

# Una Prosperidad Compartida: Propuestas para Crecer y Transformar la Seguridad Social en México\*

UNAM: Diálogo Nacional por un México Social

Santiago Levy,  
Octubre 28, 2020.

\*Esta presentación resume los resultados de un documento con el mismo título, donde se aporta más información y se abunda sobre los argumentos aquí expuestos.

# Síntesis

- El principal obstáculo que enfrenta el país para crecer con equidad es una seguridad social disfuncional:
  - ✓ protege mal a la población contra riesgos,
  - ✓ redistribuye poco hacia las familias de bajos ingresos,
  - ✓ fomenta la informalidad y castiga el crecimiento y los empleos productivos.
- A partir de una visión integral, se proponen reformas en salud, guarderías, pensiones, protección contra el despido, y recaudación para:
  - ✓ mejorar la calidad y ampliar la cobertura,
  - ✓ promover la formalidad y el crecimiento,
  - ✓ redistribuir más a las familias de bajos ingresos,
  - ✓ promover la equidad de género, y
  - ✓ combatir la evasión y ampliar la base tributaria.
- Se proponen varias opciones de implementación. Con ello se elude un debate estéril sobre si las propuestas son “realistas” o no, y se evita que consideraciones políticas coyunturales lleven a políticas que imponen costos permanentes al país.

# 1. Antecedentes

# Sistema de seguridad social segmentado

## Seguridad social contributiva (SSC)

### IMSS (5 seguros):

Salud

Guarderías

Pensiones de retiro (Afores)

Otras pensiones

Centros vacacionales, teatros

**Infonavit**

**Protección contra despido**

Los programas de la SSC están  
vinculados por Ley.

## Seguridad social no contributiva (SSNC)

### Salud:

INSABI e IMSS-  
Bienestar

### Guarderías:

Estancias  
Infantiles SB +  
DIF estatales +  
SEP

### Pensiones:

Programa  
Adultos  
Mayores y  
pensiones  
estatales

### Otros:

Subsidios  
erráticos para  
vivienda, etc.

Los programas de la SSNC están  
dispersos.

# Tránsitos formal-informal

## ENOE 2018-19

|                       |            | 1er trimestre 2019 |          |            |      |
|-----------------------|------------|--------------------|----------|------------|------|
|                       |            | Formal             | Informal | Desocupado | PNEA |
| 1er trimestre<br>2018 | Formal     | 79%                | 15%      | 2%         | 4%   |
|                       | Informal   | 16%                | 73%      | 2%         | 9%   |
|                       | Desocupado | 30%                | 40%      | 11%        | 18%  |
|                       | PNEA       | 8%                 | 24%      | 4%         | 65%  |

PNEA: población no económicamente activa.

## CONSAR 1997-2015

| Densidad                   | 0 – 20 | 20 - 40 | 40 – 60 | 60 – 80 | 80 - 100 |
|----------------------------|--------|---------|---------|---------|----------|
| Porcentaje de trabajadores | 39     | 16      | 11      | 12      | 23       |

(31.8 millones de registros.)

↑  
casi siempre  
informales

¿formales?  
¿informales?

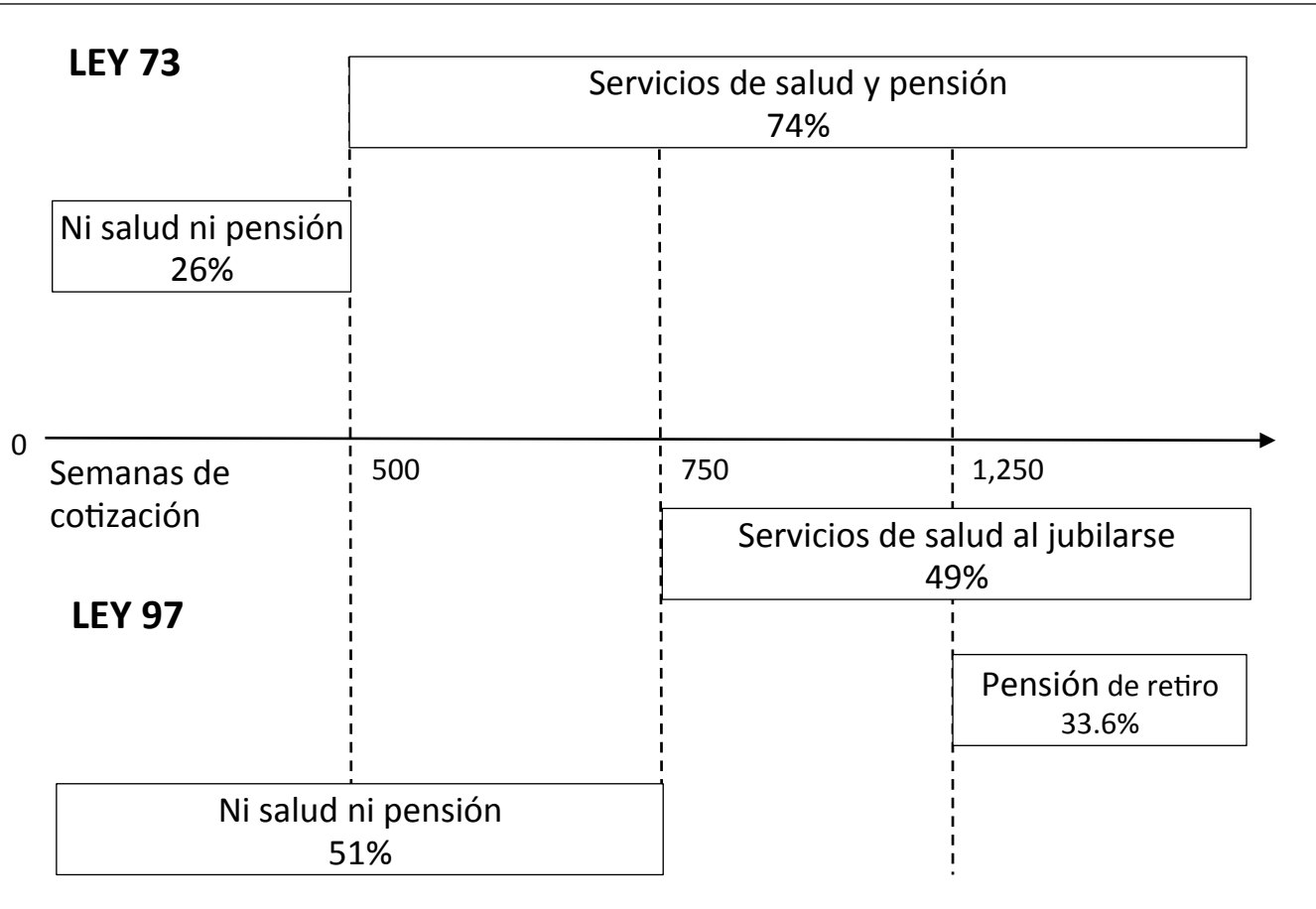
↑  
casi siempre  
formales

## **2. Diagnóstico**

# Protección a trabajadores activos

- Tratamientos médicos interrumpidos conforme trabajadores se atienden en el IMSS o en el INSABI. Ejemplo: reducción de 43% en calidad de cuidados y de 19% en resultados clínicos en diabetes mellitus tipo 2.
- Alcance de tratamientos médicos depende de estatus laboral.
- Cobertura errática contra muerte, incapacidad o riesgos de trabajo: si evento ocurre cuando se es formal, sí; caso contrario, no.
- Ahorro en Afore sólo cuando se es formal; devolución de saldos en la mayoría de casos bajo Ley 97 y, en el resto, bajas tasas de reemplazo.
- Pagos por despido sólo cuando se es formal. Complejidad de las JCA: sólo 30% de demandantes obtienen la compensación debida y, de esos, sólo 40% la logra cobrar (12% del total). La gran mayoría sin ninguna protección contra el despido.

# Protección a trabajadores jubilados



## Pensión

Tres de cada cuatro. Tasas de reemplazo entre 50 y 100%.

Uno de cada tres. Tasas de reemplazo entre 20 y 30%.

## Salud

Tres de cada cuatro.

Uno de cada dos.

- Entre 2019 y 2024, 750,000 cotizantes al IMSS se jubilarán sin derecho a nada.
- 1,000, 000 más en 2025-2030, y 1,450,000 más en 2031-2036.
- Sistema de pensiones y de salud fallido.



## **3. Visión objetivo**

**1. desvincular protección del estatus laboral**

**Objetivos: 2. mejorar calidad, cobertura e impacto distributivo**

**3. promover formalidad y crecimiento**

## **Elementos**

- Sistema único de salud para todo el apartado “A”; alcance igual al del IMSS.
- Asegurar a todos los trabajadores una pensión de retiro y aumentar su monto.
- Mejorar la protección contra despido.
- Ampliar cobertura, elevar y homologar calidad de guarderías.
- Promover el empleo formal.
- Aumentar la participación laboral femenina.
- Promover el ahorro financiero canalizado vía las Afores.
- Reducir costos de cumplimiento para las empresas y combatir la evasión.
- Reducir costos de administración y aumentar calidad de servicios.

| Beneficio                               | Población objetivo                        | Estatus legal                     | Financiamiento                                    | Observaciones                                 |
|---|---|-----------------------------------|---|---|
| <b>Salud</b>                            | Todos los ciudadanos                      | Derecho ciudadano                 | Tributación general                               | Gratuidad; provisión pública                  |
| <b>Pensión de retiro básica</b>         | Todos los ciudadanos > 68 años            | Derecho ciudadano                 | Tributación general                               | Riesgo de longevidad para el gobierno federal |
| <b>Pensión de retiro complementaria</b> | Todos los trabajadores                    | Derecho del trabajador            | Asalariados: COPs<br>No asalariados: aportaciones | Ahorro en Afore                               |
| <b>Invalidez y vida</b>                 | Todos los trabajadores                    | Derecho del trabajador            | Asalariados: COPs<br>No asalariados: aportaciones | Riesgos mancomunados                          |
| <b>Riesgos de trabajo</b>               | Trabajadores asalariados                  | Derecho del trabajador asalariado | COPs  | Riesgos mancomunados                          |
| <b>Protección contra desempleo</b>      | Trabajadores asalariados                  | Derecho del trabajador asalariado | COPs y contribución del gobierno                  | Seguro de desempleo y cuenta de permanencia   |
| <b>Guarderías</b>                       | Todos los trabajadores con hijos < 4 años | Derecho del trabajador            | Tributación general                               | Gratuidad; provisión pública y privada        |

# Características

- Sistema universalista e incluyente; expansión de derechos sociales.
- Misma protección durante empleo formal, informal y desempleo (excepto RT).
- Respeto a derechos de los trabajadores de INSABI e IMSS.
- Separación de aseguramiento y provisión de servicios.
- Aumento del gasto público y fortalecimiento de la capacidad regulatoria del Estado en salud, guarderías y pensiones.
- Instrumento redistributivo promotor del crecimiento económico.
- Eventual integración de apartado “B”.

## **4. Propuestas sobre recaudación**

# Objetivos y estrategia

## OBJETIVOS

- Recaudar los recursos necesarios para financiar las propuestas de salud (1.24% del PIB), guarderías (0.25% del PIB), y protección contra el despido (0.03% del PIB).
- Fortalecer los incentivos a la formalidad asociados a las reformas de seguridad social.
- Combatir la evasión y ampliar la base tributaria.

**ESTRATEGIA:** Mantener tasas, pero reducir pérdidas por regímenes especiales, con cambios que sean progresivos o combatan la informalidad:

- ✓ Fortalecer progresividad del ISR personal eliminando exenciones para gastos privados en seguridad social,
- ✓ Sustituir el subsidio al empleo del ISR empresarial por la desgravación asociada a las reformas de seguridad social, con mayor impacto distributivo,
- ✓ Reducir exenciones del RIF del ISR de personas físicas,
- ✓ Trasladar alimentos y medicinas de tasa cero a tasa exenta en el IVA.

## Presupuesto de Gastos Fiscales, SHCP, 2019

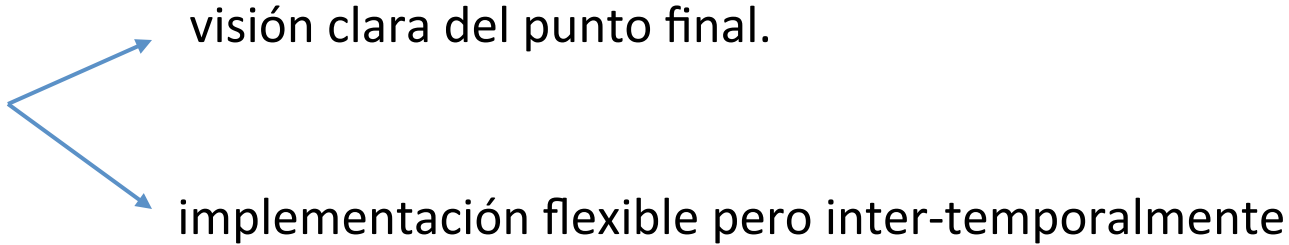
| Concepto   | % del PIB   |
|--|-------------|
| <b>ISR empresas</b>                              |             |
| Subsidio al empleo                               | 0.20        |
| Otros  | 0.29        |
| <b>Total</b>                                     | <b>0.49</b> |
| <b>ISR personas físicas</b>                      |             |
| Deducciones relacionadas con la seguridad social | 0.04        |
| Exenciones del Régimen de Incorporación Fiscal   | 0.07        |
| Otros  | 0.84        |
| <b>Total</b>                                     | <b>0.95</b> |
| <b>IVA</b>                                       |             |
| Tasa exenta                                      | 0.26        |
| Tasa cero  | 1.12        |
| <b>Total</b>                                     | <b>1.38</b> |
| <b>Impuestos especiales y estímulos</b>          | <b>0.88</b> |

- Impacto directo = 1.43% del PIB.
- Impacto indirecto adicional, por reducción de evasión e informalidad.

## **5. Opciones de implementación**



# Observaciones

- Proceso de reforma versus reforma de la seguridad social.
- Requisitos: 
  - visión clara del punto final.
  - implementación flexible pero inter-temporalmente consistente.
- Escapar de dilema de reformas “realistas” o no. Evitar imponer costos sociales y económicos permanentes por consideraciones políticas coyunturales.
- Implementación flexible, separando las reformas en componentes individuales. Es más importante la dirección y consistencia de las reformas que su velocidad.
- Dicho eso, es claro que mientras más rápido se hagan las reformas, más rápidamente se podrá acelerar el crecimiento y reducir las desigualdades.

**Nadie puede esperar resultados sustantivos con cambios marginales; los problemas son graves y profundos, y requieren una respuesta acorde. Se trata, en el fondo, de abordar el principal obstáculo que enfrenta México para crecer con equidad.**

## **6. Consideraciones finales**

# Coherencia de las propuestas

- Las propuestas se pueden mejorar, y se pueden considerar otros parámetros (cuota per cápita de salud, expansión de guarderías, seguro de desempleo, etc.).
- Pero es indispensable mantener una visión global, considerando simultáneamente la dimensión social y económica de cada propuesta, y la interacción entre ellas.



¡Ningún relojero cambia una pieza del reloj sin asegurar que embone con las demás!

# ¡Sí se puede!

- Es difícil pensar en un área de la política pública cuyo fracaso imponga mayores costos sociales y económicos al país, y cuya solución pueda traer mayores beneficios.
- Todos los obstáculos técnicos, jurídicos y fiscales para transformar la seguridad social son superables. Y los políticos también deben serlo, con diálogo, debate y discusión.
- En realidad, el obstáculo más difícil de superar es dejar de pensar que las cosas son como son, porque así han sido siempre; rechazar que la informalidad, la segmentación y la precariedad laboral es inherente a nuestra vida económica y social; que así es México.
- El obstáculo central es atrevernos a imaginar que las cosas pueden ser diferentes, mejores.

**Muchas gracias.**