

La reforma de la seguridad social en México frente a los desequilibrios del mercado de trabajo*

The reform of social security in Mexico against market imbalances of work

Jesúsvaldo Martínez Soria**
Gabriela Cabestany Ruiz***

Resumen

La seguridad social actual en México tiene múltiples deficiencias en términos de fragmentación institucional, cobertura, financiamiento, calidad de los servicios, duplicidad de programas públicos y beneficiarios, entre otras. Estas anomalías se explican, en parte, porque el esquema de seguridad social se creó a partir de una conexión favorable entre la dinámica del mercado de trabajo y el propio sistema, lo que suponía buenos ritmos de crecimiento económico y generación de empleo formal. Sin embargo, los cambios estructurales en la economía mexicana a partir de los años ochenta y su desempeño en las décadas posteriores, fracturaron la relación entre el mercado de trabajo y el sistema vigente, lo que hace necesaria una reforma de fondo a la seguridad social para alcanzar la cobertura universal, la integración institucional, el acceso efectivo y la sustentabilidad financiera.

Palabras clave:

- Seguridad social en México
- Mercado de trabajo
- Reforma
- Informalidad laboral

Abstract

The current social security scheme in Mexico has many deficiencies regarding institutional fragmentation, coverage, financing, quality of services, duplication of government programs and beneficiaries, among others. These failures may be explained, in part, because the social security arrangement was created taking into account a favorable connection between the dynamics of the labor market and the system itself, which meant good rates of economic growth and generation of formal employment. However, the structural changes carried out in the Mexican economy since the eighties and its performance in further decades, fractured the relationship between the labor market and the social security system. This fact makes it necessary to reform the social security scheme as a whole in order to achieve universal coverage, institutional integration, effective access and financial sustainability.

Keywords:

- Social security in Mexico
- Labor Market
- Reform
- Labor Informality

JEL: H55, J01

* Este artículo expone un razonamiento general sobre la seguridad social en México, su relación con el mercado de trabajo y la necesidad de reformar el sistema. El texto está articulado con base en las contribuciones realizadas por los autores del libro “Situación actual y reforma de la seguridad social en México” (Martínez *et al.*, 2015) y en las evidencias aportadas por la literatura especializada en el tema. El propósito es difundir los argumentos y las conclusiones establecidos en el libro.

**Doctor en economía aplicada por la Universidad Autónoma de Barcelona
jesuswaldoms@gmail.com.

***Doctora en ciencias sociales con mención en ciencia política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México), g_cabestrui@hotmail.com.

I. Situación actual de la seguridad social

El sistema de seguridad social actual en México presenta anomalías importantes 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 servicios de los distintos esquemas que propician regresividad en el sistema y desigualdad económica y social del país (BM, 2005; CEEY, 2012; Ibarra, 2012; ISSA, 2013; Lomelí, 2007; Martínez *et al.*, 2015, OCDE, 2012; OIT, 2015; Narro *et al.*, 2010; Scott, 2005; Valencia *et. al*, 2012).

A pesar de los esfuerzos gubernamentales de las últimas décadas, los usuarios del sistema tienen una baja valoración de los beneficios que obtienen (Levy, 2008; Lomelí, 2015) y el acceso a la seguridad social representa una de las mayores carencias sociales del país.¹ Asimismo, la cobertura del sistema de pensiones es baja y varios esquemas siguen presentando problemas de viabilidad financiera (Villagómez, 2015). 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.² Además, el sistema se enfrenta el reto impuesto por el cambio demográfico, que implica el riesgo de un incremento en la población de edad avanzada en situación de pobreza. Los datos demográficos actuales permiten proyectar un crecimiento sostenido de la tasa de dependencia en el futuro (Lomelí, 2015).

Ante estas circunstancias, 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).³

¹ 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 58.5% (70.1 millones de personas) del total nacional. Con los datos de la Encuesta Nacional de Empleo y Ocupación (ENOE) de INEGI, también se advierte que en 2014 los trabajadores que no contaban con prestaciones de la seguridad social (empleo informal) representaban 57.8% de la población ocupada.

²Tomando en cuenta tanto datos provenientes de registros administrativos, como aquellos generados mediante encuestas, Villagómez (2015) señala que la población cubierta llega apenas a la mitad de la PEA del país.

³ Para cumplir con sus funciones principales, en el documento de Narro *et al.* (2010) se señala que es

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 mercado dificultan el aseguramiento de la población contra los riesgos sociales. Desde la construcción del Estado de Bienestar en el siglo xx en México, la seguridad social ha sido una de las estrategias institucionales más importantes para enfrentarlas anomalías de los mercados y las afectaciones económicas. 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.⁴

Asimismo, 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 algunos derechos sociales, como el de la protección de la salud, a recibir educación, a disfrutar de vivienda digna y decorosa, al trabajo digno y socialmente útil, entre otros (artículos 3º, 4º y 123). No obstante las referencias explícitas en la CPEUM, no se incluye a la seguridad social como un derecho social en sentido universal sino únicamente como un derecho de los trabajadores asalariados y sus familias.⁵

deseable que los sistemas de seguridad social cuenten con las siguientes características: universalidad, integralidad, solidaridad, redistribución, participación personal y portabilidad.

⁴ La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1991: 9) define a la seguridad social como: “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”.

⁵ 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.

trabajo y el sistema de seguridad social que daba al Estado la posibilidad de contar con instrumentos pertinentes para promover el desarrollo social.

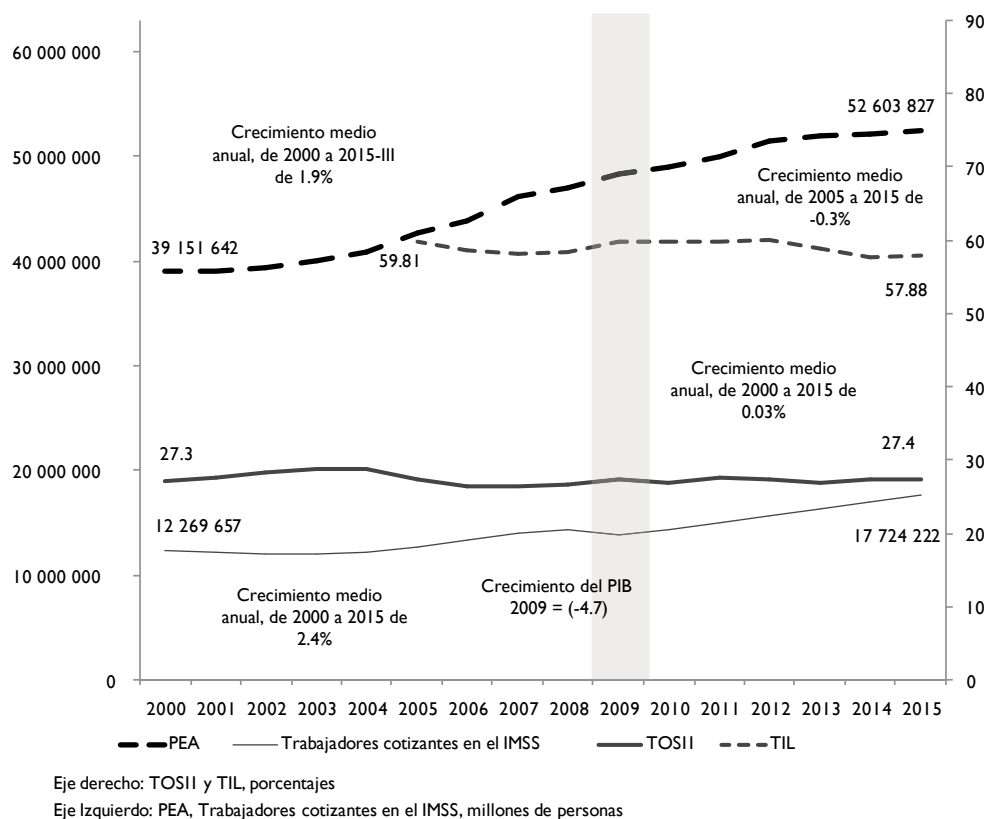
Sin embargo, a partir de los años ochenta, con los cambios en el diseño de la política económica y en el manejo de las finanzas públicas, el bajo ritmo de crecimiento del PIB, el predominio productivo de los sectores de comercio y servicios, las dificultades en la creación de empleo formal y la consolidación de actividades informales (vinculadas principalmente 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.

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 remuneración vulneraron las fuentes de 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 40% del personal ocupado con remuneraciones.

Con base en la información del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) se observa que del año 2000 a 2015 la Población Económicamente Activa (PEA) pasó de 39.2 a 52.6 millones de personas y creció a un ritmo ligeramente menor (1.9%) que la tasa de crecimiento medio anual de los trabajadores cotizantes en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (2.4%), que representa el principal indicador de empleo formal. Como se observa en la gráfica 1, la brecha entre ambas variables se ha venido ampliando, especialmente desde 2005, lo que supone que una proporción creciente de la PEA se ocupa fuera del mercado laboral formal. Según Camargo (2013), entre 2007 y 2011, más de 780 000 personas buscaron cada año alguna ocupación en la economía informal o ilícita y otros emigraron hacia Estados Unidos para tener mejores oportunidades.

En la misma gráfica se observa que el elevado número de personas que pertenecen al mercado laboral informal ha permanecido estable durante los mismos años, tanto si se considera la Tasa de Ocupados en el Sector Informal (TOSI1) (con un crecimiento medio anual de -0.3%), como si se toma la Tasa de Informalidad Laboral (TIL1) (con una tasa de crecimiento de 0.03%).

Gráfica I
Evolución de la población económicamente activa, trabajadores cotizantes en el IMSS y tasas porcentuales de informalidad laboral (TOSI1 y TIL1).



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 trabajadores que laboran sin la protección de la seguridad social y cuyos servicios son utilizados por unidades económicas registradas.

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

Los datos del periodo 2000–2015 advierten que las condiciones de crecimiento de la economía mexicana y las circunstancias del mercado de trabajo no han logrado reducir notablemente el empleo informal; lo que configura una deficiencia crónica en la creación de empleo formal, que se traduce en la imposibilidad para muchos mexicanos de estar protegidos por las instituciones de seguridad social.

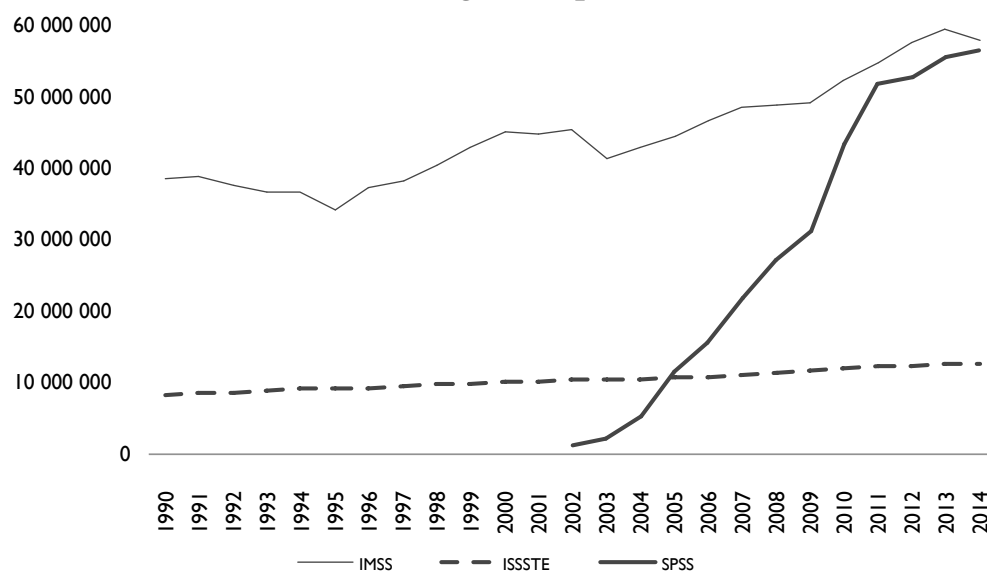
Para subsanar estas limitaciones, desde hace más de una década se han extendido los programas (no contributivos) de protección social, como el Seguro Popular, las pensiones para adultos mayores de 70 años o los programas de transferencias condicionadas, que ofrecen apoyo a las personas que no están cubiertas por la seguridad social.⁶

Estos esfuerzos han implicado, principalmente, el incremento en la cobertura de beneficiarios del Seguro Popular (ver gráfica 2). Si bien esta política ha significado la posibilidad de acceder a servicios de salud a personas que, por su estatus laboral, no contaban con estos beneficios, ha sido insuficiente para proteger el ingreso y mejorar las condiciones de pobreza y de desigualdad en los servicios y prestaciones públicas.⁷

⁶ En el debate académico existen posiciones diferenciadas sobre los beneficios atribuibles a las modalidades no contributivas de protección social. Desde algunas posturas se argumenta que este tipo de programas, por ejemplo el Seguro Popular, constituyen una solución efectiva a los problemas de cobertura e inequidad en los servicios (Knaul *et al.*, 2012).

⁷ Se ha mostrado que a pesar de que estos programas ha significado un esfuerzo por ampliar la cobertura de protección y han logrado características de progresividad en el gasto (Scott, 2015), han añadido un escalón más al sistema de por sí segmentado y estratificado (Lomelí, 2007).

Gráfica 2
Evolución de la población derechohabiente del IMSS,
del ISSSTE y del Sistema de protección social en Salud
(SPSS-Seguro Popular)



Notas:

La población derechohabiente del IMSS y del ISSSTE incluye a asegurados y pensionados, así como a sus familiares dependientes. Las cifras de asegurados y pensionados son determinadas con base en los registros administrativos de las instituciones, las relativas a sus familiares corresponden a estimaciones determinadas con base en coeficientes familiares (promedio del número de miembros por familia).

1/ Hasta 2009 la cifra total de derechohabientes correspondiente al IMSS no incluye a los jubilados del IMSS como patrón, ni a sus familiares. La información de 2013 corresponde al mes de junio.

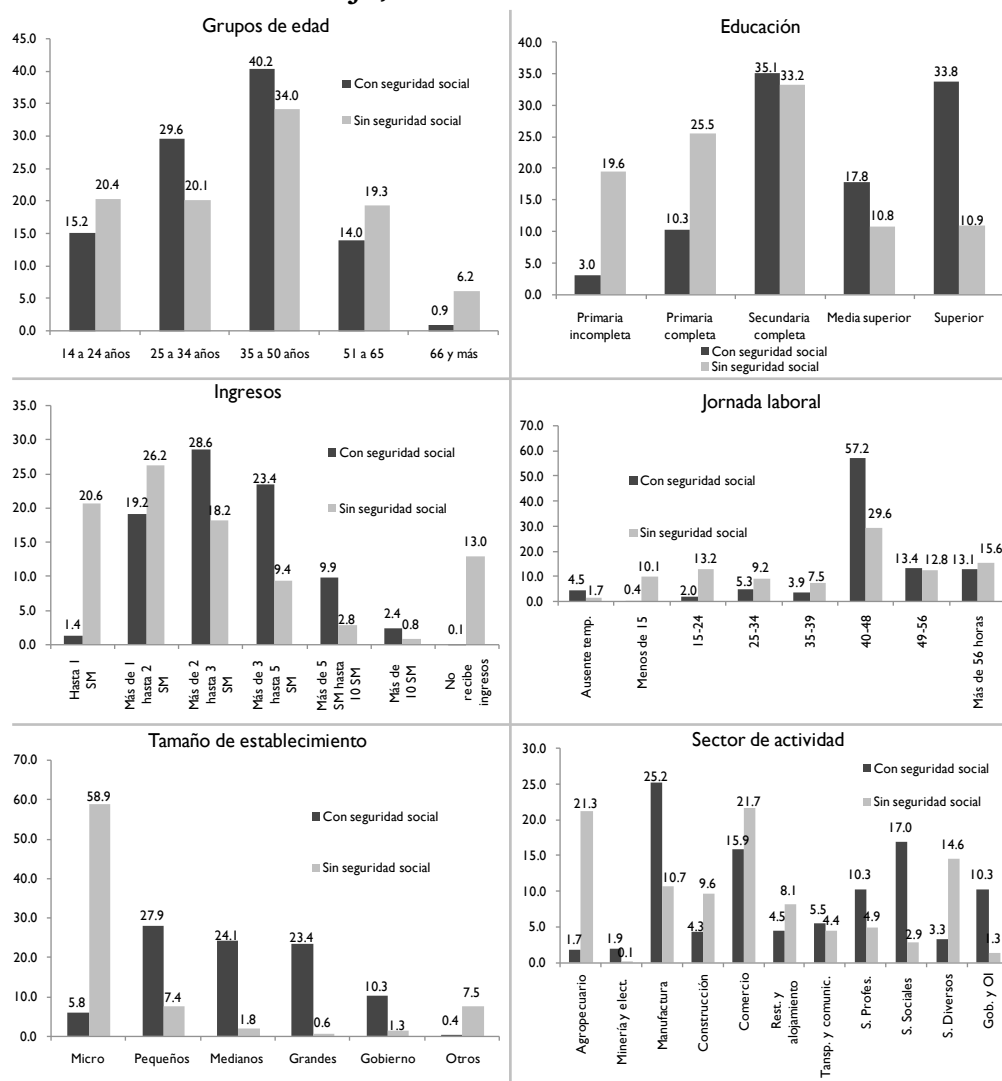
2/ La información de 2013 corresponde a la estimación para el mes de diciembre.

3/ Se reportan datos del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) desde su etapa de pilotaje que operó como programa. La información de 2013, reportada por la Secretaría de Salud, corresponde al mes de diciembre.

Fuente: elaboración propia con información del Segundo informe de Gobierno, 2013-2014, Presidencia de la República, anexo estadístico p. 150.

Los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) muestran que la falta de acceso a la seguridad social afecta de manera particular a ciertos grupos de población y a los trabajadores de algunos sectores de la actividad económica (ver figura 1).

Figura 1
Distribución de los trabajadores con seguridad social y sin seguridad social según sus características sociodemográficas y de su 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 ENOE, tercer trimestre de 2014.

Respecto a la escolaridad, se observa que 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.

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 consideración del tamaño de establecimiento y el sector de la actividad económica donde laboran los trabajadores muestra que casi 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. Por su parte, las cifras muestran una alta concentración de trabajadores sin cobertura de seguridad social en el sector agropecuario y el comercio, donde se agrupa 43.0%.

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.

3. Consideraciones para la reforma de la seguridad social

La configuración actual de la seguridad social, las dificultades en el financiamiento público, los desequilibrios del mercado de trabajo y la ausencia de políticas públicas eficaces para sostener elevadas tasas de creación de empleo formal y mejorar sustancialmente la estructura y eficiencia institucional sistema, 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.

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.⁸

Las tendencias y lecciones internacionales muestran que, si bien la capacidad de instrumentación del derecho a la seguridad en los distintos países y regiones ha variado en el tiempo conforme a los cambios políticos y económicos, es deseable avanzar hacia sistemas de cobertura universal donde se cuiden la atención a grupos vulnerables, la sustentabilidad financiera, los incentivos al mercado de trabajo y la eficiencia administrativa. La región latinoamericana,

⁸ Lomelí (2015) advierte la parcialidad y poca discusión con la que se hicieron las reformas a la seguridad social en el pasado.

No obstante que existen diversas propuestas para financiar la seguridad social universal con impuestos generales (Alaimo *et al.*, 2015; Ibarra, 2012; Lomelí, 2007; Narro *et al.*, 2010; Samaniego, 2012), 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 (Gomes, 2015).

Con la reforma hacendaria y social impulsada por el Poder Ejecutivo federal en 2013 se fortaleció el debate sobre la universalidad y composición del sistema de seguridad social nacional. En particular, el análisis y la discusión de las iniciativas de reforma sobre la pensión universal y el seguro de desempleo (que se encuentran pendientes de dictamen en las comisiones del Senado) representan un progreso en el reconocimiento y la extensión de los derechos sociales, pero requieren de elementos objetivos derivados del diagnóstico especializado para mejorar su diseño e instrumentación.

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, cuya implementación podría tener un costo relativamente bajo (Villagómez, 2015). 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.

Sin embargo, 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 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.

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*.¹¹ Sin embargo, 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 principales anomalías en el diseño de dicha prestación están relacionadas con las fuentes de financiamiento y las grandes barreras de ingreso, el

¹¹ Samaniego (2015) ha señalado que México es un caso excepcional por ser uno de los pocos países de ingreso medio-alto que no cuenta con este tipo de prestación.

- Calderón, A. (2015), “¿Por qué la creación de un seguro de desempleo para los trabajadores del sector formal requiere complementarse con adecuaciones a las normas de despido vigentes?” en Martínez (coord.), en *Situación actual y reforma de la seguridad social en México*. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.
- Camargo, F. (2013), “Reformas al mercado laboral para estimular la productividad, competitividad y calidad de vida en el Estado de México”, Cofactor, año 4, núm. 7.
- 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). (2015). *Reporte de medición de la pobreza*, México.
- Gomes, C. (2015), “Tendencias y reformas recientes de la seguridad social en el ámbito internacional” en Martínez (coord.), en *Situación actual y reforma de la seguridad social en México*. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 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.
- 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.
- 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. (2015), “La reforma inconclusa de la seguridad social” en Martínez (coord.), en *Situación actual y reforma de la seguridad social en México*. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.
- Martínez, J. (coord.) (2015), *Situación actual y reforma de la seguridad social en México*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.
- Martínez, J. (2015), “El debate sobre la creación del seguro de desempleo” en Martínez (coord.), en *Situación actual y reforma de la seguridad social en México*. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México.
- Martínez, J., Rosales, M. y G. Cabestany. (2015), “La seguridad social y su relación con el mercado de trabajo en México” en Martínez (coord.), en *Situación actual*

