

Ramírez L. Berenice P.(2007) **TRABAJO INFORMAL Y ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL**. México, Centro de Investigación y Docencia Económica y la Organización Internacional, Mujeres en empleo informal, globalizando y organizando (WIEGO), 30 de abril de 2007, 30 pp.

## **Trabajo Informal y acceso a la seguridad social.**

Berenice P. Ramírez López<sup>1</sup>

### **1. Introducción**

De los aspectos que dan cuenta de la crisis de los sistemas de seguridad social, la baja cobertura es uno de ellos. De ahí que no se cumpla el principio clásico y básico de la seguridad social referido a la extensión de protección y previsión social a toda la población, con lo que la universalidad se convierte en una asignatura pendiente.

Las causas se derivan de la forma en que se estructuraron las políticas y los programas de seguridad social en la primera mitad del siglo veinte. Destaca su cariz urbano, orientado a suavizar el consumo de los sectores medios, lo que da por resultado que el empleo asalariado ubicado en el sector formal y estructurado sea el único con protección social. Por ello ante el crecimiento de la informalidad y la precariedad laboral, pareciera ser cada vez más difícil lograr cobertura universal.

Con el objetivo de presentar una evaluación de las características de acceso a la seguridad social en México, este artículo desarrollará los siguientes apartados: empleo y seguridad social; informalidad y precariedad

---

<sup>1</sup> Investigadora Titular de la Unidad de Economía Política del desarrollo del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

laboral ante la seguridad social, posibles consecuencias de las reforma del seguro social y en particular de las pensiones; programas que se han instrumentado para ampliar la cobertura; una agenda de propuestas para la integración de los trabajadores informales en la seguridad social.

## **2. Empleo y Seguridad Social.**

La insuficiente creación de empleo es uno de los efectos más evidentes del comportamiento de la economía mexicana. Las causas son diversas, pero particularmente se debe a la falta de crecimiento económico sostenido que permita construir un ciclo de larga duración; a las transformaciones efectuadas en el proceso productivo, especialmente de los sectores y mercancías que se han mundializado<sup>2</sup> lo que ha abierto más la brecha de productividades al interior del país y a los efectos de la política económica, que ha incentivado la informalidad.

La tasa media de crecimiento anual del Producto Interno Bruto (PIB) que se registra entre 1981 y 2006 es de 2.58%. Se considera que para poder absorber productivamente a los ciudadanos que año con año pasan a formar parte de la población económicamente activa que demanda empleo, el PIB debe tener un crecimiento superior al 7%, siempre y cuando la demanda laboral sea de 1 millón 140 mil personas y que por cada punto de crecimiento del PIB se genere una demanda de 150 mil trabajadores [OIT; ] Cabe señalar que el requisito de crecimiento del PIB puede ser mayor si consideramos que en el año de 2006, la población que demanda empleo

---

<sup>2</sup> Nos referimos a los que forman parte de cadenas de valor que se extienden por diversos espacios económicos, diferentes territorios de distintas regiones y naciones, en los que se mantiene centralizado el control de la propiedad.[cfr. Ramírez Berenice;2006]

creció 1 millón 197 personas y que durante lo que va del siglo XXI, se han creado como promedio 114 mil empleos por año.<sup>3</sup>

La debilidad en el crecimiento económico tiene una relación directa con el bajo crecimiento de la inversión interna bruta, la que se sitúa en 0.6% tasa media de crecimiento anual en el periodo señalado y una política monetaria que da prioridad al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, en particular de la inflación.

El comportamiento de la estructura económica y social destaca la agudización de los desequilibrios sectoriales, una especialización productiva que privilegia las actividades de ensamble, la estructuración de cadenas productivas y de valor con los socios externos, con poca incidencia en el desarrollo del mercado interno, en la creación de empleos, y en la incorporación de sectores de la pequeña y mediana industria. La competencia en el mercado internacional se basa principalmente en bajos salarios y con ello desarticula aún más el fortalecimiento de la productividad que debiera estar basada en el mejoramiento de la capacidad productiva en la que recursos humanos eficientes y mejores salarios son parte sustancial de dicho proceso.

Todo ello dio paso al estancamiento en la creación de empleo formal, crecimiento de la informalidad, de los contratos por obra determinada, así como a la creación de puestos de trabajo sin prestaciones sociales, determinando niveles de ocupación caracterizados primordialmente por la precariedad y bajos ingresos.

Como resultado de estas transformaciones, la creación de empleo asalariado ha ido muy por detrás de la demanda.

La tasa de crecimiento trimestral promedio de empleo de 2000 a 2006 fue de 0.53%. La de desempleo abierto en los mismos años de 3.26% [INEGI; 2006:47 y 2006a].

Para el cuarto trimestre de 2006, la población mayor de 14 años se contabiliza en 75 millones 164 mil 132 personas. De este conjunto, 44 millones 447 mil 032 constituyen la población económicamente activa.<sup>4</sup>

Con relación a la población mayor de 14 años, el 57.1 % es ocupada<sup>5</sup> 2.1 % desocupada<sup>6</sup>, 40.9 % no económicamente activa<sup>7</sup>. De estos, 6.6% son disponibles<sup>8</sup> y 34.3 % no disponibles.

---

<sup>3</sup> Con base al estudio del Act. A. Valencia sobre el impacto anual del crecimiento económico en la generación de empleos. Se han considerado exclusivamente a los trabajadores afiliados al IMSS.

<sup>4</sup> Población económicamente activa (PEA) Personas que durante el periodo de referencia realizaron o tuvieron una actividad económica (población ocupada) o buscaron activamente realizar una en algún momento del mes anterior al día de la entrevista (población desocupada).[INEGI ]

<sup>5</sup> Población ocupada. Personas que durante la semana de referencia realizaron algún tipo de actividad económica, trabajando por lo menos una hora o un día, para producir bienes y/o servicios de manera independiente o subordinada, con o sin remuneración. Incluye: a los ocupados del sector primario que se dedican a la producción para el autoconsumo (excepto la recolección de leña).

Considerando a la población ocupada, la distribución por posición en la ocupación se muestra en la siguiente información:

CUADRO 1

Población ocupada por posición en la ocupación a nivel nacional y por sexo en México, 2005-2007-I									
Millones de personas									
Indicadores	Trimestre								
	2005				2006				2007
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I
<b>Población ocupada nacional</b>	40.6	40.8	41.4	41.9	41.7	42.2	42.6	42.8	42.4
<b>Trabajadores subordinados y remunerados</b>	26.2	26.2	26.4	27.1	27.3	27.6	27.6	28.0	27.9
Asalariados	23.9	23.9	24.2	25.0	25.1	25.4	25.5	25.9	25.7
Con percepciones no salariales <sup>1/</sup>	2.2	2.3	2.2	2.2	2.2	2.2	2.1	2.1	2.2
<b>Empleadores</b>	1.9	1.9	1.9	2.0	2.0	2.1	2.1	2.1	2.1
Trabajadores por cuenta propia	9.5	9.6	9.8	9.8	9.6	9.6	9.8	9.7	9.5
Trabajadores no remunerados	3.0	3.0	3.3	3.1	2.8	2.9	3.1	3.0	2.9
No especificado	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Población ocupada hombres</b>	26.1	25.9	26.3	26.4	26.3	26.6	26.7	26.8	26.6
<b>Trabajadores subordinados y remunerados</b>	16.7	16.6	16.7	17.1	17.2	17.4	17.4	17.7	17.6
Asalariados	15.1	15.0	15.1	15.5	15.5	15.7	15.8	16.0	15.9
Con percepciones no salariales <sup>1/</sup>	1.6	1.6	1.6	1.6	1.7	1.7	1.6	1.6	1.7
<b>Empleadores</b>	1.6	1.6	1.6	1.6	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7
Trabajadores por cuenta propia	6.3	6.2	6.4	6.3	6.2	6.2	6.2	6.1	6.0
Trabajadores no remunerados	1.5	1.4	1.5	1.4	1.3	1.3	1.4	1.3	1.3
No especificado	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Población ocupada mujeres</b>	14.5	14.9	15.2	15.5	15.4	15.6	15.9	16.0	15.8
<b>Trabajadores subordinados y remunerados</b>	9.4	9.6	9.7	10.0	10.1	10.2	10.2	10.4	10.3
Asalariados	8.8	8.9	9.1	9.5	9.6	9.6	9.7	9.9	9.8
Con percepciones no salariales <sup>1/</sup>	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5
<b>Empleadores</b>	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Trabajadores por cuenta propia	3.2	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4	3.6	3.6	3.5
Trabajadores no remunerados	1.6	1.6	1.8	1.7	1.6	1.6	1.7	1.7	1.6
No especificado	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

<sup>1/</sup> Se refiere a todas aquellas personas que en el desempeño de su actividad reconocen depender de un jefe o superior, pero sin recibir un salario como forma de pago, percibiendo otras modalidades tales como comisiones, honorarios, destajo, propinas, etcétera.

Fuente: elaboración propia en base a la información en línea de [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

Cuadro elaborado por Cruz Álvarez Padilla el 23 de febrero de 2007 y actualizado el 17 de mayo de 2007 en base a la información obtenida en

I trim de 2005 en [http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/ind\\_trim/indicadores/2005trim1/est\\_n10500.xls](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/ind_trim/indicadores/2005trim1/est_n10500.xls) a I trim de 2007 en [http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/ind\\_trim/indicadores/2007trim1/est\\_n10700.xls](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/ind_trim/indicadores/2007trim1/est_n10700.xls)

Una manera de acercarse a la definición de informalidad es retomando los aportes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Las referencias históricas de la OIT acerca del estudio del sector informal se asocia con el desarrollo sistemático de las estadísticas. En 1982 la Resolución I aprobada en la XIII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) exhortó a los países a que, dada la escasez de estadísticas pertinentes en la materia, era deseable que se desarrollaran metodologías y programas de recolección de datos apropiados sobre el sector urbano no estructurado y las actividades rurales no agrícolas.

A partir de estos planteamientos, y ante la necesidad de disponer y/o mejorar, según los casos, las estadísticas del sector informal, los institutos de estadísticas de los países de la región empezaron a introducir preguntas para afinar la captación de los datos sobre la situación en el empleo y para determinar el tamaño de la unidad de producción. En el terreno estadístico, lo anterior estimuló un amplio desarrollo metodológico y conceptual que posibilitó arribar a una primera aproximación de la población que trabaja en el sector informal, sobre la base de las siguientes

<sup>6</sup> Población desocupada Personas que no estando ocupadas en la semana de referencia, buscaron activamente incorporarse a alguna actividad económica en algún momento del último mes transcurrido.

<sup>7</sup> Población no económicamente activa (PNEA) Personas que durante el periodo de referencia no realizaron ni tuvieron una actividad económica, ni buscaron desempeñar una en algún momento del mes anterior al día de la entrevista.

<sup>8</sup> Personas que no buscaron trabajo pero tienen interés en trabajar.

categorías ocupacionales: (a) trabajadores por cuenta propia o independientes con exclusión de los grupos ocupacionales integrados por profesionales y técnicos; (b) trabajadores familiares no remunerados; (c) empleadores y asalariados del sector privado en establecimientos de cinco o menos ocupados; y (d) trabajadores del servicio doméstico, con un tratamiento separado.

En 1993, se adoptó en el marco de la XV CIET, una resolución que estableció las directrices técnicas para la definición y clasificación de las actividades del sector informal en términos de la unidad de producción. Se definió éste como un grupo de unidades de producción que forma parte del sector de los hogares, de acuerdo al Sistema de Cuentas Nacionales (SCN . 93). Es decir, como empresas que pertenecen a los hogares y que no están constituidas en sociedades legalmente establecidas. Ello condujo a observar las características de los empleos, no de las unidades de producción, para determinar que el sector informal debería abarcar zonas urbanas y rurales por lo que se requería elaborar definiciones adecuadas de los tipos de empleo informal no asalariado en la agricultura. De esta forma se llegó a calificar de empleo informal a los trabajadores por cuenta propia dueños de sus propias empresas del sector informal (incluyendo profesionales y técnicos si no tienen condiciones de formalidad, en especial registro conforme a la legislación nacional). Empleadores dueños de sus propias empresas del sector informal en función de una o varias condiciones: (i) el tamaño de las unidades es inferior a un nivel determinado de empleo; y (ii) no están registradas o no ocupan empleados registrados. Asalariados que tienen empleos informales, tanto si están empleados por empresas del sector formal o por empresas del sector informal. Trabajadores familiares o auxiliares, independientemente de si trabajan en empresas del sector formal o informal. Miembros de cooperativas de productores que no están formalmente constituidas como entidades legales. Asalariados de los hogares que tienen empleos informales. Trabajadores en actividades no especializadas de producción o bienes para consumo final de su propio hogar. [OIT, 2006:30-32]

Con la información del cuadro 1 y la definición señalada se puede considerar que 15 millones de personas, 30% de la población ocupada se desempeñan en el sector informal, ya que se adscriben como trabajadores por cuenta propia y otros como no remunerados o sin percepciones salariales. Esta cifra aumenta con el registro de ocupaciones informales que se derivan de empresas constituidas, aspecto que ha sido desarrollado en el trabajo de Aguilar, Negrete y Ramírez [2007]

## CUADRO 2

Población ocupada por posición en la ocupación a nivel nacional y por sexo en México, 2005-2007-I									
Participación porcentual respecto a la población ocupada nacional total									
Indicadores	Trimestre								
	2005				2006				2007
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I
<b>Población ocupada nacional</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>Trabajadores subordinados y remunerados</b>	64.5	64.3	63.7	64.8	65.4	65.4	64.8	65.5	65.8
Asalariados	59.0	58.6	58.4	59.6	60.1	60.1	59.8	60.5	60.6
Con percepciones no salariales <sup>1/</sup>	5.5	5.7	5.3	5.2	5.3	5.2	5.0	4.9	5.1
<b>Empleadores</b>	4.7	4.7	4.6	4.7	4.8	4.9	4.9	4.9	5.0
Trabajadores por cuenta propia	23.4	23.6	23.7	23.3	23.0	22.8	22.9	22.6	22.4
Trabajadores no remunerados	7.4	7.4	7.9	7.3	6.8	7.0	7.3	7.1	6.8
No especificado	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Población ocupada hombres</b>	64.3	63.4	63.4	63.0	63.1	63.0	62.7	62.6	62.7
<b>Trabajadores subordinados y remunerados</b>	41.2	40.7	40.4	40.8	41.1	41.3	40.8	41.2	41.5
Asalariados	37.3	36.7	36.5	37.0	37.1	37.3	37.0	37.4	37.6
Con percepciones no salariales <sup>1/</sup>	3.9	4.0	3.9	3.8	4.0	3.9	3.8	3.8	3.9
<b>Empleadores</b>	3.9	3.9	3.9	3.9	4.0	4.0	4.1	4.0	4.1
Trabajadores por cuenta propia	15.6	15.3	15.5	15.1	14.9	14.6	14.6	14.3	14.2
Trabajadores no remunerados	3.6	3.5	3.7	3.2	3.0	3.1	3.2	3.1	3.0
No especificado	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Población ocupada mujeres</b>	35.7	36.6	36.6	37.0	36.9	37.0	37.3	37.4	37.3
<b>Trabajadores subordinados y remunerados</b>	23.3	23.6	23.3	23.9	24.3	24.1	24.0	24.3	24.3
Asalariados	21.7	21.9	21.9	22.6	22.9	22.8	22.8	23.2	23.1
Con percepciones no salariales <sup>1/</sup>	1.6	1.7	1.4	1.3	1.4	1.3	1.2	1.1	1.2
<b>Empleadores</b>	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	0.9	0.8	0.9	0.9
Trabajadores por cuenta propia	7.9	8.3	8.3	8.2	8.1	8.1	8.3	8.3	8.2
Trabajadores no remunerados	3.8	4.0	4.3	4.1	3.8	3.8	4.1	3.9	3.8
No especificado	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

<sup>1/</sup> Se refiere a todas aquellas personas que en el desempeño de su actividad reconocen depender de un jefe o superior, pero sin recibir un salario como forma de pago, percibiendo otras modalidades tales como comisiones, honorarios, destajo, propinas, etcétera.

Fuente: elaboración propia en base a la información en línea de [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

Cuadro elaborado por Cruz Álvarez Padilla el 23 de febrero de 2007 y actualizado el 17 de mayo de 2007 en base a la información obtenida en

I trim de 2005 en [http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/ind\\_trim/indicadores/2005trim1/est\\_n10500.xls](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/ind_trim/indicadores/2005trim1/est_n10500.xls) a I trim de 2007 en

[http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/ind\\_trim/indicadores/2007trim1/est\\_n10700.xls](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enoe/ind_trim/indicadores/2007trim1/est_n10700.xls)

Es importante señalar que el subsector Informal no incluye la denominada economía subterránea ni actividades ilegales tales como la evasión fiscal, la piratería, la producción y tráfico de drogas, la usura, la reventa de taquilla, el comercio y transporte de mercancías de contrabando o las intervenciones quirúrgicas desautorizadas, entre otras” [INEGI,2004].

## 2.1 Acceso a la Seguridad Social.

Una vez que nos hemos aproximado a la descripción de informalidad es necesario ubicar con precisión la definición de seguridad social. Primeramente hay que considerarla como parte de una política de protección social en la que se integran los seguros sociales, la asistencia social y los seguros voluntarios complementarios. Son prestaciones que se financian con contribuciones de los trabajadores y empleadores y con un fuerte componente de financiamiento público.

En el caso de México, la seguridad social comprende a los seguros sociales, orientados a brindar servicios de atención médico-hospitalaria, pensiones y jubilaciones, prestaciones monetarias por riesgos ocupacionales, de enfermedad o maternidad, así como prestaciones para vivienda y guarderías. Tienen una cobertura limitada, ya que son sujetos de esta prestación los trabajadores asalariados que en su contrato lo determine. Las instituciones que brindan estos servicios son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM) y los servicios de empresas paraestatales como Petróleos Mexicanos (PEMEX), Luz y Fuerza del Centro, Comisión Federal de Electricidad y la Banca de Desarrollo (Banobras, Nacional Financiera).

Funcionan además treinta organismos estatales y un conjunto de contratos colectivos de trabajo así como disposiciones normativas internas en instituciones financieras que permiten prestar atención médica y prestaciones económicas superiores al marco legal establecido. El panorama se amplía con los seguros médicos mayores que contrata el gobierno federal para sus niveles medios y superiores y las pensiones que otorga sin requisitos de edad y tiempo de trabajo.

También forma parte de la seguridad social las asignaciones familiares, de asistencia social y programas públicos de cuidado a la salud. Pretende una cobertura universal y se financia principalmente mediante recursos públicos. Las instituciones que brindan estos servicios son: la Secretaría de Salud, los servicios médicos estatales y municipales y los programas sociales focales como lo fueron Solidaridad, Progresá y ahora Oportunidades<sup>9</sup>.

Siguiendo estas definiciones tenemos que para el año de 2006, el 40% de la población económicamente activa, que representa el 37% de la población ocupada y el 56% de la población total, tiene acceso a los servicios de las Instituciones de Seguro Social.

Un 20% adicional de población acude a los servicios que brinda la seguridad social de financiamiento público. La población restante es la que no ha tenido acceso a seguridad social y a ese rubro de población están dirigidos los programas asistenciales para atender la pobreza extrema.<sup>10</sup>

Para finales de 2006 sólo el 37% de la población ocupada<sup>11</sup>, goza de alguna prestación social, de salud, pensión, retiro o alguna otra.

### CUADRO 3

---

<sup>9</sup> Son programas asistenciales orientados principalmente a mitigar la pobreza extrema. El Programa Nacional de Solidaridad se inicia en 1988, el de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) en 1997 y el de Oportunidades en el año 2000.

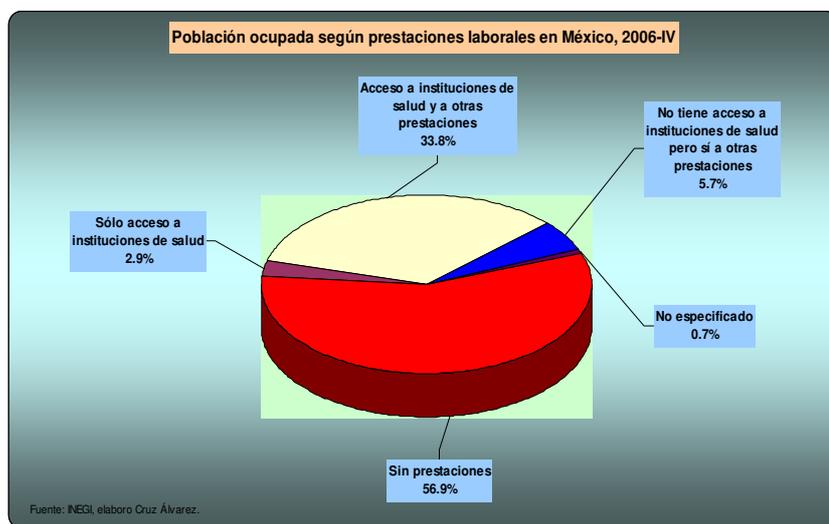
<sup>10</sup> El programa Oportunidades reporta que a finales de 2004, atendía a 5 millones de familias, lo que representaba el 25% de la población. Considerando que la seguridad social es más amplia que el programa señalado, la cobertura difiere de acuerdo a la fuente consultada. Sin embargo en los informes de gobierno, de los años 2004 a 2006 el número de familias beneficiadas no varió ubicándose en 5 millones. [Sexto informe de gobierno; 2006:85]. De acuerdo con el Informe de la Auditoría Superior de la Federación el número de familias beneficiadas por el Programa Oportunidades en el 2005 era de 5 630 000. [ASF; 2006:220]

<sup>11</sup> La población ocupada es aquella que ha realizado una actividad económica, ya sea de manera independiente o subordinada y que recibe ingreso monetario o en especie, o que lo hicieron sin recibir pago. [INEGI, 2007]

Población ocupada <sup>1/</sup> trimestral por sexo en México según prestaciones laborales, 2005-2006							
Personas							
Sexo	Población ocupada	Sin prestaciones	Prestaciones laborales				No especificado
			Total	Sólo acceso a instituciones de salud	Acceso a instituciones de salud y a otras prestaciones	No tiene acceso a instituciones de salud pero sí a otras prestaciones	
<b>2005-I</b>							
Nacional	40,575,874	23,818,528	16,649,291	899,539	13,577,095	2,172,657	108,055
Hombres	26,097,820	15,704,711	10,331,131	662,724	8,458,543	1,209,864	61,978
Mujeres	14,478,054	8,113,817	6,318,160	236,815	5,118,552	962,793	46,077
<b>2005-II</b>							
Nacional	40,791,814	24,306,593	16,376,952	1,038,014	13,383,778	1,955,160	108,269
Hombres	25,853,079	15,728,372	10,062,106	719,870	8,277,557	1,064,679	62,601
Mujeres	14,938,735	8,578,221	6,314,846	318,144	5,106,221	890,481	45,668
<b>2005-III</b>							
Nacional	41,435,979	25,016,085	16,275,710	1,025,816	13,413,415	1,836,479	144,184
Hombres	26,257,174	16,187,303	9,986,292	732,957	8,271,602	981,733	83,579
Mujeres	15,178,805	8,828,782	6,289,418	292,859	5,141,813	854,746	60,605
<b>2005-IV</b>							
Nacional	41,880,780	25,027,671	16,701,514	979,338	13,764,375	1,957,801	151,595
Hombres	26,396,229	16,080,925	10,227,915	686,069	8,479,953	1,061,893	87,389
Mujeres	15,484,551	8,946,746	6,473,599	293,269	5,284,422	895,908	64,206
<b>2006-I</b>							
Nacional	41,721,115	24,364,956	17,243,147	844,729	14,145,888	2,252,530	113,012
Hombres	26,308,070	15,806,935	10,433,393	607,587	8,639,383	1,186,423	67,742
Mujeres	15,413,045	8,558,021	6,809,754	237,142	5,506,505	1,066,107	45,270
<b>2006-II</b>							
Nacional	42,197,775	25,004,445	17,091,849	944,507	14,022,460	2,124,882	101,481
Hombres	26,597,896	16,153,710	10,381,189	659,237	8,575,909	1,146,043	62,997
Mujeres	15,599,879	8,850,735	6,710,660	285,270	5,446,551	978,839	38,484
<b>2006-III</b>							
Nacional	42,604,003	24,155,657	18,147,156	1,255,242	14,168,576	2,723,338	301,190
Hombres	26,717,255	15,490,222	11,025,170	896,841	8,598,975	1,529,354	201,863
Mujeres	15,886,748	8,665,435	7,121,986	358,401	5,569,601	1,193,984	99,327
<b>2006-IV</b>							
Nacional	42,846,141	24,373,358	18,166,291	1,226,305	14,501,562	2,438,424	306,492
Hombres	26,825,308	15,594,346	11,022,903	858,571	8,831,299	1,333,033	208,059
Mujeres	16,020,833	8,779,012	7,143,388	367,734	5,670,263	1,105,391	98,433

<sup>1/</sup> Los datos absolutos de las encuestas en hogares se ajustan siempre a proyecciones demográficas, no sólo con la finalidad de tener un referente poblacional en periodos intercensales, sino también para eliminar las fluctuaciones en los datos estimados que son inherentes a los esquemas de muestreo probabilístico propios de estas encuestas, para facilitar las comparaciones en el tiempo. Las proyecciones se actualizan cada vez que se tienen nuevos datos de población; en este contexto, el II Censo de Población y Vivienda 2005, al proporcionar información sobre la magnitud y la distribución de la población en el país, obliga a llevar a cabo una conciliación demográfica que sea la base de las nuevas proyecciones demográficas de población que se utilizarán para la expansión de los datos que provienen de las encuestas. Por lo anterior, los datos de la ENOE que ahora se presentan, corresponden a una estimación de población actualizada de acuerdo con los resultados del Censo 2005, que brinda información de las poblaciones totales a nivel nacional, por entidad federativa y para cuatro tamaños de la localidad cada trimestre. Fuente: elaboración propia en base a la información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática de México. Cuadro trabajado por Cruz Álvarez Padilla el 26 de febrero de 2007 en base a la información obtenida en línea de

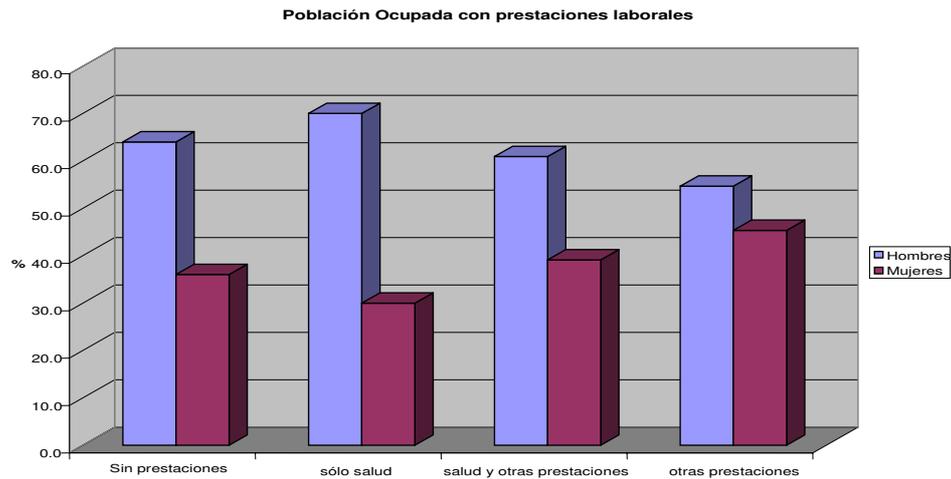
GRÁFICO 1



Se observa también que el porcentaje de mujeres ocupadas con prestaciones sociales es menor que el de hombres. Esto puede ser resultado de las características de inserción laboral que las mujeres tienen, en

ocupaciones sin prestaciones, de media jornada, muchas de ellas caracterizadas como autoempleo y servicios domésticos. La cobertura de prestaciones ha venido disminuyendo rápidamente, debido a la movilidad laboral. El porcentaje de hombres asalariados con prestaciones sociales cayó en 6.9 puntos porcentuales de 1991 a 2004, mientras que el de mujeres asalariadas con prestaciones lo hizo en 9.5 puntos porcentuales.

GRÁFICO 2



Fuente: elaboración en base a la información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática de México.

## 2.2 Heterogeneidad del empleo.

A la diversidad de ocupaciones y productividades que caracterizan al sector laboral de países dependientes como es el caso de México, se le ha identificado como heterogeneidad laboral. En los últimos veinte años se han sumado a esta característica aspectos identificados con flexibilidad, alta movilidad entre empleo, subempleo y desempleo, así como actividades informales que van a darle a la ocupación una característica de precariedad por la incertidumbre laboral que ello genera.

En la dirección de incursionar en información que ofreciera una perspectiva que superara el análisis estático, el INEGI ha elaborado en su estudio “Dinámica del empleo en México”, matrices que permiten incorporar y comparar situaciones de movilidad entre dos trimestres de la encuesta nacional de empleo [INEGI, 2006].

Con base en esa información destacamos los aspectos que dan cuenta de la heterogeneidad, flexibilidad y movilidad del empleo. El informe señala que del tercer al cuarto trimestre de 2004, se observó que el 87.3% de la muestra siguió ocupada, 1.2% desocupada y 11.5% no activa. De los desocupados 52.6% pasaron a ocuparse, 17.3% siguieron desocupados y 30.1% abandonaron la búsqueda de trabajo.

Los empleos que caracterizan la movilidad son los menos remunerados, sin prestaciones, ubicados en los micronegocios.

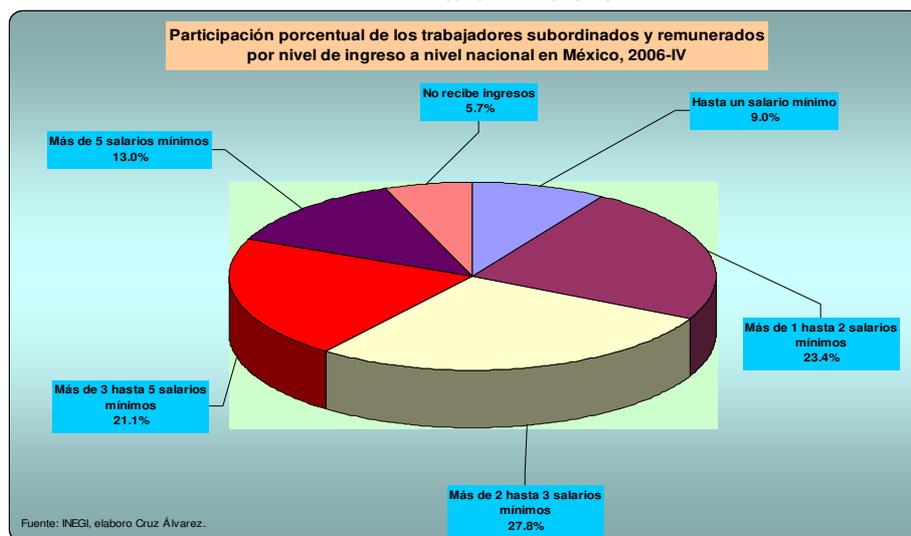
Los flujos de salida por posición en el trabajo muestran que 6.1% de los trabajadores asalariados pasan a trabajadores por su cuenta; 30.1 % de los patrones a la categoría de trabajadores por su cuenta y 16.5% dejan su negocio y consiguen un empleo asalariado; 15.7% de los trabajadores por su cuenta del tercero al cuarto trimestre cambian a trabajadores asalariados; y del total de trabajadores sin pago, 12.8% laboran ahora como asalariados y 8.0% como trabajadores por su cuenta. La alta movilidad que presentan los patrones y trabajadores sin pago se ve reflejada en la presencia de bajos índices de permanencia en la misma categoría del tercero al cuarto trimestre de 2004, 46.5% y 42.2%, respectivamente. En el caso de alta movilidad laboral, sobresale el flujo de trabajadores por su cuenta, que deja su trabajo para realizar quehaceres domésticos (8.7%), así como el flujo de trabajadores sin pago que deja de apoyar en la unidad económica familiar para estudiar (17.5%) o desempeñar tareas domésticas en su hogar (15.1%). [idem; cuadro 3.4.1]

Con relación a los ingresos de los trabajadores se aprecia que en los tres primeros niveles de ingreso, medidos por salarios mínimos, el volumen de trabajadores que aumenta su remuneración supera al monto de trabajadores que la disminuyen; por otra parte, en los niveles de ingreso siguientes, de tres a 10 salarios mínimos, la situación es contraria, siendo mayor el número de trabajadores que reducen su ingreso comparados con aquellos que lo incrementan.[idem:48]

De acuerdo con la misma información se destaca que el 14% de la PEA son trabajadores asalariados con IMSS, 19.8% no tienen IMSS debido a que son trabajadores por su cuenta (13.3%), trabajadores sin pago (4.2%) y patrones (2.2%). En los flujos laborales que enfrentan, 10.9% dejan de tener IMSS, mientras que el 8.7% pasa a tenerlo.

Refiriéndose a niveles de ingreso y de acuerdo a la información de la Encuesta Nacional de ocupación y empleo, tenemos que para el cuarto trimestre de 2006, el 9% de los trabajadores subordinados y remunerados recibe hasta 1 salario mínimo, 23.4% hasta dos salarios mínimos, 27.8% más de dos y hasta tres salarios mínimos, 21.1% más de tres y hasta 5 salarios mínimos, 13% más de cinco salarios mínimos, 5.7% no recibe ingresos.

GRÁFICO 3



El crecimiento de la informalidad, de los contratos por obra determinada, así como la creación de puestos sin prestaciones laborales, va determinando mayores niveles de ocupación caracterizados por la precariedad. De esta forma desempleo, subempleo, informalidad y bajos ingresos, establecen situaciones que necesariamente se mostrarán al final de la vida activa, en las pensiones y jubilaciones de retiro. Si a ello se suma, los impactos que por sus características tendrán las reformas estructurales que se han puesto en marcha para otorgar pensiones, la inseguridad social amenaza a los que cuentan con empleo asalariado. Los que carecen de prestaciones laborales, los ocupados en la informalidad, los trabajadores por cuenta propia, de las microempresas, etc.; la falta de ingresos en la vejez y la pobreza se muestran como destino manifiesto.

### 3. Las pensiones y sus reformas.

El objetivo primordial de las pensiones es el de proteger el flujo de ingresos presentes y futuros de un trabajador y su familia ante un riesgo y ante la vejez. Desde la perspectiva de la teoría económica, diversos autores han analizado su función desde el modelo de ciclo de vida, para ubicar como razón de ahorro la de distribuir el consumo sobre la totalidad de la vida y especialmente la de acumular saldos que permitan financiar el consumo durante la jubilación.[ veáse Fabozzi; 1996; Modiglianni;2002].

En el caso de México, las pensiones son parte de las prestaciones que otorgan los seguros sociales, los que a su vez forman parte del sistema de seguridad social que expresa políticas de protección y de previsión social.

Las pensiones de retiro están asociadas a los trabajadores que en su contrato laboral especifique contar con esta prestación. Para finales de 2005, sólo el 19% de los mayores de 65 años recibían una pensión de retiro. Además del IMSS y el ISSSTE, treinta organismos estatales y direcciones de pensiones otorgan esta prestación.

Con relación a otros países de América Latina, México se encuentra entre los que brindan menor cobertura en pensiones. Los que tienen una cobertura mayor al 60% del total de sus adultos mayores son Argentina, Brasil, Chile, y Uruguay. [Bertranou;2005]

En el origen de las prestaciones sociales, el empleo se constituye en el único requisito para que se otorguen. Si observamos el desarrollo de la seguridad social al menos en el último siglo, encontramos que el cuidado a la salud, las pensiones de retiro y de invalidez, van a convertirse en los riesgos objeto de protección. Las políticas públicas impulsadas por el canciller Otto von Bismarck entre 1883 y 1889 en Alemania, iban dirigidas a instrumentar la protección de los trabajadores, mediante principios basados en la obligatoriedad, la cotización de empleadores y trabajadores y la regulación del Estado. Esta fue la base en la que se desarrollaron los seguros sociales. En 1919 la Organización Internacional del Trabajo estableció el seguro social como instrumento fundamental de protección de los trabajadores y sus familias contra ciertos riesgos sociales. [Mesa Lago; 2004:11]. Esta política de protección referida exclusivamente a trabajadores y mediante contribuciones específicas, amplía su concepción cuando Sir William Beveridge introduce en los años cuarenta la concepción de seguridad social [Beveridge;1987] en la que integra a los seguros sociales, la asistencia social y los seguros voluntarios complementarios, promoviendo con ello la cobertura universal.

En el caso de México el modelo de pensiones y de seguridad social que se instrumentó a partir de los años cuarenta<sup>12</sup> con el patrón de acumulación y reproducción social identificado como industrialización por sustitución de importaciones, estuvo caracterizado por un universalismo fragmentado que mantuvo la exclusión de una buena parte de la población, ya que respondió a una lógica de legitimación social y de control político en el que el corporativismo condujo al diseño de instituciones de Seguro Social para trabajadores del sector estructurado y formal.

Los diferentes esquemas de aportes y de beneficios son resultado de las negociaciones establecidas entre sindicatos, grupos económicos y de presión política con los gobiernos que se sucedieron de 1940 a 1980. Muchas de esas negociaciones fueron funcionales a las características del pacto social estructurado en el periodo del denominado “desarrollo estabilizador”.

La legitimación del orden social y político en un sistema autoritario condujo al establecimiento de prebendas corporativas. Los sindicatos funcionales al régimen lograron prestaciones de seguridad social que por la forma en que fueron estructuradas, contenían fragilidad financiera. Las aportaciones que se establecieron y que en muchos casos mantuvieron la misma proporción desde la creación de los institutos de seguridad social, estuvieron siempre muy por debajo de las equivalencias actuariales y financieras. Con ello se acentuó la diferenciación, dispersión, inequidad y fragilidad que caracteriza a los sistemas de pensiones.

---

<sup>12</sup> El Instituto Mexicano del Seguro Social se crea en 1943 y el Instituto de Seguridad Social para los trabajadores del Estado en 1959.

Al establecer distintos marcos legales y contractuales dependiendo de los alcances sectoriales, nacionales o estatales, se dio paso a diferentes esquemas de aportes y de beneficios. De esto se deriva una gran heterogeneidad, dispersión y desigualdad entre los que tienen derecho a una pensión de retiro y profundiza la inequidad con aquellos que no están incluidos.

El sistema de pensiones de retiro que se instrumentó y que se asentó en las leyes de seguridad social de los años cuarenta y cincuenta, se caracterizó por ser de beneficios definidos, solidaridad intergeneracional y administración pública, basado en la fórmula de que los trabajadores activos financian a los pasivos.

En un plan de beneficios definidos, el monto de la pensión se establece en función del promedio del salario obtenido en un determinado número de años y del número de semanas que el trabajador haya contribuido. Se garantiza el pago de la pensión hasta la muerte de sus beneficiarios directos (esposa) o hasta que alcanzan la mayoría de edad (hijos)

En el caso de los trabajadores afiliados en el IMSS, con la reforma que inicia vigencia el primero de julio de 1997, el sistema de pensiones y jubilaciones se modifica por uno de aportes definidos<sup>13</sup>, individualización de cuentas y administración privada. Esto quiere decir que se abre una cuenta para cada trabajador, a la que irán los aportes correspondientes para su pensión de retiro, estas cuentas son administradas por las administradoras de fondos de pensiones (AFORE) y los fondos se canalizan para ser invertidos por las sociedades de inversión de fondos de pensiones, (SIEFORE). Los beneficios dependerán de los fondos acumulados de manera individual, a los que ya se les habrá sumado la rentabilidad y descontado las comisiones. Porcentaje que representa alrededor del 23% de los recursos acumulados.

Al momento del retiro, el trabajador recibe el saldo acumulado o si el ahorro es suficiente contrata con una aseguradora una renta vitalicia o retiros programados a través de su afore. En el primer caso la aseguradora absorbe el riesgo de permanencia del trabajador (si vive más de lo esperado), en el segundo caso el riesgo lo absorbe el trabajador. [CONSAR; 2006a:20]. Su pensión o retiro dependerá de su ahorro individual y asume el riesgo de la rentabilidad financiera y ante la falta de una renta vitalicia, sería beneficiario de una pensión mínima garantizada que le otorgará el Estado, siempre y cuando cubra las 1250 semanas de aportación.

---

<sup>13</sup> En un plan de beneficios definidos, el patrocinador del plan acuerda hacer pagos especificados a los empleados que califiquen en su jubilación. En un plan de contribución definida, el patrocinador del plan es responsable solamente de hacer las contribuciones específicas en el plan, a beneficio de los participantes calificados. [Fabozzi, Modigliani et.al;1996:171]. Se denomina de beneficio definido cuando sus prestaciones se calculan a partir de una tasa de reemplazo fija para todo individuo que cumpla con ciertos requisitos. Cuando un sistema es de contribución definida, el parámetro que se mantiene constante es la tasa de contribución, pero no existen compromisos explícitos acerca de la tasa de reemplazo de las pensiones entregadas [CEPAL; 2006:148]

Existe una tercera modalidad para el ahorro previsional referido a los planes voluntarios. Se basan en el principio de igualdad individual, es decir, cada contribuyente recibe una protección directamente relacionada con la cantidad de sus contribuciones, por lo tanto son planes privados que deben ser totalmente capitalizables.

Con el escenario macroeconómico y el mercado laboral descrito, el impacto de la reforma de pensiones en el IMSS no ha tenido incidencia en aumento de la cobertura, por la falta de creación de empleos formales, pero ha dejado en el ámbito de la evaluación las implicaciones que tienen en el monto de las pensiones esperadas las densidades de cotización que se derivan de las contribuciones. Situación que a casi diez años de puesta en marcha la reforma del IMSS se expresa en tendencias que pueden agravar la falta de pensiones en el futuro.

Se ha señalado que uno de los aciertos de la reforma del IMSS es que mediante la creación de las cuentas individuales se dio paso también a la portabilidad de los beneficios para que independientemente de la rotación laboral el trabajador mantuviera las condiciones para continuar con su ahorro previsional. Se consideraba que la rotación laboral se daba entre actividades de la esfera formal. Sin embargo, lo que se está observando es que la rotación se da cada vez más entre el empleo en el sector estructurado o formal y el informal y que muchos de los que han salido de la formalidad, no regresan al sector estructurado o al empleo estable y con prestaciones. Esto se va expresando en densidades de cotización cada vez más bajas.

Las densidades de cotización miden los aportes a la seguridad social respecto al tiempo total laborado. En condiciones de precariedad laboral, densidades bajas impiden reunir los requisitos para obtener una pensión o ahorro suficiente para acceder a una pensión. En la experiencia de Chile, país que ha presentado una tasa media de crecimiento anual del PIB del 6.3% en los últimos 10 años, la densidad de cotización que se alcanzó estuvo por debajo de lo esperado. La encuesta de seguridad social de 2002, mostraba una densidad de cotización del 52%, frente al 80% proyectado. [Subsecretaría de Previsión Social del Gobierno de Chile, 2002].

Para el caso de México, llama la atención la diferencia que existe entre cuentas registradas en las afores, cuentas con aportaciones y número efectivo de trabajadores del IMSS. La diferencia entre cuentas registradas y cuentas con aportación está mostrando las cuentas de los trabajadores que fueron asignados a un Afore<sup>14</sup>. El no haber decidido por una administradora puede ser resultado de que ha dejado el sector formal. La diferencia entre las cuentas con aportación y el número efectivo de trabajadores asegurados

---

<sup>14</sup> Los Trabajadores Asignados son aquellos cuyas cuentas fueron distribuidas por la CONSAR en el proceso de asignación de la Cuenta Concentradora. La Certificación corresponde a trabajadores que eligieron afiliarse a alguna Afore después de haber sido asignados. De las 36 millones de cuentas, 11 millones son asignadas sin certificación y sólo 3 millones están certificadas. [CONSAR: 2006]

del IMSS, expresa además de los efectos de la alta rotación de la fuerza de trabajo, el estancamiento del empleo formal y las tendencias que puede adquirir la densidad de cotización. Son cuentas que se quedaron con pocas aportaciones y que ante la falta de empleo o de ingresos suficientes para continuar ahorrando, cumplir con 1250 semanas como requisito para tener derecho a una pensión, pudiera significar más de 40 años de actividad laboral o lo que puede ser más probable la imposibilidad de cumplirlos.

CUADRO 3

<b><i>Trabajadores Afiliados en las AFORE</i></b>	
<b><i>(datos a mayo de 2006)</i></b>	
Cuentas registradas	37,207,048
Cuentas con aportación	21,305 450
Trabajadores asegurados al IMSS	13,986,641

Fuente: Elaboración propia con información de la CONSAR y el IMSS (2006<sup>a</sup>)

Incluso tomando en consideración que desde el 2005 se autorizó a los trabajadores que cotizan para el ISSSTE trasladar el ahorro de la subcuenta de retiro a una Afore, el impacto no ha sido significativo. En monto, estos recursos significan el 0.006%<sup>15</sup> del total y un dato contundente es que el número de trabajadores afiliados al IMSS pasó de 12 millones 963 mil 871 en el 2000 a 13 millones, 345 mil , 459 trabajadores en junio de 2006 [IMSS; 2006<sup>a</sup>:3]. Como se observa, en este sexenio los afiliados aumentaron en 381 578, mientras la población económicamente activa creció en 3 527 500 personas.

Con estas manifestaciones en los niveles de empleo, el proceso de envejecimiento que identifica a la transición demográfica y que ha sido considerada la principal causante del agotamiento de los esquemas de reparto, muestra que el envejecimiento es un indicador a tomar en cuenta, pero no es el causante principal que ocasionó la crisis en las pensiones, ni es el principal responsable del cambio tan radical entre trabajadores activos y pasivos.

La transición demográfica del país está determinada por una disminución en la tasa de natalidad y un aumento en la esperanza de vida. Entre 1943 y 2006, la esperanza de vida se incrementó en 28 años, pasando de los 48 a los 76 años. Si las pensiones se otorgan por tiempo de trabajo y no por edad, con la mayor esperanza de vida se proporcionan consecuentemente por más tiempo, lo que presiona aún más a las finanzas de las instituciones de seguridad social. Dicha transformación deberá ser

<sup>15</sup> Para septiembre de 2006, el monto acumulado en el fondo de retiro de los trabajadores registrados en Afores y que cotizan al ISSSTE es de 32.6 millones de pesos [CONSAR; 2006: Traspaso SAR-ISSSTE-AFORE]

considerada en la construcción de una nueva seguridad social y enfrentada mediante reformas paramétricas, pero no es un factor determinante para la eliminación de los sistemas solidarios.

La relación entre trabajadores activos y pensionados en el IMSS en 1980 era de 13.1 y en el ISSSTE de 19. Para 2006, la relación disminuyó a 5.8 en el IMSS y a 3.6 en el ISSSTE.[Presidencia de la República;2006] Los argumentos ante esta realidad han sido explicados por el envejecimiento y la transición demográfica, pero en mayor medida han sido ocasionados por la reestructuración laboral y la falta de creación de empleo formal.

Otro elemento que ha influido en la profundización de la crisis de las pensiones, es la actuación de los empleadores y la percepción de los trabajadores que ante la crisis financiera de los sistemas de pensiones, promueven y multiplican los retiros anticipados o las jubilaciones tempranas actuando como un factor adicional de presión para decretar cualquier tipo de reforma.

En el ámbito nacional, llama la atención que el ISSSTE registra tasas de crecimiento del 0.8% y 0.9% de nuevos cotizantes en 2005 y 2006, frente a crecimientos anuales del 9% y 7% de jubilados en los mismos años.

Reuniendo las principales características de las pensiones en la actualidad, tenemos los siguientes elementos: a) número muy reducido de trabajadores que tienen derecho a una pensión; b) diversidad de requisitos y de beneficios para obtenerla; c) falta de reservas actuariales para sostener estos sistemas; d) contexto económico caracterizado principalmente por un largo periodo de falta de crecimiento sostenido<sup>16</sup>, con caída de ingresos<sup>17</sup> y salarios por más de veinte años; e) aumento del desempleo y de actividades informales que sitúan al 56.9% de la población ocupada sin prestaciones [INEGI;2006]; f) transformaciones demográficas efectuadas por el aumento de la esperanza de vida y los cambios epidemiológicos que muestran un crecimiento de la población del 1.5% y de los mayores de 65 años del 4% anual. Con éstas características es posible argumentar con énfasis que los sistemas de pensiones requieren ser reformados, pero llamo la atención en el sentido de que la reforma deberá descartar que ésta se base exclusivamente en un solo pilar, como lo sería la sustitución del modelo de beneficios definidos y carácter solidario por los de aportaciones definidas y administración privada. La solución requiere de una propuesta integral que le de prioridad a la mayor incorporación de mexicanos a los esquemas de aseguramiento en la perspectiva de darle sustento a la universalidad. En esta dirección es imprescindible la incorporación de los trabajadores informales, pero también hay que darle certidumbre de pensión a los que ya

---

<sup>16</sup> El promedio de la variación del producto interno bruto de 1997 a 2005 es de 3% y de 1.6% el Pib/ per capita. En la década 70-80, el promedio de variación del PIB fue de 6.6% y de 3.5 el Pib per capita. Cfr, CEPAL, (2000), (2006)

<sup>17</sup> El salario mínimo muestra una caída del 70% de 1980 a 2004. Tuvo un comportamiento negativa de -1.3 en 2005 y de -0.1 en 2005. La variación del salario medio real, fue de 0.2 en 2004 y de -0.1 en 2005. Cfr. Idem.

cuenta con una o ahorran para ello, así como viabilidad económica a las finanzas públicas.

### 3.1 El funcionamiento de la cuenta individual y la administración privada.

Las pensiones que se derivan de la capitalización individual dependen del porcentaje de cotización que de acuerdo con el nivel de ingreso se ahorre para la jubilación. Por muy buena rentabilidad que las inversiones realizadas por las Siefores logren y permitan con ello desarrollar el mercado financiero, las pensiones tienen una relación directa con el nivel de salarios.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de ocupación y empleo, y tomando como referencia el cuarto trimestre de 2006; 13% de la población ocupada está recibiendo como ingreso, hasta un salario mínimo (cinco millones seiscientos mil personas); 20.3% de la población ocupada, recibe hasta 2 salarios mínimos (ocho millones, setecientos mil personas). Un 21.7 % adicional recibe hasta tres salarios mínimos (nueve millones trescientos mil personas). Esto demuestra que de la población ocupada, 66.4 % recibe hasta 3 salarios mínimos.

Llama la atención que sólo 11.9% de la población ocupada reciba más de 5 salarios mínimos (cinco millones de personas), mientras 9% no recibe ingresos. (tres millones, ochocientos mi personas)

Con estos niveles salariales en un contexto de precariedad laboral, de alta rotación entre la formalidad y la informalidad, es probable que las densidades de cotización agudicen situaciones que impidan reunir las condiciones necesarias para tener acceso a una pensión.

GRAFICA 2



Fuente: Elaborada con información de la encuesta nacional de ocupación y empleo. INEGI.

De acuerdo con información de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de fondos de pensiones., [AIOSFP:

2006:cuadro7] la proporción de afiliados que efectivamente aportan pasó del 40% en 2003 al 37% en el 2006.

De la continuidad y monto de las aportaciones, dependen las tasas de reemplazo que las pensiones representen respecto al último salario percibido por el trabajador, antes de su retiro. Actualmente la cuantía mínima de la pensión mensual del IMSS es de un salario mínimo del distrito federal y la del ISSSTE es de 1.1<sup>18</sup>. Para los trabajadores que cotizaron para el IMSS, la tasa de reemplazo es en promedio del 25%<sup>19</sup> de su último salario y para los trabajadores del ISSSTE del 60%<sup>20</sup> promedio

Por negociaciones de contratos colectivos específicos hay sindicatos que han logrado tasas de reemplazo que superan el 100% de su último salario<sup>21</sup>, así como otros sectores que con haber laborado pocos años, y sin requisito de edad y muchas veces sin haber cotizado, logran bonos de retiro y pensiones vitalicias expresando inequidades del sistema.

**Cuadro 4**  
**Inequidades del Sistema**

Instituto	Número de pensionados	Promedio Anual (pesos)
<b>IMSS</b> (pensiones por vejez, cesantía, invalidez muerte y riegos de trabajo; LSS73 y NLSS 97)	<b>2.3 millones</b>	<b>21 965.10</b> Por pensionado
<b>ISSSTE</b> (pensiones por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte y cesantía)	<b>533 mil</b>	<b>67 679.90</b> Por pensionado
<b>Ex presidentes de la República</b>	<b>4</b>	<b>45 811 000.00</b> Partida anual total que incluye pensión, prestaciones vehículos, infraestructura y personal a su servicio
<b>Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación</b>	<b>53 titulares y 28 viudas</b>	<b>133 544 200.00</b> Partida anual total que incluye sueldo base, compensación garantizada, prestaciones, estímulos más sueldos de choferes y ayudantes.

Fuente: Raya (2005) con base en Presupuesto de Egresos de la Federación 2005.

<sup>18</sup> El salario mínimo mensual del distrito federal es de \$1460.00, que equivale a 135 dólares mensuales.

<sup>19</sup> Información proporcionada por Act. Carlos Soto.

<sup>20</sup> Cálculos realizados en relación a ISSSTE, Valuación Financiera y Actuarial, 2003. En ese año, el sueldo promedio mensual era de \$5639.00 y la pensión promedio mensual de \$3930.00

<sup>21</sup> Me refiero a los trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social, de Petróleos Mexicanos, de la Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro.

Además del perfil salarial, los niveles de rentabilidad y la relación de las comisiones sobre los aportes constituyen los factores necesarios para proyectar las tasas de reemplazo que los trabajadores pudieran alcanzar mediante el sistema de contribución definida, cuenta individual y administración privada.

De acuerdo con información de la CONSAR, el 76.2% de los trabajadores que aportan para su retiro en las Afores reportan un salario menor a 3 salarios mínimos, 12.4% entre 3 y 5 salarios mínimos, 4.6% entre 5 y 7 salarios mínimos, 3% entre 7 y 10 salarios mínimos y 3.8% más de 10 salarios mínimos. Con esta información se deriva que los trabajadores con ingresos hasta 3 salarios mínimos tienen una densidad de cotización baja, sólo el 13% de ellos alcanzan una densidad del 90%. Los de ingresos mayores a 10 salarios mínimos, 60% son los que presentan una densidad de cotización mayor a 90% [CONSAR; 2006<sup>a</sup>:14]

En promedio la proporción de afiliados que efectivamente aportan es de 37.4%. Este es el promedio de densidad de cotización que hasta ahora tiene el sistema [AIOSFP; cuadro7: 2005].

Retomamos el estudio del actuario Valencia [2005] para mostrar los posibles resultados en las tasas de reemplazo, siempre y cuando no se registren cambios en la carrera salarial, en mejoras salariales de los trabajadores con menores ingresos, y en modificaciones a la baja de las comisiones sobre los aportes. Mediante un ejercicio de simulación con las siguientes variables, los principales resultados se detallan más abajo:

- a) densidad de cotización del 52%. Se tomo como base la densidad de cotización arrojada por la encuesta de Previsión Social de 2002 del gobierno de Chile. A pesar de las diferencias estructurales con México, se considero una densidad acorde a las características del empleo en México, así como a las características y funcionamiento del sistema de pensiones.
- b) Se consideró un rango salarial de 1 a 5 salarios mínimos, porque representan el 70% de la PEA, así como una tasa de interés de 3.5% real anual<sup>22</sup>.
- c) Se distinguieron tres grupos: 1) los trabajadores que no lleguen a completar los 24 años de cotización (básicamente por problemas del mercado laboral), 2) aquellos que tendrían que acogerse a la garantía de la pensión mínima y 3) los que tendrían una tasa de reemplazo que supera a la pensión mínima.<sup>23</sup>

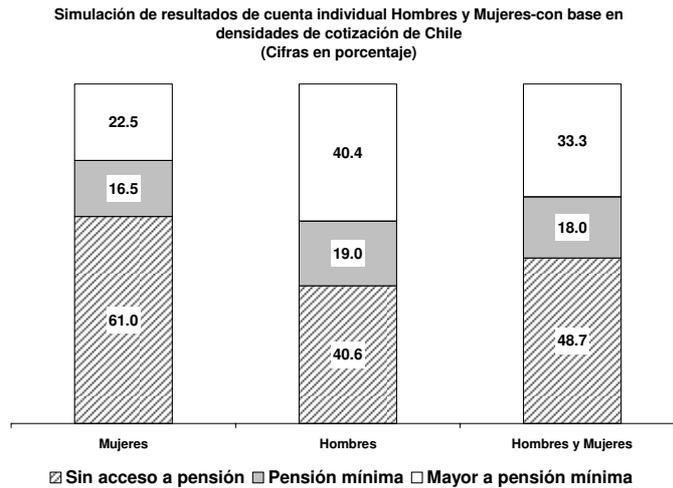
---

<sup>22</sup> Como se detalla más adelante, la tasa de rentabilidad real para los trabajadores es de 2.8%

<sup>23</sup> “Como insumos para el modelo se utilizaron los parámetros e hipótesis que a continuación se describen: Colectividad analizada: 9.9 millones de trabajadores que son los que actualmente cotizan en el rango de 1 a 5 salarios mínimos. Estructura por sexo: 60% hombres, 40% mujeres. Edad promedio: 42 años igual para hombres y mujeres, con una distribución probabilística conforme a una curva normal. Sobreviven hasta 65 años (edad de retiro) el 91% de las mujeres y el 85% de los hombres, lo que da un total de 8.7 millones de trabajadores (el 87.3% de la población actual). El sueldo se mantiene uniforme a lo largo de 40 años de vida laboral (no hay carrera salarial). Se tiene acceso a la pensión después de cotizar 1,250 semanas (24 años). Se tiene acceso a atención a la salud después de cotizar 750 semanas (14.4 años). La tasa de rendimiento de los recursos en la cuenta individual varía

Los resultados indican que, en números redondos, la mitad de los trabajadores (del grupo de 1 a 5 SM) no alcanzan los 24 años de cotización y por lo tanto ni siquiera tienen derecho a pensión (5 millones); un 18% apenas alcanzan la pensión mínima (como garantía) (2.5 millones) y el restante 33% sí supera la pensión mínima (3.3 millones), aunque en el caso máximo de los 5 salarios mínimos con 40 años efectivos de cotización se llega tan sólo a 2.1 salarios mínimos de pensión.

Gráfica 2



Fuente: Valencia Alberto.(2005)

Esto denota que ante la precariedad laboral y los bajos salarios, este sistema no resuelve el problema de la mitad de los que ganan hasta 5 salarios mínimos, no sólo se reproduce la falta de acceso a una pensión si no que se hace más complejo superar las situaciones de pobreza y lograr una cobertura universal.

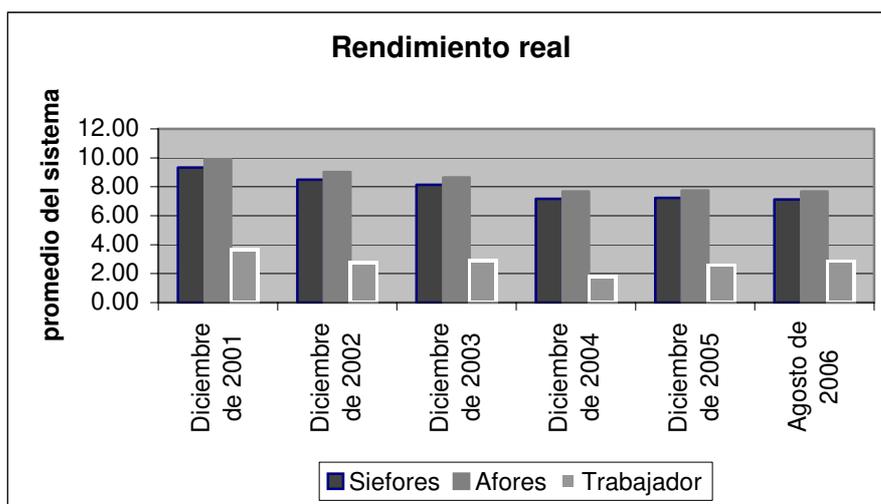
Asimismo, la carga financiera no se aligera con estos sistemas porque habrá necesidad de otorgar pensiones mínimas garantizadas a una importante proporción de trabajadores y a ello se suma que los recursos que antes administraba el Estado son ahora administrados por entidades privadas, las que se quedarán con un porcentaje del orden de 23 % del total de los recursos como comisión.

---

en función del tiempo de cotización (conforme a los datos de la gráfica 5). No se incluyen los recursos de la subcuenta de vivienda, dada la incertidumbre respecto a la disponibilidad real de estos recursos, ya que podrían ser utilizados para la adquisición de una vivienda. No se considera el costo adicional que podría implicar alguna eventual pensión de viudez u orfandad. Se prevé un apoyo del 50% de la pensión mínima para quienes no alcanzan las 1,250 semanas de cotización (como parte de una ayuda asistencial equiparable a un componente del Pilar cero). Se aplican las densidades de cotización obtenidas en la Primera Encuesta de Protección Social (2002) de Chile.[Valencia A;2005]

Además de la densidad de cotización y su relación directa con el mercado laboral y los niveles de ingreso, un elemento que deteriora las expectativas de las pensiones son las comisiones que cobran las administradoras de fondos de pensión. Está demostrado que las comisiones que cobran las Afores son de la más altas de América Latina. La comisión promedio hasta diciembre de 2005 era de 1.5%, proporción que se aplica a la aportación para el retiro del salario base de cotización que es 6.5%. En el caso de los trabajadores del IMSS la comisión es resultado de la relación 1.5% entre 6.5%, el resultado 0.23 debe interpretarse de la siguiente manera; si una afore cobra una comisión de 1.5%, de cada peso que se aporta para la subcuentas de retiro, cesantía y vejez, se descuentan de inmediato 23 centavos por lo que ingresan a la cuenta individual 77 centavos, “para recuperar el valor adquisitivo del peso depositado originalmente transcurrirán 65 meses si la tasa de rendimiento real fuese del 5% anual” [Valencia, 2006].

Estas son las consideraciones que se deben tomar en cuenta cuando se observan los niveles de rentabilidad de las Afore. Es una industria financiera de dinámico crecimiento y buenas ganancias. Para el 30 de junio de 2006, administraba 616,086.6 millones de pesos (55 679 millones de dólares), 6.5 % del PIB y reporta una rentabilidad real histórica del 7.13% para las administradoras y las sociedades de inversión. Después de los descuentos por comisión, al trabajador le representa una rentabilidad real del 2.8%, por debajo de las expectativas que se han señalado para obtener tasas de retorno adecuadas. La rentabilidad considerada adecuada debiera ser al menos del 5%.



Grafica 3

Fuente: CONSAR (2006b). Estadísticas históricas y documentos de investigación Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, México.  
<http://www.consar.gob.mx/consar.html>

El círculo virtuoso de ahorro, inversión y crecimiento que la instrumentación de cuentas individuales prometió, se ha quedado en la constitución de ahorro financiero. En una economía con grandes requerimientos de inversión productiva, el ahorro de los trabajadores se ha canalizado principalmente a financiar gasto del Estado quien garantiza los bonos generados que se convierten en deuda pública de largo plazo. Mediante la emisión de bonos, los fondos constituidos con el ahorro de los trabajadores participan con el 21.5% de la deuda gubernamental<sup>24</sup> [AISFO; 2005: cuadro 18].

Ante la concentración y la canalización mayoritaria de los recursos al financiamiento público, la Consar ha incentivado la diversificación de cartera y de riesgo<sup>25</sup>. De esta forma se aprobaron modificaciones para permitir la constitución de sociedades de inversión adicionales y las modificaciones en el régimen de capitalización.<sup>26</sup> De esta forma se crearon las Sociedades de Inversión Básica 1 y Básica 2.

La primera es operada por cada una de las Administradoras en las que deberán invertirse los recursos de los trabajadores que tengan 56 años de edad o más, y de los trabajadores que tengan menos de 56 años de edad que hayan elegido invertir sus recursos en dicha Sociedad.

Este fondo invertirá en instrumentos financieros nacionales regulados (bonos de gobierno y de empresas sólidas), al que se permitirá la incorporación de hasta un máximo de 20% del total de los recursos de dicho Fondo en valores internacionales (bonos de gobiernos, bancos centrales y empresas sólidas de países desarrollados).

La denominada Básica 2, también es operada por cada una de las Administradoras en las que sólo podrán invertirse los recursos de los trabajadores que tengan menos de 56 años de edad, y a las que se les ha permitido inscribir sus acciones en la sección de valores del Registro Nacional de Valores, así como en la Bolsa Mexicana de Valores. [Diario Oficial;2005; 6 de enero)

Este fondo invertirá en las alternativas contenidas en el Fondo 1 (instrumentos de deuda nacional e internacional), y, adicionalmente, podrá invertir hasta un 15% del total de recursos del Fondo en instrumentos de inversión con capital protegido, ligado a índices accionarios nacionales e internacionales.

Mediante éstas reformas los ahorros de los trabajadores se han canalizado al mercado financiero internacional y a la Bolsa de Valores.

---

<sup>24</sup> El 30 de junio de 2005 representaban el 35.6% de la deuda gubernamental. (op.cit.)

<sup>25</sup> El 12 de mayo de 2004 se dio a conocer en el Diario Oficial, la circular de la CONSAR en la que establecía “modificaciones y adiciones a las reglas generales que establecen el procedimiento para obtener autorización para la constitución y operación de fondos para el retiro y sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro”

<sup>26</sup> Las sociedades de inversión adicionales son las que administraran la inversión exclusiva de aportaciones voluntarias, de aportaciones complementarias de retiro, de los recursos de la subcuenta de ahorro a largo plazo de los trabajadores no afiliados, o de fondos de previsión social. Las modificaciones en el régimen de capitalización se refieren a la constitución de dos tipos de Sociedades de Inversión.

Parte de su rendimiento estará determinado por la diferencia entre el precio de compra y el de venta de las acciones. Considerando que las empresas emisoras en la Bolsa son 159, son las más grandes y las que cuentan con calificación, aumentará el financiamiento que ya se venían dando por medio de las SIEFORES a empresas como TELMEX, TELEVISA, AMX, CEMEX, etc.

#### **4.- Informalidad y pensiones.**

Los problemas que se pueden derivar del sistema de pensiones en México, así como de sus reformas recaerán en todos los contribuyentes por el alto costo fiscal. Sin embargo es una problemática de seguridad social que sólo incluye al 2% de la PEA que actualmente está jubilada o pensionada, al 19% de los mayores de 65 años que cuentan con una pensión, al 37% de la población ocupada y al 59% de los asalariados que son los que están cubiertos.

Ante la baja cobertura, las características del empleo y los resultados que han dado los sistemas de pensiones que han apostado todo a los sistemas de cuenta individual, los organismos internacionales recuperan la discusión acerca de cómo incentivar la cobertura.

Diversos matices se presentan en esta revisión, de parte del Banco Mundial [Banco Mundial; 2005 y 2005] con un interés fundamentalmente cuantitativo de que la pobreza en la vejez no se convierta en un elemento adicional que empañe la gobernabilidad y los objetivos del milenio, enfatiza en reformas que incluyan diversos pilares.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL; 2006) expresa una perspectiva más clara de que ante el contexto macroeconómico y el mercado laboral, las pensiones no contributivas se transforman en un elemento necesario y fundamental en la política social.

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo, recupera con claridad desde el año 2001 el enfoque de que “La seguridad social no sólo reviste gran importancia para el bienestar de los trabajadores, de sus familias y de la comunidad en su conjunto, sino que, de gestionarse adecuadamente, también aumenta la productividad y apoya el desarrollo económico” [OIT:2001]. Además señala que el envejecimiento demográfico afecta tanto a los sistemas de pensiones basados en la capitalización individual como a los apoyados en reparto, por lo que es necesario buscar principalmente soluciones fundamentadas en aumentar las tasas de empleo.

Efectivamente la recomendación básica para poder aumentar la cobertura es mediante un crecimiento dinámico del empleo y en esta dirección la OIT también ha venido insistiendo en la necesidad de impulsar el “trabajo decente” a partir de una estrategia que combine la protección económica, jurídica, de la seguridad social y social en general tanto para las unidades que lo componen como para quienes ahí trabajan, incluyendo empresas familiares, microempresas etc. Aspecto que de alguna manera permitiría formalizar la economía informal. [OIT; 1995]

Además de la necesidad de incorporar a las ocupaciones por cuenta propia, hay un claro interés por el ingreso a prestaciones sociales y de seguridad social de diversos sectores que se encuentran en el denominado sector social de la economía, compuesto por los que trabajan bajo alguna modalidad de forma asociativa, comunitaria, colectiva y/o cooperativa.

En el más reciente Panorama Laboral, la OIT [2006] señala que el crecimiento económico es condición necesaria para alcanzar el progreso laboral y social, pero no suficiente. Se requiere adicionalmente y de manera urgente de la adopción de políticas económicas y sociales para generar trabajo decente, como mecanismo para lograr la primera meta del Milenio y reducir la desigualdad. La OIT ha definido el trabajo decente como aquel de índole productivo, justamente remunerado y ejercido en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. [OIT; 2006:6]

De 1995 a 2005 el empleo informal como promedio en América Latina, registra una disminución del 50% al 48.5% de la población ocupada urbana, retroceso que se explica por el crecimiento del empleo formal en Chile, Argentina, Perú y Honduras, ya que en el resto de los países la informalidad siguió creciendo. Con base en la información de la OIT se elaboró el cuadro que a continuación se detalla con la finalidad de ubicar el peso de la informalidad en los países latinoamericanos.

Cuadro 5  
Sector informal.

Participación porcentual con relación a población ocupada urbana.	Países en los que la informalidad disminuyó. 1995-2005	Países en los que la informalidad aumentó. 1995-2005
De 30% a 39%	Chile (de 38.7 a 31.9)*	Panamá (de 30.8 a 37.6); Costa Rica (de 33.6 a 39.9);***
De 40% a 49%	América Latina (de 50 a 48.5); Argentina (de 49.6 a 43.6)**	México (de 38.8 a 42.6);*** Uruguay (de 39.8 a 44.6)+; Brasil (de 41.8 a 49.1);***
De 50% a 59%	Honduras (de 53 a 50);*	Venezuela (de 48 a 50); Colombia (de 55 a 58)***; Ecuador (de 55 a 57)***; El Salvador (de 55 a 56)***; Nicaragua (de 52 a 58.8)++
De 60% y más	Perú (de 60 a 57.9)***	Bolivia (de 60 a 67.1)+++; Paraguay (de 58.1 a 61.3);

Fuente: Elaborado con datos de OIT [2006]

\* La comparación es 1990 – 2003

\*\* La comparación es 1996 – 2005

\*\*\* La comparación es 1990-2005

+ La comparación es de 1997 a 2005

++ La comparación es de 1993 a 2005

+++ La comparación es de 1990 a 2002

Además el informe apunta que la cobertura de la protección de salud y previsional entre los ocupados sigue siendo deficiente. En 2005, el promedio de población ocupada urbana de América Latina que contaba con protección en salud y/o pensiones era del 58.9%. En el sector informal, el 33.4% del total de trabajadores estaban amparados por alguna protección en

salud y/o pensiones; los más desprotegidos de este sector son los trabajadores del servicio doméstico, cuya tasa de cobertura fue de sólo 5%. México registra el 9% de cobertura en salud y/o pensiones del total de los trabajadores informales.

Cuadro 7

<b>Población ocupada urbana con prestaciones en salud y/o pensiones.</b>						
<b>México, 1995-2005</b>						
País, año, sexo y tipo de trabajo	Sector informal				Sector formal	Total ocupados
	Trabajadores independientes	Micro-empresarios	Servicio doméstico	Total		
<b>1995</b>						
Salud						
Total	0.0	5.0	1.9	6.9	74.4	45.1
Hombres	0.1	5.1	0.6	5.8	72.3	44.1
Mujeres	0.0	4.8	4.1	8.9	78.2	46.8
Pensiones						
Total	0.0	2.4	0.1	2.5	60.9	35.5
Hombres	0.0	2.4	0.2	2.6	58.5	34.7
Mujeres	0.0	2.5	0.1	2.6	65.5	37.0
Salud y/o pensiones						
Total	0.0	5.0	1.9	6.9	75.4	45.6
Hombres	0.1	5.1	0.6	5.8	73.0	44.5
Mujeres	0.0	4.8	4.1	8.9	79.7	47.7
<b>2000</b>						
Salud						
Total	0.1	5.1	1.1	6.3	76.6	48.9
Hombres	0.0	5.1	0.1	5.2	75.1	48.0
Mujeres	0.1	5.1	2.7	7.9	79.3	50.4
Pensiones						
Total	0.0	3.8	0.1	3.9	71.5	44.9
Hombres	0.0	3.7	0.0	3.7	69.8	44.2
Mujeres	0.1	4.1	0.1	4.3	74.6	46.1
Salud y/o pensiones						
Total	0.1	5.1	1.1	6.3	78.0	49.7
Hombres	0.0	5.1	0.1	5.2	76.5	48.9
Mujeres	0.1	5.2	2.7	8.0	80.8	51.3
<b>2005</b>						
Salud						
Total	0.5	6.6	0.8	7.9	77.2	47.8
Hombres	0.5	6.9	0.3	7.7	75.8	48.2
Mujeres	0.5	6.2	1.5	8.2	74.4	47.4
Pensiones						
Total	0.8	5.0	0.2	6.0	69.3	42.4
Hombres	1.1	4.8	0.2	6.1	67.8	42.7
Mujeres	0.3	5.1	0.2	5.6	71.8	41.9
Salud y/o pensiones						
Total	1.3	7.0	0.9	9.2	78.3	49.1
Hombres	1.7	7.4	0.4	9.5	77.0	49.6
Mujeres	0.9	6.4	1.5	8.8	80.6	48.3

Fuente: OIT (2006) Panorama Laboral.

#### 4.1 Estrategias de incorporación.

Como puede observarse la seguridad social está fuertemente asociada a las condiciones de empleo. El empleo formal, identificado principalmente por la existencia de un contrato, se caracteriza por establecer mecanismos de acceso a la protección social. Hemos visto que al abundar contratos por obra determinada, por tiempo determinado y en espacios sin registro fiscal ha conducido a un crecimiento en la precariedad laboral y en una cada vez menor protección de seguridad social o en su caso a un estancamiento que no permite aumentar la cobertura.

En el caso de México, el empleo protegido con prestaciones sociales se genera primordialmente en el sector formal y estructurado de la economía. Sin embargo el crecimiento de la informalidad así como los niveles de desprotección social y de pobreza han conducido a instrumentar programas de atención a la salud y de pensiones para los informales. Los mecanismos de financiamiento involucran lo no contributivo o de financiamiento público con lo contributivo.

También se están generalizando programas focales y de atención a grupos vulnerables. A continuación se desarrollará las características de los que en materia de pensiones y de salud se están instrumentado en México, dirigidos a los trabajadores del sector informal.

#### *4.2 Representación de los trabajadores no asalariados.*

La Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), ha incorporado a la estructura sindical a los trabajadores no asalariados de la economía informal. Para ello se creó en 1982 la Federación Nacional de Organizaciones de Trabajadores no asalariados (FNOTNA), constituida por federaciones afiliadas en veintiocho de los treinta y un estados del país y el Distrito Federal. Para el año de 2002 representaba a 750.000 trabajadores.

Considerando la ausencia de reconocimiento del trabajo por cuenta propia en la Ley Federal de Trabajo,<sup>27</sup> las organizaciones que componen la Federación son, agrupaciones que para tener una existencia legal, se han amparado en la figura jurídica de Asociación Civil. “la FNOTNA ha centrado su atención en la defensa de los trabajadores informales dedicados a labores por cuenta propia (vendedores ambulantes) y los que dependen económicamente de una empresa o de un intermediario para sobrevivir (taxistas, microbuseros), pero no a aquellos que se encuentran dentro del segmento de propietarios o empleadores de microempresas o al de los trabajadores ocupados a tiempo parcial u ocupados en un empleo ocasional” [Sindicatos y Formación; 2005 : 83].

La FNOTNA agrupa a los trabajadores informales de acuerdo con la actividad que realizan, estructuradas en cinco delegaciones nacionales: Delegación de Fotógrafos, Camarógrafos y Similares, Delegación Nacional de Organizaciones de Comerciantes Ambulantes en puestos fijos y semifijos, Delegación Nacional de Comerciantes Establecidos en Pequeño y Locatarios de Mercados, Delegación Nacional de Comerciantes en Mercados Rodantes, Pulgas y Similares, Delegación Nacional de Aseadores de Calzado, Vehículos y Similares.[idem]

Los objetivos que persigue son los de realizar acciones encaminadas a gestionar protección social: incorporación al IMSS, incorporación a las AFORES, establecer convenios con la secretaría de desarrollo social y organismos de vivienda para buscar mecanismos que permitan a los trabajadores informales acceder a esta, seguros de vida y funerarios y formas de acceso a créditos a los trabajadores no asalariados. De acuerdo a la información revisada se ha incorporado la perspectiva de que para lograr estos beneficios se requiere la aportación de los trabajadores, pero mediante convenios con las instituciones públicas para adecuar costos de acuerdo a sus ingresos.

---

<sup>27</sup> “el Art. 8 de esta Ley, establece que el trabajador es alguien que presta un trabajo subordinado. Asimismo, su Art. 351 hace referencia solamente a la industria familiar, que es lo que en la Ley más se acerca a las actividades informales. Sin embargo en el Art. 352 se señala que “no se aplican a los talleres familiares las disposiciones de esta Ley, con excepción de las normas relativas a seguridad e higiene” [Sindicatos y Formación; 2005 : 81]

#### *4.3 Posibilidades.*

Iniciativas como las de la FNOTNA demuestra las posibilidades de incorporar a los trabajadores informales a esquemas de protección de seguridad social, siempre y cuando se establecieran mecanismos institucionales que dieran paso a iniciativas de trabajadores como los que agrupa dicha federación. Uno de los pasos imprescindibles ya se ha dado y es el de la organización que permite estructurar demandas. Los siguientes pasos que conducirían a alcanzar sus objetivos, implica llevar a cabo modificaciones, reconocimientos, así como una mejor evaluación de los objetivos para lograr metas adecuadas.

Desde cambios importantes en la Ley Federal del Trabajo que reconozca la diversidad de ocupaciones, hasta la instrumentación de seguridad social en la que pudiera establecerse un mecanismo de financiamiento contributivo de carácter dual en el que el Estado en la perspectiva de ampliar a la seguridad social abriera esta posibilidad. Si la instrumentación de un seguro de salud fuera de carácter contributivo, ello podría fortalecer financieramente a las instituciones de seguro social. Ello implica revisar las características y efectos que tuvo el seguro facultativo del IMSS antes de la reforma de 1995, así como readecuar el seguro familiar que acompaña a dicha ley, ya que por su costo y características no parece haber crecido en el nivel que se esperaba ni responder a las expectativas que el empleo informal pudiera estar generando.

Los esquemas de ahorro para el retiro, deben también adecuarse a la realidad del empleo informal. Las cajas de ahorro, las mutualidades, etc., deben ser incorporadas en su concepción a los esquemas de ahorro para el retiro impulsados por la CONSAR, y no como se ha querido pretender de manera inversa, es decir incorporar a la perspectiva de la rentabilidad financiera cualquier modalidad de ahorro. Ya se argumentó acerca de los altos costos de la administración de estas cuentas y de los peligros de las densidades de cotización en un contexto de precariedad laboral. Reformar el funcionamiento de dichas instituciones, regular las actividades del sector financiero, impulsar inversiones productivas, permitiría dar viabilidad financiera a esquemas de retiro.

Aunque el aspecto central es de un crecimiento económico sostenido que permita crear empleo protegido. El incentivo a la formalidad, aún cuando se mantenga la heterogeneidad de ocupaciones y la movilidad laboral, se debe acompañar de reformas fiscales, de transparencia en los trámites, de políticas de incorporación.

#### *4.4 Paradojas*

La heterogeneidad de esquemas de aseguramiento y protección social en la que conviven programas públicos, con privados; colectivos con los individuales se ha enfrentado con una heterogeneidad de políticas sociales que al asumir la perspectiva liberal, se orienta prioritariamente por la atención de los sectores pobres y de pobreza extrema. Desprotegiendo a

sectores de bajos ingresos y en este rubro no considerando a los trabajadores informales.

Con esta orientación se ha fortalecido la política focal, que persigue que las familias superen mediante apoyos monetarios la línea de la pobreza y va quedando rezagada una perspectiva integral que pudiera ir resolviendo una protección social de mayor cobertura y calidad.

Ante la falta de ingresos en la vejez, una de las orientaciones que a nivel mundial se están impulsando son las pensiones no contributivas. En el caso de México la experiencia más acabada es la del "Programa de Apoyo Alimentario y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores" del Gobierno del Distrito Federal. Se diseñó como primer paso para instituir una Pensión Universal Ciudadana. Se otorga el equivalente de medio salario mínimo a todos los adultos mayores de 70 años.

Es un programa que ha logrado consenso en la población mayor, por la baja cobertura de pensiones, por la pobreza que reporta este sector. De acuerdo con la información del censo de 2000 el 58.2% de los hombres mayores de sesenta años tenían ingresos por debajo de un salario mínimo y el 83.2% de las mujeres. Además ha situado el debate de las pensiones no contributivas a nivel nacional así como los alcances entre políticas focales y políticas universales.

A medida que el envejecimiento demográfico se exprese en una cada vez mayor proporción de adultos mayores los requerimientos presupuestarios necesariamente tendrán que ser enfrentadas con reformas tributarias que junto con el crecimiento del empleo protegido se sitúan como aspectos necesarios en la concepción y ejecución de una política social incluyente.

En la perspectiva de las políticas focales, en enero de 2006 se pone en marcha el Componente de Apoyo a Adultos Mayores, dirigido a la población mayor de 70 años inscrita en el programa de Oportunidades. Se enfoca también a tratar de aliviar los requerimientos en salud y alimentación.

El monto de la ayuda es muy bajo. Representa el 18% de un salario mínimo mensual que para esa fecha representaba 250 pesos. La CEPAL fijó para el año 2000, la línea de pobreza en \$1330.00 y la de indigencia en \$665.00

Referente a las iniciativas en Salud un antecedente importante en la concepción es lo señalado en el Programa Nacional de Salud (PNS) 2001-2006, que establece que la salud es una inversión para un desarrollo con oportunidades. Reconoce la falta de cobertura de servicios de salud para más de 48 millones de mexicanos y que más de la mitad del gasto en salud en México procede directamente del bolsillo de las personas, quienes deben pagar por su atención en el momento mismo de usar los servicios, agudizando el empobrecimiento. Para enfrentar dicha situación se crea el Seguro Popular en 2001.

Se identifica como un seguro público y voluntario que ofrece un paquete explícito de servicios de salud. Pretende fortalecer el sistema público de salud, superando la brecha entre derechohabientes de la seguridad social y los que no lo son. La póliza del Seguro Popular cubre 249 intervenciones o servicios médicos. Garantiza 307 medicamentos asociados al paquete de

servicios. Sustituye el pago de cuotas de recuperación por aportación anticipada.

Esta iniciativa contiene varios problemas de funcionamiento y de concepción. Al ubicarse como un seguro público, deriva la atención a las instituciones de seguridad social sin que se eleve el financiamiento para estas, contribuyendo a acelerar sus desfinanciamiento, y el deterioro de los servicios por acumulación de trabajo.

Al no fortalecer la infraestructura y al personal mediante nuevas plazas y mejores salarios, el aumento de la demanda podría dar paso a su atención de parte del sector privado. Considerando que por los niveles de ingreso las cuotas serían nulas o bajas, podría generarse una canalización de subsidios vías cuotas del sector público al privado, y seguir en espera el aumento de la urgente inversión pública a las instituciones de seguridad social que lo requieren de manera inmediata.

Por otra parte, el catalogo de intervenciones no expresa las necesidades básicas de atención que la mayoría de la población requiere y que debería estar apoyada en el fortalecimiento de la medicina preventiva, la que tiene que ser acompañada con programas de salud, alimentación, así como mayor inversión en infraestructura sanitaria.

#### *Algunas recomendaciones:*

Al darle normatividad, derechos y obligaciones el empleo informal como tal dejaría de serlo por lo que es la acción más recomendable para superar la desprotección.

Es necesario que no se convaliden relaciones laborales precarias y excesivamente diferenciadas de los asalariados en el sector formal. En México llama la atención que grandes empresas han impulsado la informalidad en la distribución y comercialización de sus productos. El ejemplo más claro es la venta de tarjetas telefónicas de TELCEL. Para ello se requieren mayores regulaciones estatales.

De parte del denominado sector social de la economía, existe una fuerte demanda por ser incluido en la legislación laboral y pública y se asume como un vehículo para formalizar la informalidad del empleo.

Suscribo la propuesta de la OIT que señala que es posible la creación de un nuevo régimen universal de prestaciones básicas, que complemente el programa asistencial; la creación de un régimen específico con carácter voluntario, con bajas cuotas ajustadas a las posibilidades de los cotizantes, con prestaciones también en función de los recursos disponibles, y la participación de las propias organizaciones del trabajo informal en la recolección de los aportes; la promoción de formas de seguridad social no estatal, a cargo de las empresas de la economía informal y de las organizaciones de trabajadores.

AIOSFP. Asociación Internacional de Organismos de supervisión de fondos de pensiones. (2005) Boletín estadístico No 15, [www.aiosfp.org](http://www.aiosfp.org)

Comisión Económica para América Latina, (2006) *La protección Social de Cara al futuro*, Santiago; CEPAL Naciones Unidas, 193 pp.

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (2006). *Estadísticas históricas y documentos de investigación*, México.  
<http://www.consar.gob.mx/consar.html>

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, (2006a) *Análisis del efecto sobre las pensiones de los trabajadores derivado de las reformas 1997-2005*, Documento de trabajo 2006-2, octubre de 2006, 74

Castillo Gerardo, Frohlich Miguel y Orsatti Alvaro *Construcción de una estrategia formativa integral hacia los trabajadores de la economía informal: La experiencia de CIOSL-ORIT en Sindicatos y Formación*, OIT, 2005

Fabozzi F, Modigliani Franco et. al, (1996) *Mercados e Instituciones Financieras*, México, Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A.

Instituto Mexicano del Seguro Social (2006) Memoria Estadística, 2005, México, IMSS

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2004) *El subsector informal en México*. Comunicado de prensa Aguascalientes, 25 de noviembre de 2004, número 163/2004, 3 p.

INEGI, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2005), [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx), Encuesta Nacional de Empleo, México.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2006) *Estadísticas sobre dinámica laboral en México, 2000-2004*, México, INEGI, 100 pp.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (2007) *Glosario completo de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* México, INEGI, 32pp.  
<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/glogen.asp?t=EHENOE&c=6174>

Organización Internacional del Trabajo, *Panorama Laboral 2006*, Lima: OIT/ Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2006. 84 p.

Organización Internacional del Trabajo, *Seguridad Social: Un nuevo consenso*, Ginebra, OIT, 2001.

Organización Internacional del Trabajo, Seminario regional *Políticas de Empleo en América Latina* OIT, Santiago, noviembre de 1995.

Presidencia de la República (2006) *Sexto Informe de Gobierno*, México, [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

Ramírez López Berenice (2006) “*Evaluación y tendencias de las pensiones de retiro en México*”, en prensa, 33 pp.

Subsecretaría de Previsión Social del Gobierno de Chile, (2002). *Primera Encuesta de Protección Social, denominada Historias Laborales y Seguridad Social*. Ministerio del Trabajo y Previsión Social del Gobierno de Chile. Chile.