

LOS EFECTOS DE LA ECONOMÍA INFORMAL PARA LA EXTENSIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO. RETOS Y PERSPECTIVAS

Juan Manuel GÓMEZ RODRÍGUEZ*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Enfoques de la economía informal.* III. *La situación actual de la economía informal.* IV. *Los efectos de la economía informal en la seguridad social.* V. *La reforma a los sistemas de pensiones y su impacto en la cobertura de la seguridad social.* VI. *¿Mecanismos de extensión de la seguridad social o de asistencia social en México?* VII. *Retos y perspectivas.* VIII. *Conclusiones y propuestas.*

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas más acuciantes que enfrenta la sociedad mexicana hoy en día se constituye por la falta de cobertura de la seguridad social a la mayor parte de los trabajadores del país. Este fenómeno tiene múltiples explicaciones, que van desde la segmentación del mercado laboral y la flexibilización en la contratación, hasta la naturaleza del sistema de seguridad social basado en las aportaciones y en el sistema de recaudación de impuestos, que en México se traduce en insuficiencias presupuestales para financiar prestaciones sociales básicas.

Sin embargo, uno de los fenómenos que en los últimos años ha cobrado un gran auge en México, la economía informal, ha sido analizado solo desde la perspectiva de su impacto en la recaudación de impuestos, pero no desde la perspectiva de su influencia en la transformación del mercado laboral y la incapacidad de los sistemas de seguridad social para adaptarse a dicha transformación. Quizá tal circunstancia se deba a que se ha dado mayor importancia al análisis de las causas del desempleo abierto en el ám-

* Doctor en derecho comunitario europeo por la Universidad de Castilla La Mancha, España, y profesor-investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

bito internacional y nacional, que a los efectos de la economía informal en el mercado laboral y en la seguridad social.

La economía informal alienta la generación de actividades al margen de la legalidad y desalienta la productividad. Esta situación se explica porque la falta de oportunidades laborales en el sector formal de la economía genera que una proporción mayoritaria de la población económicamente activa con escaso capital, un bajo nivel de calificación, y falta de acceso a herramientas que generen innovación tecnológica, se vea obligada a desplazarse al sector informal. Su constante crecimiento en los últimos años se traduce en un deterioro del potencial productivo de la sociedad, la elevación de impuestos para los trabajadores y empresas del sector formal de la economía, ante el estrechamiento de la base impositiva, así como la exclusión de una gran parte de la población que se dedica a dichas actividades de los sistemas de seguridad social, lo que se constituye como uno de los retos más importantes a resolver para el desarrollo económico y social de nuestro país.¹

II. ENFOQUES DE LA ECONOMÍA INFORMAL

A diferencia de lo que ocurre en el mundo desarrollado, en los países como México, el problema principal en el mercado laboral, en mi opinión, no lo constituye la tasa de desempleo abierto, sino un fenómeno distinto: el deterioro de la calidad en el trabajo; es decir, el trabajo por cuenta propia en actividades de supervivencia, con ingresos insuficientes y nulo nivel de productividad, en pequeñas unidades, con el uso de tecnologías simples, escaso requerimiento de capital, sin prestaciones ni conexión con los sistemas de seguridad social. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) propuso denominar a este fenómeno “economía informal”, que hace referencia a un grupo cada vez más diverso y creciente de trabajadores y empresas que operan tanto en las áreas urbanas como en las áreas rurales. En su resolución de 2002 sobre economía informal, la OIT también enfatizó la tendencia a la exclusión social de los trabajadores de la economía informal respecto a las políticas y programas de educación y formación profesional.²

Hay diferentes enfoques acerca de las causas de la economía informal en México. Un primer enfoque se presenta cuando existe una población que

¹ Como ha destacado Samaniego, “la economía informal se ubica fuera del sistema de seguridad social, al no contribuir ni beneficiarse de él”. “El crecimiento explosivo de la economía informal”, *EconomíaUnam*, vol. 5, núm. 13, p. 30.

² OIT, Conferencia Internacional del Trabajo, 90a. sesión, *Trabajo decente y economía informal*, Ginebra, 2002.

crece a tasas elevadas, como es el caso de México, y el excedente de mano de obra ejerce presión para encontrar una ocupación que le genere ingresos para subsistir.³

En ese sentido, Mendizábal Bermúdez ha destacado como uno más de los grupos vulnerables de la seguridad social mexicana a los trabajadores informales, al referir que en las actuales relaciones de trabajo se acentúa la vulnerabilidad de los trabajadores informales, y que la vulnerabilidad que ocasiona discriminación y exclusión de la seguridad social no se puede resolver sin un enfoque multidimensional que contenga políticas públicas incluyentes.⁴

Desde otra perspectiva, la economía informal se explica como un proceso de descentralización productiva. Las empresas ante los retos de la globalización buscan adaptarse mediante sistemas de producción que les permitan una mayor flexibilidad y reducción de costos.⁵ En México es la subcontratación laboral la que mejor representa este fenómeno, así como a través de los incumplimientos reiterados de disposiciones laborales y de seguridad social vigentes.

Finalmente, considerar que la economía informal es una forma de exclusión voluntaria del marco legal laboral. La regulación existente no ofrecería incentivos apropiados para la incorporación a la economía informal, sino por el contrario, costos elevados a la formalidad que generarían incentivos para inclinarse en la informalidad de forma voluntaria.⁶

III. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA ECONOMÍA INFORMAL

En México, la economía informal no guarda un carácter uniforme ni homogéneo, sino un carácter heterogéneo y complejo. Se ha considerado que una gran parte del trabajo informal lo constituye el trabajo familiar realizado en el propio domicilio o en locales rudimentarios; también es posible considerar que el trabajo informal aprovecha las calles y plazas, así como la infraestructura eléctrica para la venta del producto de su trabajo o de bienes y servicios.

³ Tokman, V., *De la informalidad a la modernidad*, Santiago de Chile, OIT, 2001, p. 258.

⁴ Mendizábal Bermúdez, G., “Los grupos vulnerables de la seguridad social mexicana en el marco de la globalización”, en Mendizábal Bermúdez, G., *Seguridad social a grupos vulnerables en un mundo globalizado*, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2008, pp. 15-41.

⁵ Portes, A. *et al.*, *The informal economy: studies in advanced and less developed countries*, Baltimore, John Hopkins University, 1989.

⁶ Perry, G. *et al.*, *Informality: Exit and Exclusion*, Washington D. C., The World Bank, 2007, p. 247.

Además, el trabajo informal también se constituye por trabajadores subordinados subcontratados a través de empresas intermediarias que laboran en el propio sector formal o realizando trabajo doméstico, fenómeno que se conoce en el ámbito internacional como *outsourcing*. Para Moreno Álvarez, las formas de contratación que predominan en el mercado de trabajo en México son: el asalariado precario, que no tiene el tiempo necesario para tener derecho a la seguridad social; el asalariado informal, que no cotiza, y el desempleado de larga duración, que no ha tenido ni tendrá un empleo estable.⁷

Si bien la economía informal tiene múltiples aspectos, se pueden reconocer dos dimensiones: una relacionada con la producción y otra con el trabajo. El primer caso consiste en la oferta de bienes y servicios realizada en establecimientos no registrados. Este sería el caso de algunas plazas comerciales que se dedican a la venta de piratería. En el segundo caso se relaciona con empleos en establecimientos del sector informal o en comercios formales que no otorgan las prestaciones de ley (el ejemplo típico es el de las personas que venden a comisión artículos producidos por una empresa completamente formal).

Es importante destacar que los datos estadísticos con relación a la economía informal dependen de los diversos métodos estadísticos, parámetros y variables a ser considerados en la recopilación de la información y su cuantificación. De esta forma, la informalidad en el empleo registra dimensiones superiores a las que publican las instituciones oficiales; por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) señaló que en el tercer trimestre de 2010 la población económicamente activa (PEA) se ubicó en 47.1 millones de personas, un incremento de 289,000 en términos anuales, de las cuales el 28% (12.4 millones de personas) de la PEA trabaja en el sector informal.⁸

Sin embargo, de acuerdo con datos del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), organismo dependiente del influyente Consejo Coordinador Empresarial (CCE), 64 de cada 100 personas ocupadas (el equivalente a 28.4 millones de mexicanos) de la PEA laboran sin acceso a los servicios formales de salud. Este Centro refiere que el INEGI basa sus estadísticas en una definición muy pobre del trabajo informal, al asumir que se trata solo de aquellos trabajadores que laboran en unidades econó-

⁷ Moreno Álvarez, G., “Las iniciativas ciudadanas en el ámbito de la prestación de servicios sociales”, en Mendizábal Bermudez, G. (coord.), *La atención a la salud en México*, México, Fontamara, 2010, pp. 209 y ss.

⁸ “México con 12.4 millones de informales”, *CNNExpansion.com*, consultado el 12 de noviembre de 2010.

micas que operan a partir de los recursos del hogar sin constituirse como empresa.⁹

Al respecto, considera que un criterio más certero para dimensionar el tamaño real del empleo informal que registra el país sería considerar en ese rubro a todos aquellos trabajadores que no cuentan con acceso a servicios formales de seguridad social. Estas proyecciones realizadas por el CEESP son más congruentes y coinciden con las proyecciones realizadas en los últimos años en el ámbito internacional por organismos como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la OIT o la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Incluso, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), instrumento de medición que elabora el propio INEGI, revela que de los aproximadamente 44 millones de trabajadores que conforman la PEA, alrededor de un 64% se encuentran sin acceso a seguridad social.

IV. LOS EFECTOS DE LA ECONOMÍA INFORMAL EN LA SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social atraviesa una profunda crisis en México desde hace dos décadas. Como ha destacado Mesa-Lago, la caída en la cobertura de la seguridad social ha sido determinada por tres factores principales: la transformación de la fuerza laboral, la falla del sistema para adaptarse a la transformación, y las reformas estructurales de pensiones.¹⁰

En el caso de nuestro país, a partir de la crisis financiera de principios de los años ochenta y apertura económica iniciada en los años noventa con la firma del Tratado de Libre Comercio, el mercado laboral formal en el ámbito urbano, esto es, trabajadores con empleo estable y cubiertos por la seguridad social, experimentó una contracción sustancial que no fue objeto de medidas para su tratamiento oportuno. Además, otro fenómeno que también se presentó en el mercado laboral fue el de trabajadores subcontratados, a tiempo parcial o sin contrato, empleados por microempresas intermediarias, que generó empleos inestables, salarios muy bajos y exclusión de la seguridad social.

Este fenómeno no ha sido únicamente un problema de la economía mexicana, sino de toda América Latina, como han destacado desde hace

⁹ “Empleo informal, un lastre para México”, *CNNExpansion.com*, consultado el 2 de febrero de 2011.

¹⁰ Mesa-Lago, C., “Un reto de Iberoamérica en el siglo XXI: la extensión de la cobertura de la seguridad social”, *América Latina Hoy*, núm. 48, Universidad de Salamanca, 2008, pp. 67-81.

tiempo organismos internacionales, como la OIT¹¹ y la CEPAL.¹² Este incremento del sector informal está relacionado con el incremento de la pobreza. Para Uthoff, la transición demográfica tardía, la informalidad persistente y las bajas cargas fiscales han limitado la capacidad del Estado para hacer frente a los retos de la seguridad social.¹³

Desde otra perspectiva, un reciente informe de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) refiere que México es el país miembro del organismo en donde más horas se trabaja. Sin embargo, el estudio también destaca que México ocupa el segundo lugar en desigualdad de ingresos y el nivel más alto de pobreza relativa de la OCDE (con uno de cada cinco en condición de pobreza, comparado con uno de cada diez en promedio en la OCDE).¹⁴

Corroborar este análisis la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), que elabora el INEGI, correspondiente al tercer trimestre de 2010, que refiere que del total de la población económicamente activa (PEA), 56.71% gana de uno hasta tres salarios mínimos.

Esta situación puede explicarse con base en tres enfoques: desde el ámbito laboral, la ausencia de prestaciones sociales, los bajos salarios y la escasa estabilidad laboral se traducen en una menor calidad de vida y en una distribución de la riqueza en forma inequitativa. Desde la perspectiva fiscal, la desigual distribución de la riqueza significa que la creciente necesidad de recursos por parte del sector público no puede ser satisfecha y que México sea uno de los países con menor recaudación tributaria.

De acuerdo con datos de la CEPAL, el porcentaje de recaudación del país es de 8.96% con respecto al producto interno bruto (PIB), mientras que en otros países latinoamericanos es mucho mayor. De esta forma, en Chile el porcentaje es de 18.88%, en Brasil es de 17.29%, en Colombia es de 13.72%, y en Argentina es de 12.74%.¹⁵

¹¹ La OIT publica anualmente un estudio al que denomina *Panorama laboral* a través de su oficina regional para América Latina y el Caribe, en el que ha recogido la evolución de la economía informal en el hemisferio americano.

¹² Por su parte, la CEPAL también lleva a cabo un trabajo estadístico anual al que denomina *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, que también publica cada año.

¹³ Uthoff, A., “Extensión efectiva y dinámica de la cobertura de la seguridad social”, ponencia presentada en el *Foro Regional para la Seguridad Social para las Américas* celebrado en Brasilia, Brasil, los días 24-27 de mayo de 2010, y organizado por la Asociación Internacional de la Seguridad Social, pp. 1-14.

¹⁴ OECD, *Society at a Glance 2011. OECD Social Indicators* (www.oecd.org/els/social/indicators/SAG) consulta realizada el 18 de abril de 2011.

¹⁵ “Economía informal retrasa la innovación”, *CNNExpansion.com*, consultado el 20 de abril de 2011. Es importante destacar que las cifras de la CEPAL difieren de los datos estadísticos de la OCDE, que coloca ese porcentaje en el 17.5%.

Finalmente, desde la perspectiva financiera, la falta de financiamiento a las pequeñas y medianas empresas, la excesiva canalización de recursos hacia actividades especulativas y no productivas, las elevadas tasas de interés, la usura en las tarjetas de crédito, y la gran cantidad de recursos que se destinan a la deuda del sector público, son factores que explican la pobre incidencia del sector financiero, mayormente en manos extranjeras, sobre el crecimiento económico. Las micro, pequeñas y medianas empresas son las que realizan la mayor parte de la oferta laboral en México, muchas de ellas sin conceder prestaciones laborales.

Desde otra perspectiva, el hecho de que en México se carezca de seguros de desempleo ha incentivado a que muchos empleadores se coloquen fuera del mercado de trabajo y que se incrementen las estructuras familiares que realizan actividades informales de sobrevivencia, lo que genera desigualdad en el mercado laboral, pues los empleados y empleadores del sector formal de la economía disfrutan de un conjunto de prestaciones sociales relativamente generosas, mientras los trabajadores del sector informal no tienen acceso a una protección social formal. La informalidad persistente es un factor importante en las bajas cargas fiscales y las consecuentes limitaciones presupuestarias a la hora de adoptar medidas eficaces para la extensión de la seguridad social.

V. LA REFORMA A LOS SISTEMAS DE PENSIONES Y SU IMPACTO EN LA COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En 1997, México concluyó una ambiciosa reforma al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que establece la creación de un nuevo sistema de pensiones basado en cuentas individuales que serían gestionadas por las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (Afores), entidades de naturaleza financiera que los trabajadores podrían seleccionar de forma libre, y que estarían sujetas al control de un organismo descentralizado: la Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro.

Esta reforma supuso una transformación sustancial de la naturaleza solidaria e intergeneracional en el manejo de los recursos en un modelo de reparto con beneficios definidos, a un modelo de capitalización individual en el que el valor de la pensión depende del tiempo y el monto de la aportación, de las aportaciones obtenidas de forma adicional y de las ganancias obtenidas de su manejo financiero, previa deducción de las comisiones por la administración de dichos fondos. Del mismo modo, se amplió el plazo

de las semanas de cotización para tener derecho a una pensión, de 500 a 1,250 semanas, y se separó el financiamiento del seguro de enfermedades y maternidad de los otros seguros para que sus costos no fueran financiados por los otros seguros.

Como ha destacado Abrantes Pegó, la lógica de la reforma para quienes apoyaron el cambio era la de incentivar una mayor incorporación de los trabajadores al régimen de seguros, disminuyendo la contribución del obrero y del patrón, y aumentando la del gobierno como un incentivo en el combate a la elusión, la evasión y la subdelegación y para incentivar la incorporación de más trabajadores.¹⁶

Sin embargo, pronto fue evidente que la reforma iba orientada a capitalizar al sector privado, pero no a resolver los problemas tributarios de la seguridad social ni los de justicia social. Además, la reforma contribuyó a la desigualdad en la atención, al consolidarse la visión de derechos diferenciados de acuerdo con la capacidad económica.

Al respecto, cabe decir que la reforma no consideró la transformación del mercado laboral como resultado de la apertura económica, lo que trajo como consecuencia una caída abrupta de la cobertura de la fuerza laboral, debido a que dichos sistemas fueron esencialmente diseñados para trabajadores formales con alta densidad de contribución, y de hecho dejaron fuera al sector informal y de trabajadores por cuenta propia.¹⁷ En este último caso, porque solo tienen la afiliación voluntaria y tienen que pagar una contribución equivalente a la suma de los porcentajes sobre el salario que aportan los trabajadores asalariados formales y sus patronos, lo que constituye un fuerte obstáculo para su afiliación.

De acuerdo con Eduardo Rodríguez-Oreggiad, director del Doctorado en Política Pública de la Escuela de Graduados en Administración Pública (EGAP), del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), campus Estado de México, la legislación laboral, establecida en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley del IMSS, para una empresa cumplir con las regulaciones de la seguridad social puede elevar los costos hasta un 60% adicional a lo que se le paga a un empleado.¹⁸

¹⁶ Abrantes Pego, R., “La reforma a la Ley del IMSS”, en Mendízabal Bermúdez, G. (coord.), *Seguridad social a grupos vulnerables en un mundo globalizado*, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2008, pp. 108 y ss.

¹⁷ Mesa-Lago, C., “Un reto de Iberoamérica en el siglo XXI: la extensión de la cobertura de la seguridad social”, *op. cit.*, pp. 72 y ss. Refiere que el promedio de cobertura de pensiones para diez países de América Latina cayó de 38% a 26% con las reformas estructurales.

¹⁸ “De 10 empleos en México 7 son informales”, *CNNExpansion.com* consultado el 19 de abril de 2011.

En ese sentido, Mendízabal Bermúdez comenta que mientras la seguridad social en México se siga percibiendo como sinónimo de seguros sociales y éstos condicionen su cobertura al empleo formal, seguiremos teniendo a la mitad de la población mexicana sin seguridad social.¹⁹ Tal situación obliga a repensar cómo debe afrontar la seguridad social en el futuro las transformaciones experimentadas en el mercado laboral en México.

Por cuanto a los trabajadores al servicio del Estado, en 2007 tuvo lugar la reforma a la Ley del ISSSTE, mediante la que también se privatizan las pensiones para los trabajadores burócratas al obligárseles a afiliarse a una afore, pese a que en principio la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro planteaba esta vía como voluntaria.

Algunos de los objetivos de la reforma eran el saneamiento financiero, al igual que en el caso del IMSS, la transparencia en el manejo de cuentas, el traspaso de los recursos a cuentas individuales y garantizar que el instituto pueda obtener recursos para hacer frente a los pasivos contingentes que arrastra.

Sin embargo, como destaca Camacho Solís, son más las desventajas que las ventajas que ofrece la reforma, entre otras: que al ampliarse la edad de jubilación se afecta el nivel y la calidad de vida al aumentar los años de trabajo, se establecen limitaciones de edad para la jubilación y aumentan los porcentajes a cargo de los trabajadores para cubrir los distintos seguros de los que gozan.²⁰

No obstante, en mi opinión, el problema principal de la reforma es que está lejos de resolver el problema de financiamiento del anterior sistema, y genera segmentación de los diversos servicios que componen la seguridad social. Incluso, hay estudios que indican que el argumento esgrimido por el gobierno para la justificación de la reforma, en el sentido de que un sistema de capitalización individual de pensiones incrementa la tasa de ahorro de un país y disminuye el costo económico, no está del todo justificada.

La reforma al sistema de pensiones en México tuvo como antecedente la grave crisis económica y financiera de 1995. La devaluación de la moneda tuvo como causa principal los ataques especulativos de inversionistas externos, de ahí que uno de los objetivos principales de política económica del gobierno federal fuera la promoción del ahorro interno, y en particular del ahorro privado como fuente de financiamiento de la inversión. Este es el marco en

¹⁹ Mendízabal Bermúdez, G., “Los grupos vulnerables de la seguridad social mexicana en el marco de la globalización”, 2008, *op. cit.*, p. 37.

²⁰ Camacho Solís, J. I., “La nueva Ley del ISSSTE. Un nuevo sistema pensionario sin opciones para una nueva protección pública para los derechos sociales”, en Mendízabal Bermúdez, G., *La atención a la salud en México, cit.*, pp. 162 y ss.

que se llevó a cabo la reforma al sistema de pensiones, al considerar su papel relevante como mecanismo esencial para el cumplimiento de este objetivo.

Sin embargo, los resultados obtenidos por un reciente estudio sugieren que no existe un efecto compensación entre ahorro voluntario y contractual. Además, que el ahorro contractual y los cambios generados en el ahorro público a diez años de la reforma generaron un efecto positivo limitado y pequeño.²¹ Esta situación puede deberse a diferentes factores, que responden en gran medida a las condiciones estructurales del mercado en México, así como a las características particulares del sistema reformado.

Actualmente la cuenta individual se compone de tres subcuentas: ahorro, vivienda y aportaciones voluntarias. En la primera, el trabajador aporta 1.125% del salario base de cotización, el patrón 4.14% y el gobierno 0.225%, además de la denominada cuota social, que es igual al 5.5% del salario mínimo en el D. F. Las subcuentas de ahorro para el retiro y de aportaciones voluntarias se invierten en Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (siefores).

Por los servicios prestados por las afores, los afiliados cubren una comisión, que inicialmente podía ser sobre los flujos, los saldos acumulados o los rendimientos obtenidos, o bien una combinación de los tres. Sin embargo, a partir de 2008 solo se puede cobrar sobre los saldos acumulados. Un factor que explica este cambio es la inestabilidad del mercado laboral en México, aunque el sistema cuenta con 35 millones de cuentas registradas, las que corresponden a trabajadores en activo son solo alrededor de 14 millones de cuentas que corresponden a los trabajadores registrados en la seguridad social. Estos datos reflejan una alta movilidad de la fuerza laboral en México, que pasa de formal a informal de manera constante, y un importante indicador que la densidad de cotización es muy variable y representa un grave problema para el sistema.

Otro tema importante relacionado con la reforma es el de las comisiones y los rendimientos. En los primeros años de funcionamiento del sistema las comisiones fueron muy altas, y pese a que los rendimientos fueron buenos, se afectó de manera importante el ahorro individual. Es importante destacar que el régimen de inversión se ha modificado gradualmente, incluyendo la modificación de los criterios de riesgo, para que las siefores inviertan en instrumentos de deuda, emisiones extranjeras y acciones bursátiles de empresas, lo que si bien diversifica el riesgo, se aleja del sentido protector

²¹ Villagómez A. F. y Hernández, J. I., "Impacto de la reforma al sistema de pensiones en México sobre el ahorro", *Economía Mexicana*, nueva época, vol. XIX, núm. 2, segundo semestre de 2010, pp. 271-310.

y garantista a los recursos de los trabajadores, asimilándolos a una simple operación mercantil privada, lo que, como he sostenido anteriormente, constituye una grave violación de sus derechos y genera la inconstitucionalidad del sistema en su conjunto.

VI. ¿MECANISMOS DE EXTENSIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL O DE ASISTENCIA SOCIAL EN MÉXICO?

Para resolver estos problemas, el gobierno federal ha creado programas que pretenden atender las carencias y necesidades que tiene la seguridad social en México. Al respecto, debe señalarse que al ser en su mayor parte un sistema de seguridad social que depende en su mayor parte de las aportaciones obrero-patronales, es decir, contributivo, las normas relativas a la cobertura en el sistema de pensiones tienen un alcance limitado a los patrones y trabajadores del sector formal de la economía, mientras que el sector informal se ve excluido del sistema. Para Uthoff, el problema se presenta porque se asume que los trabajadores pueden decidir entre ahorrar o consumir a lo largo de todo el ciclo de la vida, a pesar de que una amplia proporción vive en condiciones precarias a causa de la vulnerabilidad e informalidad a las que se tienen que enfrentar en el ámbito laboral.²²

Es importante hacer énfasis en que este autor identifica que hay una relación de causa-efecto entre la cobertura y el nivel de renta. A mayor nivel de renta, mejor cobertura, mientras que a menor nivel de renta, menor cobertura, lo que implica que los grupos de ingresos y las personas más pobres de la sociedad tienen los peores niveles de protección social.

Esta problemática ha generado que ante la disminución en la cobertura de la seguridad social, con motivo del desempleo y la economía informal, se hayan generado programas no contributivos y subsidiados para atender los problemas en el sistema sanitario y de pensiones. En el caso de México, esta situación se ha visto reflejada en la creación de programas que están más relacionados con la reducción de la pobreza, como es el caso del programa Oportunidades del gobierno federal, o con programas asistencialistas en materia de salud, como es el caso del llamado seguro popular.

El programa Oportunidades está enfocado a tres aspectos clave del bienestar y la calidad de vida: la salud, la educación y la alimentación. Se trata de componentes que están destinados a las personas en extrema pobreza; es decir, se trata de un típico programa asistencialista que busca co-

²² Uthoff, A., “Extensión efectiva y dinámica de la cobertura de la seguridad social”, 2010, *cit.*, p. 3.

rregir los altos índices de desnutrición, principalmente en el ámbito rural, y de enfermedades básicas y deserción escolar, que además tiene una amplia incidencia en el ámbito urbano. Se trata de un programa que subsidia la oferta en la prestación de los servicios básicos de salud, educación y alimentación, principalmente en las escuelas públicas.

En ese sentido, Moreno Padilla ha destacado las diferencias entre la seguridad social y este tipo de programas, más bien de asistencia social, al referir que en el primer caso hay un régimen legal que establece un servicio público obligatorio, que es exigible, genera una estructura de permanencia, es vinculante para los derechohabientes y cuenta con un financiamiento contributivo, mientras que los programas de asistencia social dependen de políticas sexenales, son de carácter aleatorio y voluntario, están sujetos a decisiones políticas, y son programas públicos de colaboración circunstancial.²³

En el caso del seguro popular se trata de un programa generado como respuesta al incremento de la población, excluida de la seguridad social y, particularmente, sin acceso a los servicios de salud. Atiende casi exclusivamente a este sector, y solo de manera marginal a la población protegida por las instituciones de seguridad social (IMSS, ISSSTE), a las que se les cobra una cuota de recuperación o prepago (cuota familiar).

Es importante destacar que su financiamiento es de carácter público, al provenir la mayoría de sus recursos del presupuesto de la Federación y de los estados. Es un mecanismo de protección de carácter voluntario, por lo que su cobertura es limitada al sector específico al que está destinado. En su operación, las entidades federativas realizan una función meramente operativa, pues a la Federación le corresponde ser entidad rectora y administradora de los fondos presupuestarios.

Una valoración crítica a este programa, es que las entidades federativas son las encargadas de identificar a los beneficiarios y de administrar los recursos de las cuotas familiares, lo que puede generar el riesgo de una estructura clientelar, al aprovecharse de la posibilidad de realizar afiliaciones masivas sin ningún control. Desde otra perspectiva, no se establecen criterios homogéneos en la administración y gestión de los recursos federales, ni tampoco existe un riguroso control de acuerdo con las personas que son beneficiadas por el programa.

Posiblemente la crítica más grave es que se trata de un programa asistencialista que depende casi por entero del presupuesto público, sin opciones reales de financiamiento propio, que implica recursos que podrían des-

²³ Moreno Padilla, J., “Universalidad de la seguridad social en México”, en Mendizábal Bermúdez, G., *Seguridad social a grupos vulnerables en un mundo globalizado*, 2008, pp. 44 y ss.

tinarse en su lugar para reforzar la seguridad social, pues se constituye como un esquema de carácter parcial, no universal ni comparable a los sistemas de seguridad social obligatorios existentes, que duplica costos y genera fragmentación, segmentación e ineficiencia en la prestación de los servicios.²⁴

Desde otro punto de vista, el seguro popular no contribuye a mejorar la cobertura ni a extender las prestaciones de seguridad social al sector informal de la economía; por el contrario, se constituye como un factor de disminución de incorporación al sector formal de la economía, pues al ver cubiertas algunas necesidades básicas de protección a la salud se inhibe el interés de quienes se encuentran en el sector informal de la economía para tener acceso a un sistema completo e integral de seguridad social por cuestiones económicas.

VII. RETOS Y PERSPECTIVAS

Como se ha expuesto a lo largo de esta comunicación, el problema principal que afronta el nuevo sistema de pensiones es cómo implementar su extensión exitosa en el creciente sector del autoempleo y de la economía informal. A mi juicio, el hilo conductor por el que pasa una respuesta apropiada a este dilema es la solidaridad, principio esencial ausente del actual modelo, así como la necesidad ineludible de afrontar los cambios fiscales necesarios para que este principio pueda tener una materialización efectiva.

El reto es también cómo hacer atractivo el pago de aportaciones a quienes se encuentran en la informalidad o el autoempleo. ¿Qué incentivos fiscales deben brindarse? La situación es más grave si se tiene en cuenta nuestra cultura laboral, que privilegia la contratación de personas preferentemente jóvenes, lo que genera que haya una mayor concentración de personas de la tercera edad en el sector informal.

Al respecto, Ruiz Moreno se ha pronunciado por establecer bases mínimas en la Constitución para la seguridad social, y por incluir a migrantes y a trabajadores informales en la seguridad social básica. Considera que el presupuesto para la afiliación de estos colectivos lo constituye la necesidad de una reforma integral a la Ley del Seguro Social que contemple su re-

²⁴ El seguro popular utiliza la infraestructura de los esquemas de protección social de salud, de ahí que Mendizábal Bermúdez realice una crítica jurídica precisa al destacar que existe una contradicción entre el artículo 77 bis 1, de la Ley General de Salud, que hace referencia a que todos los mexicanos pueden ser incorporados al sistema de protección social en salud, y el artículo 77 bis 3, que limita el acceso a quienes no sean derechohabientes de las instituciones de seguridad social, o no cuenten con algún mecanismo de previsión social en salud. Mendizábal Bermúdez, G., “La atención a la salud en México”, *cit.*, pp. 34 y ss.

conocimiento y apoyos sociales como grupos vulnerables. Al respecto, los considera grupos productivos y que contribuyen decisivamente a nuestra economía y, por tanto, deben quedar obligados a contribuir.²⁵

El énfasis puesto en México a la capitalización privada a través de cuentas individuales hizo que se perdiera la perspectiva del incremento constante de la informalidad en la economía, el crecimiento de la pobreza, así como el deterioro estructural del mercado laboral.

En nuestro caso, no analizamos la situación de los trabajadores migrantes,²⁶ pese a coincidir en la necesidad de establecer bases mínimas de carácter constitucional respecto a la seguridad social, consideramos que su tratamiento fiscal debe ser diferenciado; es decir, estimamos que no es factible dar el mismo tratamiento a los trabajadores del sector informal y autoempleados, que a los trabajadores del sector formal por cuanto pago de aportaciones. Este tratamiento diferenciado debe distinguir las distintas tipologías que presenta el trabajo informal, y tomar como referencia las experiencias positivas para su tratamiento en el ámbito internacional.

En ese sentido, hay experiencias positivas en Brasil, Costa Rica y Chile respecto a la integración de un sistema único de los sistemas de salud que deberían ser retomadas por México.²⁷ En el caso de las pensiones, México carece de programas de pensiones complementarias para los sectores informal y de autoempleo, pero puede seguir la experiencia internacional de países como Brasil, Perú y Chile, que cuentan con pensiones no condicionadas, pensiones complementarias, y pensiones básicas solidarias, por lo que además de preocuparse por brindar cobertura básica en salud a través de programas de asistencia social, debe retomar la solidaridad del sistema.

VIII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

No hay una receta mágica que sirva para resolver los graves problemas que afronta la seguridad social mexicana, pero consideramos que hay medidas que bien podrían adoptarse para hacer frente a los retos expuestos. México debe recuperar su mejor tradición en la gestión pública, para re-

²⁵ Ruiz Moreno, A. G., “Trabajadores migrantes e informales: grupos vulnerables excluidos de la seguridad social”, en Mendizábal Bermúdez, G., *Seguridad social a grupos vulnerables en un mundo globalizado*, 2008, *cit.*, pp. 65-83.

²⁶ Al respecto, se recomienda consultar el interesante estudio de Mendizábal Bermúdez, G., *La protección social de los trabajadores migrantes mexicanos*, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Juan Pablos Editor, 2009, en el que la autora, utilizando una novedoso método, encuesta a través de los consulados de México en el extranjero.

²⁷ Uthoff, A., “Extensión efectiva y dinámica de la cobertura de la seguridad social”, 2010, *cit.*, pp. 5 y ss.

descubrir las ventajas que tiene un sistema de seguridad social incluyente y eficaz, que prevenga problemas graves, como la inseguridad, la delincuencia organizada o el narcotráfico. Un primer reto consiste en entender que la extensión de la seguridad social a grupos vulnerables solo se puede realizar desde la perspectiva de la comprensión de sus limitaciones y la satisfacción de sus necesidades, por lo que el tema del financiamiento se vuelve crucial.

En ese sentido, una primera conclusión es la necesidad de que los trabajadores informales y los autoempleados sean incentivados a través de estímulos fiscales para su incorporación al sistema de seguridad social, y que dicha afiliación tenga carácter obligatorio y no voluntario. Al respecto, se estima que lejos de reducir el impuesto sobre la renta o derogar el impuesto empresarial a tasa única, parte de los impuestos debe ser destinada a una cuota social específica para estos grupos. Es decir, se propone que 2% de la recaudación anual de cada uno de estos impuestos se destine a un fondo común de cuota social para atender a estos grupos, de tal forma que el fondo se integre con el 4% total de la recaudación de estos impuestos. Esto también podría alentar a que dichos grupos se incorporaran al sector formal con miras no solo a obtener prestaciones de salud, sino de seguridad social.

Una segunda propuesta es que deben preverse cuotas fiscales para estos grupos diversos en función de sus condiciones socioeconómicas y diversa tipología, que estimulen a pagar parte de los costos de su acceso al sistema. El gobierno puede auxiliarse del sistema de administración tributaria para determinar presuntivamente su nivel de ingresos.

Además, puede establecerse una cuota fiscal solidaria a trabajadores que ganen más de doce salarios mínimos, no solo en el caso de la iniciativa privada, sino principalmente en la administración pública, a los servidores públicos con nivel de dirección, y a todos esos grupos de trabajadores que cuentan con niveles salariales superiores a dicho salario por contar con salarios y prestaciones privilegiados al resto, como es el caso de trabajadores en empresas públicas, como Pemex o la CFE, para que contribuyan con una cuota fiscal solidaria de 5% de su salario, que sería destinada a todos esos grupos vulnerables que no son objeto de este análisis (mujeres, niños, discapacitados, personas de la tercera edad, migrantes etcétera), que no cuentan con ningún mecanismo de protección social.

Desde la perspectiva de los diversos programas asistencialistas de salud y el sistema de seguridad social, concluimos que es indispensable la unificación de los diversos servicios de salud, tanto contributivos como no contributivos, bajo una gestión única que brinde la coordinación de esfuerzos y la colaboración efectiva de los diferentes programas participantes bajo un objetivo común. Dada la evidencia de que los programas asistencialistas

generan la reducción de la cobertura a los sistemas de seguridad social, se necesita su incorporación a los diferentes sistemas de salud.

Por otra parte, se concluye que los bajos porcentajes establecidos para las aportaciones obrero-patronales de seguridad social impiden que se tenga acceso a una pensión digna, por lo que se propone incrementar las cuotas tanto de trabajadores como de patrones y gobierno del sector formal de la economía, un 5% anual, con el fin de generar gradualmente los recursos necesarios para una pensión suficiente. Lo anterior, a condición de que se reforme la Ley, con el fin de que se destinen los recursos en un 80% a actividades productivas y eviten ser objeto de especulación financiera por las afores.

Finalmente, México requiere establecer pensiones complementarias y no contributivas de carácter solidario, principalmente para grupos vulnerables, como los trabajadores informales y los autoempleados, y que se integren a los sistemas formales de salud. De tal forma que la estructura de las prestaciones contributivas y no contributivas garantice prestaciones básicas para todos.

Aunque es muy difícil corregir la deriva deficitaria de los servicios de seguridad social, considero que es indispensable redescubrir nuevas vías que recuperen el carácter solidario e intergeneracional del sistema de seguridad social de nuestro país, y se convierta en el dique que detenga la marginación, la pobreza y la exclusión social que provocan los graves problemas de inseguridad de nuestro tiempo.