



**Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Integración y Programas Regionales
División de Programas Sociales**

NOTA DE POLÍTICA

PROTECCIÓN SOCIAL, SEGURIDAD SOCIAL Y OPORTUNIDADES:

¿UN CONJUNTO DE INCENTIVOS ALINEADOS?

Septiembre de 2006

Este documento fue elaborado por el Departamento Regional de Operaciones II, División de Programas Sociales 2, bajo el liderazgo de F. Regalia (RE2/SO2) con base en una serie de trabajos preparados por: Santiago Levy-Algazi (consultor); Paul Winters (consultor); Evelyne Rodríguez (consultora); Jessica Todd (consultora); Carola Alvarez (RE2/RE2); Vera Chiodi (RE2/RE2); Ferdinando Regalia (RE2/SO2); Marcos Robles (SDS/POV); Ana Santiago (OVE); Bibiana Taboada (RE2/RE2); Luis Tejerina (SDS/POV); y Lucía De la Sierra De la Vega (RE2/SO2).

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 La presente nota tiene dos objetivos específicos. El primero, consiste en analizar algunos de los retos principales que, en nuestra opinión, enfrenta Oportunidades, al acercarse su tercera administración. El segundo, busca explorar el impacto que un subconjunto de programas de política social puede tener, por un lado, sobre el crecimiento y la productividad de la economía y, por el otro, sobre la probabilidad de alcanzar el objetivo de que los trabajadores, en especial los de más bajos ingresos, tengan acceso simultáneo a beneficios como pensiones para el retiro y seguro de salud. Para fines exclusivos de la presente nota, definimos este subconjunto de la política social como la suma de: (i) la seguridad social para los trabajadores formales (que implica su registro en el IMSS y en el Infonavit, y que representa acceso a crédito para vivienda, a servicio de guardería, y aseguramiento para la salud, retiro, invalidez, muerte y riesgos de trabajo); (ii) la protección social para los trabajadores informales (que incluye todos los programas para los trabajadores del sector informal del mercado de trabajo, que otorgan, entre otros, servicios de salud, créditos para vivienda, acceso a pensiones y, en ocasiones, servicios de guardería) y (iii) Oportunidades para las familias en pobreza extrema.
- 1.2 Sin duda, cualquier análisis del sector de protección social en México tiene que partir de Oportunidades. Al finalizar 2005, Oportunidades ya cubría 5 millones de familias, prácticamente el universo completo de pobres extremos en el país, correspondiente a un cuarto de la población mexicana. Durante la administración del Presidente Fox, la Coordinación Nacional de Oportunidades se concentró en la expansión del programa hacia las áreas urbanas, la duplicación de los niveles de cobertura y la introducción de becas para la preparatoria. La Coordinación Nacional ha logrado mejoras sustanciales en varias áreas, entre otras, en los procesos administrativos y financieros de incorporación y de gestión del padrón de familias activas y en los mecanismos operativos a nivel central y en los estados.
- 1.3 Oportunidades ha demostrado ser un instrumento eficaz y eficiente en alcanzar y redistribuir recursos a la población mexicana más pobre. El desempeño de Oportunidades, en términos de incidencia absoluta, o sea de la proporción de los recursos totales que llega a los más pobres, parece haberse fortalecido en los últimos años, de acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Actualmente, Oportunidades constituye uno de los programas con mejor desempeño en términos de canalización de recursos a la población más necesitada no solamente en México, sino en la región de Latino América y el Caribe. El 70 % del presupuesto del programa se destina al 40 % de la población con menores ingresos. Dicha población recibe 77 % más recursos a través de los mecanismos de focalización de Oportunidades, de los que recibiría si las transferencias fueran distribuidas al azar (sin focalización)¹. Además, las corresponsabilidades están actuando como un mecanismo por medio del cual, en

¹ Lindert, Skoufias y Shapiro (2005); Regalia y Robles (2006).

general, las familias menos pobres se auto excluyen del programa, lo que contribuye a mejorar la focalización del mismo².

- 1.4 Los resultados de las evaluaciones externas, realizadas bajo la supervisión de la Coordinación Nacional de Oportunidades y llevadas a cabo, en el ultimo quinquenio, por equipos de investigadores nacionales e internacionales coordinados por el INSP y el CIESAS, demuestran que Oportunidades está consiguiendo el objetivo principal por el cual fue creado, a saber: mejorar la salud, nutrición y educación de los hogares en pobreza extrema, especialmente, pero no exclusivamente, de aquellos con niños y jóvenes³. Oportunidades ha logrado reducir la mortalidad infantil y disminuir el retardo en crecimiento de los niños más pequeños, con lo que, a su vez, ha disminuido también sus probabilidades de padecer enfermedades y aumentado sus posibilidades de mejorar su desarrollo cognitivo, físico y socio-emocional y sus opciones futuras de progresar oportunamente en la escuela. El programa tiene efectos positivos sobre la salud y educación de los niños disminuyendo sus posibilidades de enfermedad e influyendo fuertemente en su progresión escolar.
- 1.5 Al completarse casi una década de ejecución de Oportunidades (anteriormente Progresá), la Coordinación Nacional del programa, con la cual el Banco ha instaurado un dialogo técnico constante y mutuamente provechoso durante los últimos cinco años, enfrenta nuevos desafíos (ver sección II), relacionados con el mantenimiento de un padrón de 5 millones de familias⁴. Oportunidades, es considerada una de las mejores prácticas en protección social a nivel mundial, pero hace parte de un sistema de protección y seguridad social históricamente fragmentado y dual.
- 1.6 La dualidad de dicho sistema alrededor de las categorías de trabajador formal (seguridad social) e informal (protección social) no es nueva, ni exclusiva de México. Lo que ha ocurrido en los años de la administración del Presidente Fox, es que la protección social se ha fortalecido con nuevas iniciativas como, por ejemplo, el Seguro Popular y el Mecanismo de Ahorro para el Retiro de Oportunidades (MAROP), mientras que los temas de reforma de la seguridad social se han quedado estancados. El Seguro Popular, por ejemplo, es una iniciativa innovadora y encomiable en su objetivo de cambiar el sistema de incentivos y financiamiento, así como los mecanismos de rendición de cuentas de los estados y los proveedores de servicios de salud a nivel estatal para extender la protección financiera en salud de los mexicanos pobres, sin embargo refuerza el patrón dual observado. Como se discute más adelante, esta dualidad tiene implicaciones sobre el cumplimiento de los objetivos de la política social, tiene impactos sobre la política fiscal y puede afectar negativamente la productividad y el crecimiento.

² Álvarez, Devoto y Winters (2006).

³ "Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004". Tomos I, II, III y IV. INSP – CIESAS, 2005 y, para un resumen, De la Sierra De la Vega (2006).

⁴ Sobre temas relacionados con la cobertura de Oportunidades, ver Robles y Regalia (2006).

- 1.7 La presente nota consta de dos secciones además de esta introducción. La sección 2 analiza algunos de los mayores desafíos de Oportunidades y del sistema de protección y seguridad social. La sección 3 presenta algunas áreas de oportunidad y opciones de política de corto y mediano plazo.

II. MAYORES DESAFÍOS PARA LA PROTECCIÓN Y LA SEGURIDAD SOCIAL

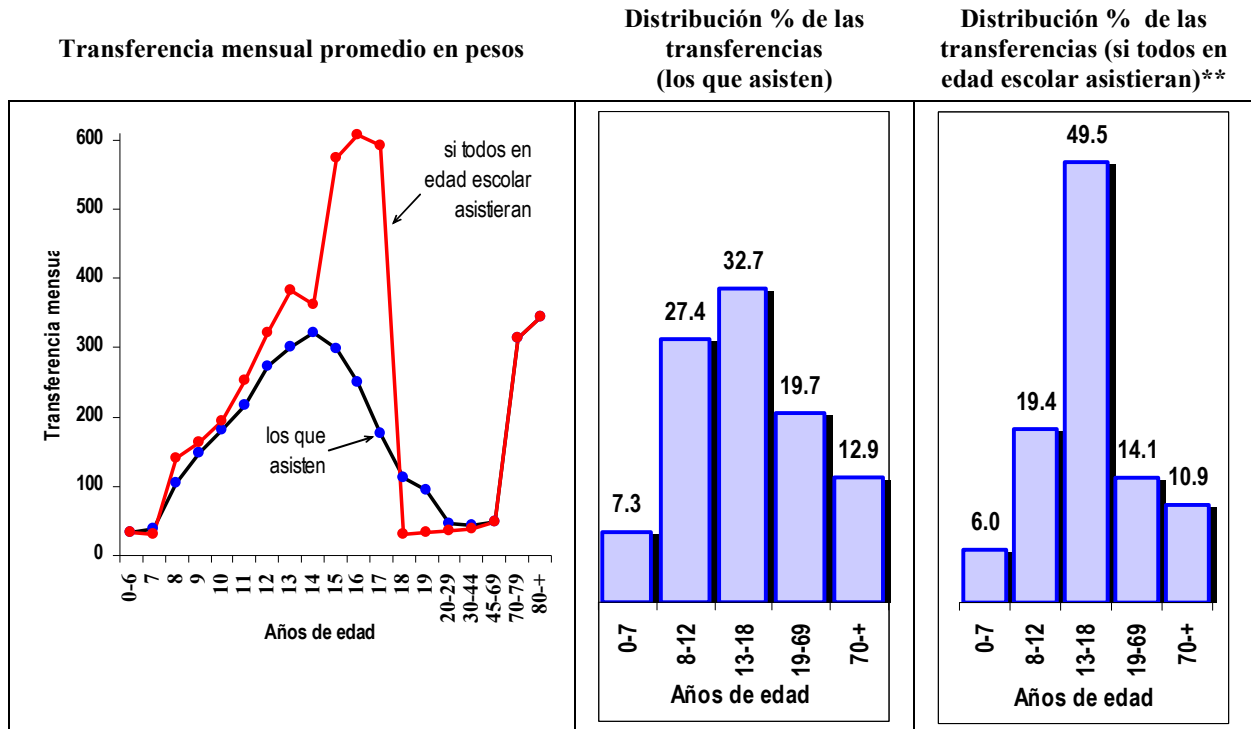
A. PRINCIPALES RETOS PARA OPORTUNIDADES

- 2.1 La presente sección pretende resumir, de forma breve y no exhaustiva, algunos desafíos importantes para el futuro de Oportunidades. La discusión 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 re-certificación y de “graduación” del programa.
- 2.2 **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 elegibles⁵. 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. Por el contrario, obedecen principalmente al hecho de que, en 2002, con la definición de líneas de pobreza y metodología de cálculo oficiales por parte del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), se generó un cambio en la definición del “universo” de potenciales beneficiarios del programa (ahora los “pobres de capacidades” según sus ingresos). Estas definiciones fueron posteriores a la estimación y adopción, por parte de Oportunidades, en 2001, del Sistema Único de Puntaje Nacional (SUPN) para la identificación y selección de hogares beneficiarios. En la sección IV se sugieren algunas medidas que podrían servir para seguir mejorando el desempeño de focalización del programa, fortaleciendo el algoritmo utilizado por el SUPN (ver párrafo 4.2).
- 2.3 **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. La Figura 2.1 muestra cuál es el nivel y la distribución de las transferencias totales a lo largo del ciclo de vida de la población beneficiaria, bajo el supuesto “extremo” de que las transferencias son

⁵ SEDESOL (2004); Regalia y Robles (2006)..

de beneficio exclusivo de aquellos individuos que cumplen con las corresponsabilidades⁶.

Gráfica 2.1: Transferencia de Oportunidades a la población beneficiada por edad*



Nota: * Considera el apoyo alimentario, a adultos mayores y educativo correspondiente al primer semestre de 2006, aplicado a los hogares entrevistados en el marco de la ENIGH 2004 que son pobres según el sistema de puntajes del programa y que tienen miembros que asisten a la escuela o están en edad escolar.

** "Si todos en edad escolar asistieran" significa que todos los miembros del hogar en edad escolar cumplen con asistir a la escuela a partir de los 6 años en el nivel y grado que le corresponde.

Fuente: Regalía y Robles (2006) basados en la ENIGH 2004

2.4 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 (línea roja, Gráfica 1.2). Sin embargo, aún así, para muchos adolescentes, las transferencias de Oportunidades no constituyen un incentivo suficiente (línea negra-azul), 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. Desafortunadamente, a la fecha, no se dispone de una evaluación final de los impactos alcanzados por iniciativas como *Jóvenes con Oportunidades*, lanzada por la SEDESOL durante la Administración del Presidente Fox para beneficiar a los estudiantes matriculados en preparatoria. Por lo menos en teoría, dicha iniciativa habría tenido que impactar positivamente sobre las tasas de progresión y de graduación de preparatoria.

⁶ Es decir, el apoyo alimentario se reparte entre todos los miembros del hogar de forma equitativa, mientras que, por ejemplo, una beca de secundaria se considera una transferencia monetaria al joven que cursa la secundaria.

- 2.5 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 educativas⁷. 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.
- 2.6 **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.
- 2.7 **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 elegible⁸ en 1997, no hubiera clasificado como elegible en 2000. Del total de hogares elegibles en 1997, cerca del 9% no hubiera

⁷ Regalía y Robles (2006); Devoto, Santiago y Taboada (2006)

⁸ Del total de hogares de la muestra ENCEL, 94.4% se clasifican como elegibles en 1997.

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 rural⁹. 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.

- 2.8 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 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 Oportunidades¹⁰.

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

- 3.1 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. En una visión idealizada, trabajadores más sanos y educados obtienen

⁹ Todd (2006).

¹⁰ Ver discusión en Levy (2006).

empleos crecientemente productivos en el sector formal de la economía, logran beneficios sociales más amplios y permanentes a través del acceso a la seguridad social y dejan de ser pobres.

- 3.2 En realidad esta visión idealizada es incorrecta por dos motivos. Primero, porque aún si se observara un proceso de crecimiento económico sostenido, no todos los trabajadores pobres accederían a la seguridad social. La obligatoriedad de ésta se limita a una forma particular de participación en el mercado de trabajo (el trabajo asalariado y la relación obrero-patronal), que si bien es la más frecuente, no es la única. Aún si no hubiese empleo asalariado informal y no se evadiera la legislación de seguridad social, muchos trabajadores encontrarían formas eficientes de aumentar sus ingresos en el auto-empleo, o en ocupaciones que implican relaciones contractuales laborales distintas a la obrero-patronal y carecen de seguridad social.
- 3.3 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 públicas¹¹.
- 3.4 **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.

¹¹ 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 está: “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).

- 3.5 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 formales¹². 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, 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 existe¹³. Por otro lado, debe considerarse que dada la productividad de los trabajadores, las empresas deciden entre ofrecer empleos formales e informales en función de los costos de la seguridad social, en un caso, y la ausencia de esos costos, en el otro, así como en función de los beneficios y costos de evadir la legislación respectiva. O sea que la distribución de los trabajadores entre el sector formal e informal también refleja las preferencias y opciones de las empresas.
- 3.6 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. El trabajador promedio de ingresos altos (>3 veces el salario mínimo - VSM) de 56 o menos años, que estaba registrado en el IMSS el primero de julio de 1997, día en el cual entró en vigor la Ley del Seguro Social hoy vigente, ha estado en el sector formal del mercado de trabajo el 72% del tiempo durante los últimos nueve años; estando el 28% del tiempo restante en otro estatus laboral. El trabajador promedio de bajos ingresos (≤ 3 VSM), ha estado en el sector formal el 48% del tiempo durante los últimos nueve años; estando el 52% del tiempo restante en otro status laboral (descartando que haya abandonado permanentemente la fuerza de trabajo). Esto tiene implicaciones fundamentales sobre la valoración que los trabajadores de bajos ingresos (y por lo tanto, los de Oportunidades) hacen de las pensiones de retiro a las que en principio tienen derecho al estar registrados en el IMSS¹⁴; para

¹² 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).

¹³ 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.

¹⁴ Existen garantías pensionarias mínimas para los trabajadores afiliados a la seguridad social, cuyos bajos aportes generan un ingreso posterior al retiro inferior a un mínimo. Sin embargo, para tener derecho a estas garantías el trabajador debe haber acumulado un mínimo de 25 años de afiliación a la seguridad social. La evidencia sugiere que, en las condiciones actuales, es difícil que los trabajadores pobres alcancen dicha meta, durante su vida laboral.

la valoración del acceso a crédito para vivienda al estar registrados en el Infonavit; y para la valoración que hacen los trabajadores de los servicios médicos del IMSS, a los cuales sólo han tenido derecho, en promedio, durante la mitad de los últimos 9 años¹⁵.

3.7 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 (ver párrafo 0) y, en parte, un problema de la reacción de empresas y trabajadores ante la estructura de incentivos de la seguridad y protección social (ver párrafo 3.5). 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. De los 31.4 millones de trabajadores de bajos ingresos ($\leq 3\text{VSM}$), 23.7 millones, o sea el 75%, son informales. Pero de los 9.7 millones de trabajadores de Oportunidades, 9 millones, o sea el 93%, son informales. La sobre-representación de los trabajadores de Oportunidades dentro de la PEA informal esta íntimamente asociada con la evasión. De un total de 7.7 millones de trabajadores que evaden al IMSS, 4.4 millones son de Oportunidades, o sea el 57%; sin embargo, estos trabajadores son sólo el 22% de todos los trabajadores, y el 31% de todos los trabajadores de bajos ingresos. Es decir, el 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 categoría¹⁶. 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.

3.8 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

¹⁵ Calderón-Madrid (2006) utilizan la ENEU para hacer un análisis econométrico de la transición entre el sector formal, el informal (este último dividido entre informal asalariado y auto-empleo) y el desempleo y encuentran resultados similares sobre la transición formalidad-informalidad.

¹⁶ 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%

cumplimiento de los objetivos de la política social, impacta la política fiscal y repercute en la productividad y el crecimiento.

- 3.9 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.
- 3.10 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.
- 3.11 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 formal¹⁷ 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

¹⁷ 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).

- de ahorro para el retiro con una Afore. En el caso de este último beneficio, los trabajadores informales (asalariados y auto-empleados) que no pertenecen a Oportunidades no gozan de subsidio gubernamental. En cambio, los trabajadores de Oportunidades (asalariados y auto-empleados) cuentan, a partir de 2006, con un subsidio gubernamental a través del Mecanismo de Ahorro para el Retiro (MAROP).
- 3.12 El MAROP marca una distinción fundamental vis-a-vis el diseño original de Oportunidades. En efecto, hasta antes de 2006, en Oportunidades no había ningún beneficio especial, condicionado al estatus en el mercado de trabajo. Con el MAROP se modifica de fondo lo anterior, al introducirse un beneficio que se extiende durante toda la vida laboral del trabajador, y afecta su elección entre el estatus de formalidad e informalidad.
 - 3.13 El tránsito de la informalidad a la formalidad, implica un impuesto implícito para los trabajadores, igual al valor de los beneficios que se pierden por dejar de ser informal y por los que el trabajador, o su empresa, deben pagar en el caso de ser formal. Con la introducción del MAROP es claro que este impuesto es mayor para los trabajadores de Oportunidades que para el resto de los trabajadores informales.
 - 3.14 La división de la PEA total en los distintos conjuntos (ver párrafo 0), tanto del sector formal como del informal, es endógena a la política de protección y seguridad social (y a otros aspectos importantes, por ejemplo fiscales y laborales, cuyo análisis no es el objetivo de la presente nota). Más precisamente, estos conjuntos --incluyendo los que corresponden a trabajadores de Oportunidades-- son el resultado, entre otros factores, de las acciones de empresas y trabajadores ante el agrupamiento de beneficios en el caso de la seguridad social, y su separación en el caso de la protección social; ante el financiamiento de la seguridad social con contribuciones que repercuten en la nómina salarial en el caso de la seguridad social, y con recursos provenientes de la tributación general o de la renta petrolera en el caso de la protección social; y ante la cantidad y calidad de la oferta de servicios en cada caso, así como de las reglas de acceso a los beneficios. Los incentivos que prevalecen en cada sector son considerablemente diferentes. En un caso, los trabajadores son forzados a ahorrar para su retiro, en el otro, se les da la opción de ahorrar; en un caso hay una estructura de derechos establecida por la Ley, en el otro, se trata de situaciones *sui generis*; en un caso los beneficios sociales son más amplios, en el otro, son menores. Además, trabajadores y empresas coluden para evadir la Ley, situación a su vez propiciada por la misma política de protección y seguridad social. Los incentivos del subconjunto de programas de política social considerado en esta nota puede estar atrapando a los trabajadores de Oportunidades (presentes y futuros) en actividades informales de muy baja productividad, ya que la misma protección social les da diversos beneficios para que, a pesar de sus muy bajas percepciones, su nivel de vida sea más alto.
 - 3.15 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 par¹⁸. 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.

- 3.16 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 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.

¹⁸ Pero van parcialmente, por los subsidios gubernamentales para los seguros de salud y de retiro.

Cuadro 2.1
Indicadores de Ingreso y Gasto Público, 1998-2006 (miles de millones de pesos de 2006)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006***
Indicadores									
1. Seguridad Social	43.9	48.0	51.2	52.6	52.2	48.3	51.9	54.2	53.0
2. Protección Social*	36.9	39.5	44.0	46.0	46.1	53.8	57.9	66.3	77.4
3. Inversión Pública**	208.9	189.8	201.0	192.5	186.3	219.3	248.7	243.3	210.6
4. Gasto Programable	1,108.6	1,139.8	1,241.9	1,261.2	1,351.6	1,427.8	1,439.3	1,504.3	1,390.7
5. Ingresos petroleros	434.0	462.9	567.1	526.9	522.4	626.3	696.5	752.5	701.4
6. Ingresos no petroleros	1,024.2	1,084.2	1,146.2	1,206.1	1,245.2	1,252.6	1,239.2	1,266.5	1,272.0
7. PIB	7,163.1	7,430.5	7,921.6	7,945.3	7,840.1	7,712.4	8,343.6	8,525.8	8,991.6
Relaciones									
8. (1) / (4)	0.039	0.042	0.041	0.041	0.038	0.034	0.036	0.036	0.038
9. (2) / (4)	0.033	0.034	0.035	0.036	0.034	0.037	0.040	0.044	0.055
10. (3) / (4)	0.188	0.166	0.161	0.152	0.138	0.153	0.172	0.162	0.151
11. (5) / (7)	0.060	0.062	0.071	0.066	0.066	0.081	0.083	0.088	0.078
12. (6) / (7)	0.142	0.146	0.144	0.151	0.158	0.162	0.148	0.148	0.141
13. (3) / (7)	0.029	0.025	0.025	0.024	0.024	0.028	0.029	0.028	0.023
14. (3) / (5)	0.481	0.410	0.354	0.365	0.356	0.350	0.357	0.323	0.300

Nota: *El gasto de protección social excluye Oportunidades, y excluye también los recursos estatales y municipales para salud. En este cuadro se dejan fuera por referirse solo a gasto e ingreso federal. **La inversión pública federal excluye los proyectos de inversión financiada en el sector energético a través de los Pidiregas. ***Los datos para 2006 son estimados con base en el de proyecto de presupuesto, y pueden variar respecto a los reportados al finalizar el año.

Fuente: Levy (2006).

3.17 Finalmente, la política de protección y seguridad social, al afectar la distribución de la PEA, puede tener efectos profundos sobre la productividad del trabajo, sobre el tamaño de las empresas y sobre el crecimiento. En particular, las diferencias en la productividad marginal del trabajo entre trabajadores con características similares (empleados en el sector formal y en el sector informal) pueden reducir la eficiencia estática de la economía, año tras año. Además, si las empresas tienen un incentivo para quedarse en el sector informal, pero con pocos trabajadores, también se reduce la productividad en la medida en que se sub-explotan las economías de escala y se sub-invierte en la capacitación de los trabajadores. Por su parte, la canalización creciente de recursos de la renta petrolera o de la tributación general a la protección social, en ausencia de un financiamiento que provenga de impuestos al ingreso o al consumo, reduce los recursos disponibles para la inversión pública, indispensable para hacer más competitiva la economía y aumentar la productividad del trabajo, lo que limita la tasa de crecimiento del PIB.

3.18 Es necesario hacer dos comentarios más. Primero, que hay muchos otros elementos que inciden en la división de la PEA y de las empresas entre la formalidad y la informalidad, así como muchos otros elementos que inciden en la productividad y el crecimiento. El análisis no pretende ser exhaustivo de la totalidad de estos fenómenos tan complejos. Un análisis más completo necesita agregar, al conjunto de incentivos de la política social, los derivados de la legislación fiscal y laboral, cuando menos. El análisis solo señala que, en adición a otros elementos que inciden sobre la productividad, el crecimiento, la formalidad y la informalidad, deberían incluirse los elementos de la política social aquí discutidos. Más precisamente, el análisis señala que ante la ausencia de una

correcta alineación de incentivos dentro de la política de protección y seguridad social, el aumento en la productividad y el proceso de generación de “ingresos propios más altos mañana”, por ejemplo para los niños y jóvenes de Oportunidades, se dificulta. Por supuesto, el subconjunto de programas de política social examinados en esta nota por sí solo no puede lograr un aumento en productividad, pero es importante que no actúe en la dirección contraria. Además, si no aumenta la productividad y no se generan “ingresos más altos mañana” Oportunidades tampoco será transitorio.

IV. RECOMENDACIONES Y OPCIONES DE POLÍTICA

A. Recomendaciones en torno a Oportunidades.

- 4.1 ¿Qué sigue después de Oportunidades? Se sugiere que Oportunidades siga agudamente enfocado en sus objetivos y fortalecido por las mejoras operativas alcanzadas en los últimos años por parte de la Coordinación Nacional del programa. Se sugiere que Oportunidades siga apoyando, con renovado esfuerzo, el proceso de tránsito, de los jóvenes de familias en pobreza extrema, de la secundaria a la preparatoria. Dicho proceso necesita de más tiempo para consolidarse. Si bien va a tomar unos diez o quizás quince años, debe subrayarse que se trataría de un logro fundamental: en el curso de una generación se habría dado un salto cualitativo inédito en la escolaridad de los trabajadores pobres de México (y, en paralelo, en su estado de salud). A los retos pendientes, también se asocia, por lo tanto, el establecimiento de un marco institucional que le pueda dar continuidad a Oportunidades por un período de esa naturaleza. En el corto plazo podrían implementarse una serie de medidas tendientes a fortalecer la operación del programa.
- 4.2 **Focalización.** 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 áreas¹⁹. Sin embargo, inclusive con la aplicación de nuevos modelos de predicción de ingresos, los errores de focalización podrían reducirse hasta unos 5 puntos porcentuales, pero no eliminarse. Siempre va a existir una disyuntiva entre reducir los errores de sub-cobertura y aumentar los de filtración o viceversa. Aún con la aplicación de nuevos modelos de predicción de ingresos (usando la información que actualmente se recolecta) se ha visto que para obtener una tasa de sub-cobertura en el área rural que no supere el 20%, es necesario aceptar una tasa de filtración, como mínimo, del 35%. Es decir, la cobertura en el área rural deberá seguir siendo considerablemente mayor que la estimación oficial de pobreza de capacidades, si se quieren minimizar los errores de sub-cobertura.
- 4.3 **Diseño de las transferencias y coordinación con la oferta sectorial.** Se propone también orientar, en el corto plazo, eventuales cambios en la estructura y diseño

¹⁹ Ver los detalles en Regalía y Robles (2006), y SEDESOL (2004).

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.

- 4.4 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.
- 4.5 **Re-certificación y graduación.** Además, 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.

B. Opciones en torno a la protección social y la seguridad social.

- 4.6 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”.
- 4.7 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.

- 4.8 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.
- 4.9 **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.
- 4.10 En este sentido, se propone, en el corto plazo, eliminar el MAROP (que se ha enfrentado también con problemas de implementación). En su lugar, se deben analizar diferentes opciones de diseño, administración y financiamiento (incluyendo escenarios de impacto fiscal), para extender la seguridad de ingreso a los adultos mayores pobres, en el marco de un sistema coherente con la seguridad social (por ejemplo un pilar no contributivo), que minimice los incentivos a la informalidad y que podría operarse inclusive dentro de Oportunidades²⁰.
- 4.11 **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.
- 4.12 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

²⁰ La mayoría de los sistemas operan con una combinación de seguridad social contributiva y de pensiones no contributivas o mínimas (dentro o afuera del sistema de seguridad social), que deben ser modestas para reducir los incentivos a la informalidad y reducir la carga al sistema impositivo general y que se centren en criterios de elegibilidad basados sobre la edad para tomar en cuenta los cambios en la esperanza de vida. Ver BID (2005) para un resumen de la experiencia en las reformas de los sistemas de pensiones en LAC.

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.

- 4.13 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. En el curso de la administración del Presidente Fox, 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.
- 4.14 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, que ha sido uno de los objetivos declarados de la administración Fox, 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 trabajo²¹, 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.

²¹ Solución implementada en varios países de la OECD.

- 4.15 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.
- 4.16 Los trabajadores pobres necesitan una reforma fiscal recaudatoria, que genere recursos para financiar de manera sostenible un conjunto mínimo de beneficios sin reducir la rentabilidad relativa del sector formal vis-a-vis el informal. Esta reforma debe apoyar la creación de empleos más productivos, en empresas de mayor tamaño que puedan explotar economías de escala y que tengan tasas de supervivencia más altas para ofrecer empleos con mayor estabilidad y permanencia. Los trabajadores pobres también requieren de una reforma fiscal para que el financiamiento de la política social no se haga con el sacrificio de la inversión pública (por ejemplo, de las grandes obras de infraestructura) que es necesaria para aumentar la competitividad de las empresas que los van a emplear y la productividad de sus escasos activos productivos. La evidencia sugiere que la ubicación y la distancia a los centros poblados y los niveles de educación de los trabajadores, entre otros factores, interactúan para determinar el grado de participación en determinadas actividades y los retornos de dichas actividades²². Ello sugiere, que las inversiones públicas complementarias a la política social, tienen mayores probabilidades de tener éxito si se diseñan para regiones o localidades particulares, si son flexibles en su énfasis sectorial y si tienen un enfoque territorial²³.
- 4.17 Es evidente que la lucha contra la pobreza no puede descansar solamente en el subconjunto de programas de la política social objeto de esta nota. Hay muchos puntos interrelacionados que la nota no aborda (por ejemplo, de política fiscal, disposiciones de la política laboral). Sin embargo, en ella se presentan argumentos suficientes para abogar que una reforma de la política de protección y seguridad social es parte esencial de un programa económico para impulsar la competitividad, la creación de empleos más productivos y el crecimiento.

²² Winters y Chiodi (2006).

²³ El tipo de inversión es también sumamente importante. Rodríguez (2006) y Banco Mundial (2005) presentan evidencia de que una estrategia de desarrollo rural basada en los subsidios permanentes a la producción agrícola, a los insumos intermedios y al crédito difícilmente beneficia a los trabajadores pobres rurales.

BIBLIOGRAFÍA

Alvarez, C., Devoto, F. & Winters, P. (2005) "*Why Do The Poor Leave the Safety Net in Mexico? A Study of the Effects of Conditionality on Dropouts*" Manuscrito, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

De la Sierra de la Vega, L. (2006) "*Los impactos de Oportunidades sobre la acumulación de capital humano: Un resumen de las evidencias*" Manuscrito, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Devoto, L., Santiago, A. & Taboada, B. (2006) "*Implicaciones distributivas de la estructura de transferencias de Oportunidades a lo largo del ciclo de vida de los hogares*" Manuscrito, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Banco Interamericano de Desarrollo (2004), "*Good Jobs Wanted: Labor Markets in Latin America, Economic and Social Progress Report*", Washington, D.C.

Banco Interamericano de Desarrollo (2005) "*A quarter century of pension reform in Latin América and the Carribean: Lessons learned and Next Steps*" Crabbe, C. eds. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Banco Mundial (2006) "*Health Financing revisited*", Washington D.C.

Banco Mundial (2006) "*Poverty Reduction And Growth: Virtuous And Vicious Circles*" Washington D.C.

Banco Mundial (2006) "*Decentralized Service Delivery for the Poor*", Manuscript, Colombia and Mexico Country Management Unit Poverty Reduction and Economic Management Unit Latin America and the Caribbean Region.

Banco Mundial (2006) "*Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*" Washington D.C.

Bell, L.A., (1997), "*The Impact of Minimum Wages in Mexico and Colombia*", Journal of Labor Economics, Vol. 15, pág. 103-35.

Calderon-Madrid, A., (2006), "*Mobility of Workers between Formal and Informal Job Status: An Empirical Assessment of Earnings Variations and Exit Hazards in Mexico's Urban Labor Market*", mimeo, El Colegio de México.

INSP (2005) "*Seguro Popular de Salud: Siete Perspectivas*", Cuadernos de Salud Pública, Cuernavaca, México.

INSP (2005) "*Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*". Tomos I, II, III y IV. México D.F.

Levy, S. (2006) "*Productividad, Crecimiento y Pobreza en México: ¿Qué sigue después de Progresa-Oportunidades*" Manuscrito, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Lindert, K., Skoufias E., & J. Shapiro (2005) "*Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean*", Manuscrito, Banco Mundial, Washington D.C.

Maloney, W., (1998), "*Are LDC Labor Markets Dualistic?*", Manuscrito, Banco Mundial, Washington, D.C.

Maloney, W. & Nuñez Mendez, J., (2004), "*Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America*", en *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*, J. Heckman and C. Pages, ed., University of Chicago Press.

Maloney, W., (2005), "*Informality Revisited*", Manuscrito, Banco Mundial, Washington, D.C.

Regalía, F. & Robles, M. (2006) "*La focalización de Oportunidades: Existe un margen de mejora?*" Manuscrito, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Rodríguez, E. (2006) "*Progreso/Oportunidades y la Política de Gasto Público en el Desarrollo Productivo Rural, 1995-2005 ¿Estrategias Complementarias?*", Manuscrito, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Tejerina, L. (2006) "*La vulnerabilidad y sus costos*" Manuscrito, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Todd, J. (2006) "*Graduarse o no graduarse de Oportunidades? Un análisis de las transiciones desde y hacia la elegibilidad y de la dinámica de los activos*" Manuscrito, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Uribe, C. (2006) "*Un sexenio de Oportunidad Educativa: México 2007-2012*" , Manuscrito, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Winters, P. & Chiodi, V. (2006) "*Oportunidades y las actividades generadoras de ingreso de los sectores de extrema pobreza en el México rural*" Manuscrito, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.