

Desafíos para la Protección, Seguridad Social y Salud

Para efecto de las reflexiones siguientes, se entiende por protección social a la serie de mecanismos e instrumentos para gestionar los riesgos generados por la caída de los ingresos de familias o individuos. Los mecanismos pueden ser formales (esquema de pensiones para la vejez, aseguramiento en salud y programas de transferencias de efectivo), e informales –remesas-. Para el caso mexicano, la protección social agrupa tanto los programas de seguridad social, como los programas de asistencia social.

En el área de programas de asistencia social y como medida de transferencia de ingresos, el programa más importante, por monto y cobertura es Oportunidades. Las transferencias buscan la creación de capital humano en los grupos más pobres, donde tradicionalmente se ha presentado inversión escasa.

Oportunidades

La discusión sobre desafíos se concentra en cuatro temas: (i) la focalización del programa; (ii) el diseño de las transferencias; (iii) los mecanismos de coordinación con la oferta sectorial; y (iv) los procesos de recertificación y de “graduación” del programa.

Focalización. A pesar del desempeño destacado de la focalización de Oportunidades, existen todavía márgenes para reducir la filtración de recursos hacia hogares no elegibles y mejorar la cobertura de los hogares potencialmente elegibles¹. Sin embargo, cabe señalar que estos márgenes de mejora son limitados (del orden de 4-5 puntos porcentuales) y que su existencia no se debe, en general, a debilidades en las herramientas técnicas u operativas adoptadas por Oportunidades. Recomendación. Podrían, por ejemplo, lograrse mejoras en la focalización si, para identificar y seleccionar a los beneficiarios del programa, se utilizara un sistema de ponderadores diferente del actual. Un sistema basado en modelos de predicción de ingresos, que se estimen de manera independiente para cada área de residencia de los hogares (rural/urbana) y que consideren predictores más adecuados para ambas áreas

Diseño de las transferencias. En una perspectiva de recursos fiscales limitados, eventuales cambios en la estructura de las transferencias, deberían considerar la disyuntiva que existe entre el fortalecimiento de los apoyos a tres grupos de edad caracterizados por perfiles de vulnerabilidad distintos: niños y niñas menores de 5 años; jóvenes que todavía no transitan de la secundaria a la preparatoria; y adultos mayores. En los últimos años se han elaborado, por parte de diferentes instancias, varias propuestas de cambios en la estructura y tamaño de las transferencias, pero todavía no se ha tomado una decisión al respecto, con la excepción del apoyo a los adultos mayores que ahora el programa otorga. Dos elementos se destacan. El primero, que la estructura de las transferencias del programa parecería ser coherente con el propósito de asegurar que los jóvenes que viven en hogares extremadamente pobres lleguen a completar la preparatoria. Sin embargo, aún así, para muchos adolescentes, las transferencias de Oportunidades no constituyen un incentivo suficiente, dado el nivel de acceso, la calidad de la oferta educativa y los retornos esperados de la educación. En este sentido, la consolidación de un proceso de tránsito de los jóvenes de secundaria a preparatoria, que tenga en consideración las características específicas de los entornos urbano y rural, es quizás el desafío más importante del programa.

El segundo elemento a considerar es que los niños menores de 5 años viven, en gran parte, en hogares que reciben, en promedio, transferencias 60% más bajas que los hogares con niños en edad escolar elegibles para las becas. Por lo tanto, no es sorprendente que el impacto del programa, sobre el consumo total y de comida, sea inferior en hogares con niños pequeños que, por ejemplo, en hogares de adultos jóvenes sin niños o en hogares con niños y adolescentes elegibles para las becas educativas². Por lo tanto, en el marco de un enfoque de acumulación de capital humano, debe ser una prioridad del programa, por lo menos en aquellas áreas donde mayor es la incidencia, profundidad o severidad de la pobreza, fortalecer el apoyo (en términos de transferencias y de oferta sectorial de servicios, por ejemplo, de estimulación temprana y educación preescolar) a las etapas tempranas del desarrollo de los niños, tan crítica para su desempeño escolar futuro. Recomendación. Se propone también orientar, en el corto plazo, eventuales cambios en la

¹ SEDESOL (2004); Regalia y Robles (2006)..

² Regalia y Robles (2006); Devoto, Santiago y Taboada (2006)

estructura y diseño de las transferencias hacia dos propósitos consistentes con el objetivo original del programa de estimular la acumulación de capital humano de las nuevas generaciones. Primero, el fortalecimiento del proceso de tránsito de los jóvenes de secundaria a preparatoria. Segundo, el fortalecimiento del apoyo a las etapas tempranas de desarrollo de los niños

Coordinación con la oferta sectorial. El fortalecimiento de la coordinación entre Oportunidades y los sectores salud y educación, así como la adopción de mecanismos que obliguen a un mutuo rendimiento de cuentas entre estos actores, representa una necesidad ineludible. Oportunidades todavía se puede considerar en su etapa inicial. El proceso de acumulación de capital humano es lento y gradual, y a la fecha, más de la mitad de los hogares beneficiarios han estado en el programa por menos de 5 años. El éxito final de dicho proceso de acumulación, depende de la calidad de la oferta de servicios y de la posibilidad de ejercer un efectivo control sobre la misma. La Secretaría de Salud y el IMSS, en coordinación con Oportunidades, han empezado un proceso de fortalecimiento de los protocolos de oferta de servicios en nutrición y salud, en esta última área con la implementación de la estrategia de atención en salud y capacitación para el auto-cuidado. Sin embargo, los avances han sido, en algunas áreas, más lentos de lo esperado. Asimismo, la coordinación entre Oportunidades y el sector educación ha sido relativamente débil. Se han fortalecido, en parte, los mecanismos de control de la oferta de servicios a nivel de los estados (a través de los “puntos centinelas”), pero no se han desarrollado procesos estándares que comprometan a los sectores a tomar medidas para solventar eventuales debilidades detectadas. Recomendación. Ambas medidas deberían ser acompañadas del fortalecimiento de la oferta y calidad de los servicios, algo que ya se está dando en el caso de las intervenciones en nutrición y del componente educativo de la nueva estrategia de atención en salud. Asimismo, se sugiere re-plantear la importancia de la coordinación intersectorial y la búsqueda de mecanismos efectivos que aseguren un mutuo rendimiento de cuentas entre Oportunidades y los sectores de salud y educación

Re-certificación y graduación. Es importante determinar si el proceso de re-certificación actualmente utilizado para incorporar a los hogares al esquema diferenciado de apoyos (EDA) y sucesivamente graduarlos, es consistente con los objetivos de largo plazo del programa y costo-efectivo dada su frecuencia. El proceso de re-certificación de los hogares beneficiarios pretende fortalecer la focalización del programa en el tiempo y asegurar que las transferencias sigan destinándose a los más necesitados. El análisis muestra que, entre 1997 y 2003, los cambios en el bienestar (medido por el puntaje del SUPN), así como en el estatus de elegibilidad de los hogares de la muestra rural de evaluación (ENCEL) han sido relativamente modestos. Solamente el 3% del total de hogares de la muestra ENCEL clasificado como elegible³ en 1997, no hubiera clasificado como elegible en 2000. Del total de hogares elegibles en 1997, cerca del 9% no hubiera clasificado como elegible en 2003. A pesar de limitarse a la muestra ENCEL, que no es representativa de todo el universo de localidades rurales del país, la evidencia presentada sugiere que podría ser costo-efectivo un periodo mínimo de elegibilidad más largo que el actual (menor frecuencia de re-certificaciones), sobre todo en el área rural⁴. Asimismo, la “graduación” de un hogar podría no ser consistente con algunos de los objetivos de largo plazo del programa (por ejemplo, la graduación de los jóvenes de la preparatoria) si es el resultado de una mejora transitoria y no permanente en su bienestar.

Vale la pena hacer dos observaciones. La primera, que las reducidas tasas de graduación (ver párrafo anterior) de las familias de Oportunidades reflejan los muy bajos niveles de activos productivos que éstas poseen (por ejemplo, el 56% de la población en edad de trabajar no concluyó primaria, el 70% no tiene tierra y el 67% de las que tienen tierra tienen menos de dos tercios de una hectárea de tierra de temporal por persona en edad de trabajar), los bajos retornos de dichos activos y su limitada acumulación. Por lo tanto, la población de Oportunidades en edad de trabajar, representa un reto formidable para la política de lucha contra la pobreza. La segunda, que este resultado no es un fracaso del programa. Oportunidades tiene como objetivo “transferir ingresos vinculados a la inversión en capital humano hoy y generar ingresos propios más altos mañana”. Oportunidades está cumpliendo con este objetivo, revirtiendo un patrón de sub-inversión en capital humano en los niños y jóvenes pobres extremos, que ha perdurado por décadas y que es la causa principal de la pobreza actual de las familias de Oportunidades. El proceso es lento y gradual. De su éxito depende la transitoriedad de Oportunidades, que reside en “ingresos propios más altos mañana” de

³ Del total de hogares de la muestra ENCEL, 94.4% se clasifican como elegibles en 1997.

⁴ Todd (2006).

la generación actual de niños y jóvenes. Para que esto ocurra, el conjunto del resto de las políticas (sociales, laborales, fiscales, etc.) tiene que crear las condiciones para que trabajadores progresivamente más sanos y educados entren en el mercado laboral y obtengan empleos crecientemente productivos en el sector formal de la economía. La siguiente sección analiza de que forma el diseño actual de los incentivos de la protección y de la seguridad social puede estar afectando el cumplimiento de este objetivo y, por último, la misma transitoriedad de Oportunidades⁵. Recomendación. Se sugiere que Oportunidades siga analizando los resultados de los procesos de re-certificación y de “graduación”, para que los mismos sean consistentes con los objetivos de largo plazo del programa, de sostener la acumulación gradual de capital humano de las nuevas generaciones, hasta que lleguen a terminar preparatoria. La evidencia parcial presentada sugiere que convendría garantizar, por lo menos en áreas rurales, un periodo mínimo de elegibilidad de los hogares mayor a tres años, antes de proceder a re-certificaciones.

PROTECCIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL: IMPLICACIONES DE LA “DUALIDAD” Y PRINCIPALES RETOS

La transitoriedad de Oportunidades tiene dos facetas: una interna y otra externa. La primera, se deriva del ciclo de vida de las familias pobres y de la necesidad de otorgar apoyos durante un tiempo suficiente para que los niños adquieran mayor capital humano para entrar, en mejores condiciones, al mercado de trabajo. La segunda, tiene que ver con la efectividad de la política económica (fiscal, laboral, etc.) y social en generar los recursos suficientes y los incentivos adecuados para invertir, crear y demandar empleos más productivos y aumentar la competitividad del país.

La segunda razón es tal vez menos conocida, pero no menos importante. La misma política social, fomentando el establecimiento de un sistema dual y la separación entre protección social y seguridad social alrededor de las categorías de trabajador formal e informal, puede estar generando incentivos a la informalidad y a la creación de empleos de baja productividad y, por consiguiente, estar limitando el crecimiento. La co-existencia de la seguridad social y la protección social no es nueva, ni exclusiva de México. Muchos de los programas de protección social tienen varias decenas de años de estar operando en México. Lo que ha ocurrido es que en los últimos años la protección social se ha fortalecido y, muy recientemente, la construcción de lo que eventualmente podría convertirse en un sistema paralelo a la seguridad social parece ser un objetivo de las políticas públicas⁶.

Instrumentación de la protección social y seguridad social. La coexistencia de los programas de la seguridad y protección social parte de una separación conceptual de la población trabajadora en dos conjuntos: el de aquellos que tienen un trabajo asalariado formal, con acceso a la seguridad social; y el de aquellos que se ocupan en el sector informal y, por lo tanto, tienen acceso a los programas de protección social. En términos generales, esta instrumentación se deriva de dos supuestos clave. El primer supuesto es que hay un ordenamiento de preferencias en el sentido de que todos los trabajadores prefieren ocuparse en el sector formal y tener acceso a la seguridad social, que ocuparse en el sector informal y tener acceso a la protección social. El segundo supuesto es que la separación conceptual de los trabajadores en formales e informales coincide con una segmentación real, en el sentido de que los que tienen un trabajo formal o uno informal son siempre las mismas personas.

El primer supuesto, que parece no tener mucho sustento en la evidencia empírica para el caso Mexicano, tiene que ver con la visión del sector informal como residual, i.e., como el sector donde se ocupan los trabajadores que no pueden encontrar empleo como trabajadores asalariados formales, resultado de un racionamiento de empleos formales⁷. Para el caso de trabajadores de bajos ingresos, esta visión no es la más descriptiva del funcionamiento del mercado laboral, por dos motivos. Primero, porque hay trabajadores pobres que se ocupan como auto-empleados, sin ser trabajadores asalariados. Y segundo,

⁵ Ver discusión en Levy (2006).

⁶ Ver el Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de febrero de 2006, que crea el Consejo Nacional de Protección Social, entre cuyas funciones esta: “Asegurar la observancia de la política de protección social, garantizando la integración funcional de los beneficios en materia de salud, vivienda y ahorro para el retiro, entre otros, que el Gobierno Federal ofrece a la población que no cuenta con seguridad social” (art. 4).

⁷ Maloney (1998) es uno de los primeros que ha cuestionado esta hipótesis; sus argumentos se actualizan en Maloney (2005). El Banco Interamericano de Desarrollo, al referirse a los mercados de trabajo de México y Brasil señala que: “La evidencia contradice la noción popular de que los trabajadores están en el sector informal contra su voluntad, y preferirían moverse al formal si tuviesen la oportunidad”, BID (2004).

porque aún para el caso de trabajadores asalariados, el deseo de emplearse en el sector formal depende de si las remuneraciones salariales y el valor para el trabajador de las prestaciones de seguridad social es mayor que la suma de las remuneraciones salariales y el valor para el trabajador de las prestaciones de protección social asociadas a la informalidad. Si no lo es, es difícil sostener que existe un racionamiento de empleos formales. La evidencia sugiere que una barrera expresa a la movilidad entre formalidad e informalidad no existe⁸.

En cuanto al segundo supuesto, la evidencia para México demuestra lo opuesto. Hay una fuerte rotación entre el sector formal y el informal, y dicha rotación es mayor mientras menor sea el nivel de ingresos del trabajador y puede darse por muchos motivos. Por lo tanto, la separación entre formalidad e informalidad es una distinción jurídica, no es una separación de personas.

Cobertura de la seguridad social entre los trabajadores de bajos ingresos. La falta de cobertura de la seguridad social para los trabajadores de bajos ingresos (incluyendo los de Oportunidades) es, en parte, un problema del diseño legal de la seguridad social y, en parte, un problema de la reacción de empresas y trabajadores ante la estructura de incentivos de la seguridad y protección social. Los trabajadores de Oportunidades están sobre-representados en el sector informal, y sub-representados en el formal, aún considerando sólo a los de bajos ingresos. Del 87% de los trabajadores de Oportunidades que deberían tener seguridad social no la tienen. Asimismo, se destaca el alto número de trabajadores de Oportunidades que no tienen una relación obrero-patronal. De los 9.7 millones de trabajadores de Oportunidades, 4.6 millones están en esta categoría⁹. Este número, sin embargo, es sustancialmente mayor al que se podría derivar de actividades relacionadas con la posesión de tierra y que tomarían la forma de auto-empleo como ejidatario o pequeño productor agrícola en la informalidad. Lo anterior, probablemente es indicativo de que una alta proporción de trabajadores de Oportunidades, están en el sector informal, urbano o rural, ocupados como no asalariados en actividades no agrícolas, como vendedores ambulantes, peones, artesanos, u otros con muy baja productividad.

El dilema de política. Dada la situación descrita anteriormente, la política de protección y seguridad social en México enfrenta una disyuntiva similar a la que enfrenta en la mayoría de los países de la región: avanzar por la ruta del fortalecimiento de la protección social, apostando a un sistema dual alrededor de una categorización “artificial” entre trabajadores formales e informales, o hacer un replanteamiento profundo del alcance y la naturaleza de la seguridad social, en términos de su diseño y de su financiamiento. La decisión tiene implicaciones que van más allá de Oportunidades y de la lucha contra la pobreza: afecta el cumplimiento de los objetivos de la política social, impacta la política fiscal y repercute en la productividad y el crecimiento.

La seguridad social en México consiste de ocho beneficios diferentes, en principio separables pero legalmente unidos o agrupados: (i) seguro médico, (ii) pensiones para el retiro, (iii) seguro de invalidez, (iv) seguro de vida, (v) seguro de riesgos de trabajo, (vi) servicio de guardería, (vii) servicios deportivos y culturales y (viii) vivienda. La agrupación de estos ocho beneficios hace de la seguridad social un paquete de “todo o nada”. Las empresas y los trabajadores del sector formal deben pagar por todos los beneficios simultáneamente, aun si los trabajadores sólo consumen algunos de ellos. Es claro que dependiendo de las características de los trabajadores, éstos pueden asignarle a los beneficios de la seguridad social un valor distinto de su costo por varias razones. Sin embargo, aun si los trabajadores no valoran plenamente estos beneficios, hay razones sustantivas de política social que hacen que el gobierno desee que los trabajadores tengan acceso a algunos de ellos. Un ejemplo lo constituyen las pensiones para el retiro y el aseguramiento médico.

⁸ La barrera típica es el salario mínimo. Pero en el caso de México prácticamente todas las investigaciones coinciden en que este salario es inferior al de mercado aún para trabajadores sin ninguna calificación, y por lo tanto no es una restricción relevante [Bell (1997), Maloney y Nuñez Mendez (2004)]. Puede haber otras barreras (etnia/lenguaje, o ubicación geográfica), pero estas no han sido sistemáticamente documentadas.

⁹ Un porcentaje de estos 4.6 millones de trabajadores son peones del campo y podrían ser de hecho trabajadores asalariados en principio sujetos a seguridad social. Si todos los peones de campo tuvieran relaciones laborales contractuales obrero-patronal entonces solamente el 20% de todo los trabajadores de Oportunidades estarían en auto-empleo o con relaciones laborales distintas del obrero-patronal. En este caso el porcentaje de evasión de la seguridad social (o sea el porcentaje de trabajadores con relación laboral obrero-patronal no cubiertos por la seguridad social) sería aún más alto: 94%

Cuando las valoraciones de los trabajadores no coinciden con los objetivos de la política social del gobierno, es factible que éstos busquen formas de evadir la seguridad social. Es razonable suponer que esta conducta se acentúa conforme aumenta el número de beneficios que se agrupan en un paquete único dentro de la seguridad social. Además, el valor que los trabajadores le imputan a la seguridad social depende de la calidad y facilidad de acceso a los servicios, así como también de las alternativas que éstos tienen, de su costo y de la posibilidad de separar beneficios, permitiéndoles evitar consumir bienes o servicios que no desean y sólo consumir los que desean; de tener acceso a un seguro médico, pero no ahorrar para el retiro, por ejemplo. En México, el conjunto de la protección social provee estas alternativas.

La protección social ofrece un conjunto de beneficios que pueden ser consumidos por separado por los trabajadores del sector informal, incluyendo los auto-empleados. Estos beneficios están condicionados a no tener un trabajo asalariado en el sector formal¹⁰ y, en el caso del trabajo asalariado informal, no los pagan las empresas empleadoras. Los principales son: acceso gratuito a los servicios médicos, a través del programa IMSS-Oportunidades, de los servicios estatales de salud y del Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular, por el cual los individuos que no pertenecen a los dos deciles más bajos de la distribución de ingreso deben pagar una cuota en función de sus ingresos); subsidios gubernamentales para créditos de vivienda, a través de programas federales como Fonhapo, Fovi y Vivienda Rural; acceso errático al servicio de guardería, a través de los gobiernos estatales y municipales (a través del DIF); acceso a un seguro de vida, a través de la afiliación al Seguro Popular; y acceso a una cuenta individual de ahorro para el retiro con una Afore.

La política de protección y seguridad social, al afectar la distribución de la PEA en sus diferentes conjuntos, tiene efectos fiscales importantes. Mientras mayor es la informalidad, mayor es la presión fiscal. En el caso de la seguridad social, los ingresos y los gastos deberían en principio ir a la par¹¹. Pero, en cambio, la protección social no tiene un mecanismo automático de financiamiento. El problema de financiar la protección social se acentúa con la evasión de la seguridad social, al aumentar la demanda por los servicios de protección social por parte de los trabajadores contratados ilegalmente por las empresas formales. Dadas las restricciones macroeconómicas, si el financiamiento de la protección social no se hace con ingresos tributarios (al consumo o al ingreso), se estará reduciendo la inversión pública, o consumiendo parte de la renta petrolera. Dependiendo de la combinación fiscal, puede haber efectos importantes en el crecimiento, o en la vulnerabilidad de la economía frente a choques externos. En los últimos años, la política social le ha dedicado mayores recursos a la protección social que a la seguridad social. Asimismo, los ingresos no petroleros se han mantenido prácticamente constantes como proporción del PIB (Cuadro 2.1, renglón 12), mientras que los petroleros han aumentado su participación en alrededor de dos puntos en promedio (Cuadro 2.1, renglón 11). Lo anterior, sugiere que una proporción importante del aumento del gasto público en protección social, ha sido financiada con ingresos petroleros. Nótese también que, a pesar del sustancial aumento en los ingresos petroleros, la inversión pública se ha reducido ligeramente como proporción del PIB.

Los aspectos fiscales de la política social no son una cuestión de orden macroeconómico solamente. Independientemente de los beneficios que la política social otorga, la forma con la cual son financiados determina su impacto redistributivo. Si los recursos de la protección social provienen, como parece, de la renta petrolera y de una menor inversión pública, no hay en realidad un efecto redistributivo entre las familias de altos y bajos ingresos. En ese caso hay un aumento en el bienestar presente de los trabajadores, a costa de un menor crecimiento del PIB, en la medida que se reduce la inversión pública; o una redistribución de las futuras generaciones a las actuales, en la medida en que la renta petrolera se destina a la protección social y no a inversiones productivas. Las mismas observaciones aplican para los recursos públicos que se utilizan para complementar el financiamiento de la seguridad social en adición a las contribuciones obrero-patronales. Éstos tampoco tienen, necesariamente, un efecto redistributivo. Pero hay una diferencia importante entre los recursos públicos destinados a subsidiar la seguridad social y los

¹⁰ El Seguro Popular no está dirigido solamente a lo no asalariados sino a los informales, asalariados e no (Artículo 77 bis 3, bis 7 y bis 39 de la Ley General de Salud). El MAROP está condicionado expresamente a no tener un subsidio gubernamental para la cuenta individual de ahorro para el retiro en los términos de la Ley de Seguro Social (i.e. cuando tenga un empleo formal). Ver artículo 15 del Decreto Presidencial que crea el MAROP. Ver Levy (2006).

¹¹ Pero van parcialmente, por los subsidios gubernamentales para los seguros de salud y de retiro.

destinados a subsidiar la protección social, independientemente de su fuente de financiamiento: en un caso sirven para fomentar el empleo formal y aumentar la productividad de la economía; y, en el otro, pueden estar fomentando el empleo informal y reduciendo la productividad de la economía.

Opciones

El objetivo de mediano plazo es generar “ingresos propios más altos” para las actuales y, especialmente, las próximas generaciones de trabajadores de Oportunidades. El cumplimiento de dicho objetivo depende del mercado de trabajo y, en particular, de los incentivos de empresas y trabajadores para crear y ofrecer empleos más productivos. De eso dependerá que una proporción creciente de trabajadores pueda incorporarse a la seguridad social y estar en ella por períodos de tiempo sustancialmente más largos y, por consiguiente, tener aseguramiento para su salud y ahorrar para sus pensiones. Crear empleos productivos y con acceso a la seguridad social para las actuales y próximas generaciones de trabajadores de Oportunidades es un reto complejo que depende del conjunto de incentivos de la política social, laboral y fiscal, cuando menos. Sin embargo, mientras más incompatibles sean los incentivos dentro de la política social, más se dificulta el proceso de generación de “ingresos propios más altos mañana”.

El análisis sugiere que la tendencia histórica de sustituir la seguridad social para los trabajadores de bajos ingresos, con un conjunto de programas de protección social que ofrece beneficios similares, puede ser contraproducente y acentuar los incentivos a la informalidad --tanto de trabajadores como de empresas-- por encima de los generados por el componente de impuesto a la nómina asociado a la seguridad social. Como el financiamiento de la seguridad social y de la protección social es diferente, su co-existencia es equivalente a un impuesto al trabajo asalariado formal y a un subsidio al trabajo informal, asalariado o no. El riesgo es que en estas condiciones, la protección social no será un programa transitorio que otorga beneficios sociales a los trabajadores de bajos ingresos en tanto éstos se incorporan a la seguridad social. Será un programa paralelo y permanente.

La presente nota sugiere que la política social en México (protección social, seguridad social y Oportunidades) enfrenta una disyuntiva similar a la que enfrentan la mayoría de los países de la región: avanzar por la ruta del fortalecimiento de la protección social, apostando a un sistema dual alrededor de las categorías de trabajador formal e informal, con los elementos potencialmente contraproducentes identificados, o hacer un replanteamiento profundo del alcance y la naturaleza de la seguridad social, en términos de su diseño y de su financiamiento.

Compatibilidad de incentivos entre Oportunidades y la Seguridad Social. Oportunidades y la seguridad social son dos programas de la política social que tienen propósitos y objetivos muy diferentes. No son sustitutos. Si los incentivos de los programas son compatibles entre sí, ambos pueden co-existir, cada uno con sus objetivos bien definidos. Así, conforme aumente la productividad y los ingresos de las nuevas generaciones de trabajadores que se han beneficiado de Oportunidades, los apoyos de éste serán progresivamente innecesarios. Para salvaguardar dicha compatibilidad de incentivos, Oportunidades debería mantenerse en su diseño original y no otorgar ningún beneficio especial condicionado al estatus de los miembros de las familias beneficiarias en el mercado de trabajo, a menos que se quiera convertir en un componente de un esquema permanente (y no transitorio) de protección social.

Mantenimiento de la dualidad o búsqueda de un replanteamiento de la política de protección y seguridad social en términos de diseño y de financiamiento. Si se apostara, en el mediano plazo, a un replanteamiento de la seguridad social, que fortalezca los incentivos de empresas y trabajadores para crear y buscar, respectivamente, empleos más productivos, dicho replanteamiento debería responder, entre otros, a dos grandes retos.

Primero, debería aclarar cuál es el conjunto de beneficios que indisolublemente la seguridad social debería agrupar y cómo mejorar su calidad, provisión y reglas de acceso. Actualmente, la seguridad social agrupa un conjunto tan amplio de bienes y servicios, que hace muy improbable que éstos sean plenamente valorados por todos los trabajadores. Cambios en este sentido, representarían un paso importante y, junto con otras medidas, por ejemplo de sanción más efectiva a la evasión fiscal, podrían contribuir a la expansión del sistema actual.

Segundo, debería preguntarse cómo asegurar la meta de seguridad social universal, o sea que los servicios (por ejemplo el aseguramiento médico) lleguen a todos los trabajadores, independientemente de su estatus laboral o nivel de ingresos. Bajo el diseño y forma de operación actual de la seguridad social, cuya obligatoriedad está asociada a la relación obrero-patronal, es imposible alcanzar dicha meta, aun si no hubiera problemas de agrupamiento, calidad y acceso a los beneficios de la seguridad social. El mundo del empleo es mucho más amplio que el mundo de la relación obrero-patronal. Empresas y trabajadores cambian con frecuencia las formas y niveles de contratación. El Seguro Popular se ha propuesto como un modelo interesante para extender la protección en salud a los no asalariados. Pero, en la práctica, el marco legal del Seguro Popular permite el acceso a los trabajadores asalariados no cubiertos por la seguridad social (evasores) reproduciendo la dualidad entre formalidad e informalidad.

Dados los flujos entre formalidad e informalidad, cabe preguntarse el sentido de mantener un sistema de seguridad social (o un elemento del mismo como es el aseguramiento médico y la protección financiera en salud) alrededor de la categoría de trabajador formal y un sistema de protección social alrededor de la categoría de trabajador informal. Si verdaderamente se quiere llegar a un sistema mucho más integrado de seguridad social, parece necesario, en el mediano plazo, hacer converger los modelos existentes que operan, de forma separada, en el marco de la seguridad y de la protección social. Es necesario realizar un análisis cuidadoso de las rutas alternativas para conseguir este objetivo, a partir de una evaluación del conjunto de incentivos que operan actualmente, el cual ha sido brevemente presentado en esta nota. Una de las opciones más extremas, pero probablemente la más compatible con las metas de aumento de la cobertura para los más pobres y mantenimiento de los incentivos a la formalidad, sería desvincular algunos de los beneficios de la seguridad social, como es el aseguramiento médico, de la forma de participación en el mercado de trabajo¹², repensando totalmente su sistema de financiamiento. La viabilidad, los retos de implementación de dicho enfoque y los escenarios de carga al sistema impositivo general, requieren de análisis y estudios muy detallados. En el caso del aseguramiento en salud, una opción de este tipo, podría ser totalmente compatible con los importantes avances alcanzados por el Seguro Popular, entre otros, en el tema de cambio en los incentivos y financiación del gasto en salud de los estados.

En el corto y mediano plazo, el replanteamiento del diseño y forma de financiamiento de la seguridad social, por ejemplo, de la protección en salud y de los riesgos de al vejez, lleva implícito una reforma fiscal recaudatoria. Mientras la seguridad social sea financiada con contribuciones asociadas a la nómina, su efecto no será redistributivo, ya que éstas repercuten sobre los salarios de los trabajadores. La seguridad social, y la política social más ampliamente, sólo puede ser redistributiva si se financia con impuestos al consumo o al ingreso. Financiar la seguridad social con la renta petrolera es ineficaz desde el punto de vista distributivo, e inconveniente desde el punto de vista de la vulnerabilidad del país frente a choques externos. Y financiarla con la reducción de la inversión pública es contraproducente desde el punto de vista del crecimiento y la competitividad. Lo importante es que el conjunto de instrumentos fiscales y de gasto social sea redistributivo y que alinee los incentivos hacia la formalidad, la inversión, la capacitación y la productividad.

Los retos de la coexistencia

En la medida en que coexiste la seguridad social para los asalariados, el seguro popular para una porción de los “informales” y pobres y un grupo sin aseguramiento, pero que acude a los establecimientos de salud de la Secretaría de Salud (SS) o a los sistemas de los Estados, varios fenómenos podrían presentarse: los no asegurados:

Podrían quedar en segundo lugar en la lista de espera de la atención en los establecimientos de la SS al priorizar estos establecimientos la atención de aquellos pacientes que generan ingresos (seguro popular)

Los pacientes asegurados por el seguro popular podrían ser subsidiados por los asegurados

¹² Solución implementada en varios países de la OECD.

No parece cumplirse el precepto de que el dinero sigue al paciente, ya que la atención se concentra en los establecimientos de la SS. Esta concentración podría mantener la fragmentación y duplicación de la oferta de servicios

La ruta hacia la convergencia de los sistemas hacia una cobertura universal enfrenta el reto de la estructura de costos de la seguridad social. El gasto per capita en la seguridad social rebasa y casi duplica el de la SS. Parte de la ineficiencia tiene que ver con los costos de las pensiones de los funcionarios de la seguridad social (subsidiado por todos los asalariados)