientadas a jóvenes, mujeres, indígenas y adultos mayores, y relacionadas con los temas de pobreza, desigualdad, familia, protección y seguridad social. Realizó estudios de medicina en la Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil, y se especializó en salud pública, salud del trabajador y ecología humana en la Escuela Nacional de Salud Pública de la Fundación Oswaldo Cruz, en Río de Janeiro. Estudió la maestría en población y desarrollo en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México) y obtuvo el doctorado en estudios de población en El Colegio de México. Actualmente se desempeña como profesora e investigadora en la FLACSO-México y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Durante 18 años trabajó en Naciones Unidas como Asesora Regional en Población y Desarrollo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), además de colaborar con otros organismos intergubernamentales. Ha publicado cuatro libros y más de 30 capítulos para igual número de volúmenes editados en diferentes países.

Leonardo Lomelí Vanegas

Es licenciado en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y maestro y doctor en Historia por esta misma casa de estudios. Actualmente es director y profesor de tiempo completo de la Facultad de Economía, donde ha ejercido la docencia de manera ininterrumpida desde 1994. Cuenta con el nivel D del programa de Primas al Desempeño del Personal Académico (PRIDE), además de ser miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Ha colaborado

como consultor con el Banco Mundial (BM) y con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Es autor de varios libros y artículos publicados en revistas arbitradas tanto en México como en el extranjero. Ha compilado memorias de coloquios organizados por el Seminario Universitario de la Cuestión Social y dirigido numerosas tesis de licenciatura y posgrado. Ha impartido varias conferencias en instituciones nacionales y participado como ponente en congresos internacionales. Por su trayectoria en docencia e investigación, la UNAM le ha otorgado distintos reconocimientos.

Jesuswaldo Martínez Soria

Es doctor y maestro en Economía aplicada por la Universidad Autónoma de Barcelona y licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Asimismo, tiene diplomados en presupuesto basado en resultados, en Econometría y en Economía laboral. Ha desarrollado investigaciones en temas relacionados con mercado de trabajo, salud, seguridad social, análisis macroeconómico, finanzas públicas, evaluación del desempeño e indicadores para el seguimiento de políticas públicas y mejora regulatoria y de la gestión pública. Actualmente se desempeña como investigador “C” adscrito al área de Desarrollo Económico y Sustentabilidad del Instituto Belisario Domínguez. Cuenta además con experiencia en puestos directivos de la administración pública y colabora como docente en la Facultad de Economía de la UNAM. Ha participado en diversos seminarios, foros y congresos, nacionales e internacionales sobre economía aplicada, economía laboral, economía regional y urbana y políticas públicas.

Maritza Rosales Reyes

Es maestra en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y licenciada en Economía por la Universidad Panamericana. Actualmente se desempeña como investigadora “B” adscrita al área de Análisis Prospectivo y Presupuestal de las Decisiones Legislativas en el Instituto Belisario Domínguez. Fue analista económico y directora de Competitividad y Desarrollo Regional

en la consultora Aregional. Tiene una amplia experiencia como consultora independiente en el Consejo Mexicano de la Industria de Productos de Consumo, A.C. y en MEMS Consultores.

Norma Samaniego Breach

Es economista independiente egresada de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con estudios en el *Institute of Social Studies* de la Haya, Holanda. En el sector público ocupó, entre otros, los cargos de secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y subsecretaria del Trabajo y Previsión Social. Ha sido consultora de organismos internacionales y gobiernos en análisis del mercado laboral. Forma parte del grupo “Nuevo Curso de Desarrollo”.

John Scottt Andretta

Es investigador en áreas de estudios sobre la pobreza y la desigualdad y la incidencia distributiva del gasto público, el diseño y evaluación de la política social y políticas de desarrollo rural, los subsidios agrícolas y energéticos, la economía de la salud y la seguridad social. Cuenta con una licenciatura en Filosofía por la Universidad de Nueva York (NYU), y una maestría y estudios doctorales en Economía por la Universidad de Oxford. Es profesor investigador y exdirector de la División de Economía del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Consejero Académico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Ha publicado diversos trabajos académicos sobre los temas citados y reportes de investigación para múltiples organismos internacionales (BM, OCDE, PNUD, BID, FAO, CEPAL) y nacionales (SAGARPA, SEDESOL, SHCP, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo). Actualmente prepara un libro basado en estas investigaciones: *La Economía Política de la Desigualdad en México*.

Alejandro Villagómez Amezcua

Es especialista en temas macroeconómicos de política monetaria y fiscal, ahorro y pensiones. Cuenta con estudios de licenciatura en

Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y de maestría y doctorado en Economía por la *Washington University*, EU. Actualmente es profesor e investigador de la División de Economía del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). En su trayectoria profesional destaca haber sido secretario académico del CIDE y director de la División de Economía. Además de haber sido asesor de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), ha colaborado como consultor en instituciones como la Asociación Mexicana de AFORES (AMAFORE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Tiene publicados tres libros y numerosos artículos en revistas nacionales e internacionales.

Situación actual y reforma de la seguridad social en México, se terminó de imprimir en diciembre de 2015, en los talleres de Diseño 3, Av. Lomas Verdes 2560-306, Naucalpan Estado de México, C.P. 53120. La edición consta de 1 000 ejemplares. Corrección de estilo: Laura Guillén Soldevilla. Composición tipográfica y formación: Diseño 3, Yvette Bautista.

La configuración actual de la seguridad social en México, las limitaciones en el diseño e instrumentación de las políticas públicas, las dificultades en el financiamiento público y los problemas estructurales del mercado de trabajo, revelan la necesidad de contar con una reforma profunda del sistema. Aunque es plausible la expansión de las prestaciones sociales mediante decisiones legislativas específicas como la pensión universal y el seguro de desempleo, es importante definir una estrategia pública más amplia que permita avanzar en la construcción de un sistema de seguridad social con cobertura universal y acceso efectivo, integrado institucionalmente, homogéneo en sus prestaciones y con fuentes sustentables de financiamiento.

El Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República pone este libro a disposición de los senadores y diputados del Congreso de la Unión y de las autoridades y especialistas en materia de seguridad social, con el propósito de contribuir a la deliberación y a la toma de decisiones parlamentarias y de enriquecer el debate público acerca de las políticas necesarias para lograr mejores servicios públicos y un mayor bienestar social.

