UNDP LAC WORKING PAPER SERIES

BACKGROUND PAPER OF THE REGIONAL HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2021

# 23

UNDP LAC
*WORKING PAPER* SERIES

# EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL Y LABORAL EN MÉXICO

CONTRIBUCIÓN PARADÓJICA A LA LUCHA CONTRA LA DESIGUALDAD

MARZO 2021

Alejandra Correa
Maite García de Alba
Alejandra Martínez
Cynthia Martínez
Annabelle Sulmont
PNUD
México

# EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL Y LABORAL EN MÉXICO

## CONTRIBUCIÓN PARADÓJICA A LA LUCHA CONTRA LA DESIGUALDAD[1]

Alejandra Correa[2]
Maite García de Alba[3]
Alejandra Martínez[4]
Cynthia Martínez[5]
Annabelle Sulmont[6]

## Resumen

Este documento presenta un análisis de la seguridad social, la protección del trabajo y los programas de lucha contra la pobreza en México, desde una perspectiva normativa, programática y presupuestaria. Revela un sistema articulado basado en el estatus ocupacional de la población, lo que resulta en una oferta fragmentada de servicios, coberturas y protecciones. La seguridad social contributiva se dirige exclusivamente a las trabajadoras empleadas formalmente y sus beneficiarias, lo que en los hechos representa a menos de la mitad de la población. Por ello, coexisten también programas de seguridad social no contributiva, así como programas compensatorios de lucha contra la pobreza. El conjunto de beneficios otorgados por cada sistema es distinto y las asimetrías presupuestarias que existen entre ellos resultan en desigualdades importantes. Dichas desigualdades no solo se observan entre sistemas, sino también entre la población que participa en la seguridad social contributiva. Por otro lado, dado que el valor que las trabajadoras imputan a las prestaciones de la seguridad social contributiva es inferior a su costo, esta es percibida como un impuesto implícito al trabajo formal; a la par, se argumenta que la seguridad social no contributiva representa un subsidio a la informalidad y que la combinación de estos elementos castiga la productividad.

Códigos JEL: H23, I38, J21
Palabras clave: Seguridad social, programas sociales, mercado laboral, productividad

*Documento de Antecedentes para el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 de PNUD ALC. Los puntos de vista y las recomendaciones presentadas en este documento son de los autores y no reflejan necesariamente la postura oficial del PNUD.*

[1] En el presente documento se ha empleado el femenino genérico en algunos casos para aligerar el texto, entendiéndose que se aplica tanto a mujeres como a hombres. Con el apoyo de Octavio Mendoza - Especialista en análisis y visualización de datos. PNUD. México. octavio.mendoza@undp.org

[2] Especialista en Desarrollo Socioeconómico y Agenda 2030. PNUD. México. alejandra.correa@undp.org
[3] Especialista en Políticas Públicas. PNUD. México. maite.garcia@undp.org
[4] Oficial Nacional de Desarrollo Social y Económico. PNUD. México. cynthia.martinez@undp.org
[5] Coordinadora del Proyecto Implementación de la Agenda 2030 a nivel subnacional. PNUD. México. elizabeth.martinez-gonzalez@undp.org
[6] Coordinadora del Proyecto de Iniciativas Gerenciales. PNUD. México. annabelle.sulmont@undp.org

*Cita recomendada: Correa, A., García de Alba, M., Martínez, A., Martínez, C., y Sulmont, A. (2021). El sistema de protección social y laboral en México contribución paradójica a la lucha contra las desigualdades. UNDP LAC Working Paper No. 23. UNDP LAC Working Paper No. 23. Documento de Antecedentes para el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 de PNUD ALC.*

# 1. Introducción

En México coexiste un sistema de seguridad social contributivo y uno no contributivo, que busca brindar protección residual a aquellas personas no cubiertas por el primero. El diseño de cada sistema, aunado a la legislación laboral y fiscal, moldea las decisiones de las personas y de las empresas, lo cual tiene efectos sustantivos sobre la informalidad, la desigualdad y la productividad de la economía.

Según cifras de 2018 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el 34,5% de la población se encuentra en situación de pobreza moderada y el 7,4% en situación de pobreza extrema (CONEVAL, 2018g). Por su parte, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del último trimestre de ese año reportó una tasa de informalidad de la población económicamente activa (PEA) del 56,6%, mientras que el Censo Económico de 2013 arroja una tasa del 90% para las empresas (Levy, 2018). Dicha situación coloca a más de la mitad de la población en una doble situación de vulnerabilidad. En primer lugar, las personas en un entorno de informalidad laboral están excluidas de las prestaciones de la seguridad social contributiva, lo que las hace más frágiles ante riesgos o crisis que afecten a sus ingresos. En segundo lugar, las personas en condiciones de informalidad tienden a tener ingresos menores y más inestables, características que limitan su capacidad de enfrentar esos riesgos. Estas dos condiciones contribuyen a que muchas personas permanezcan en la pobreza.

Ante un panorama de vulnerabilidad social y económica de la mayoría de las personas, se cuestiona el sistema de seguridad social, en el que el paquete más completo de prestaciones se concentra en la seguridad social contributiva (SSC) que atiende únicamente a las personas empleadas formalmente y a sus beneficiarios. El resto de la población recibe beneficios de la seguridad social no contributiva (SSNC), que si bien proporciona servicios de salud y guardería y pensiones de retiro, tiene prestaciones más bajas, servicios generalmente de menor calidad, y cobertura mucho más limitada. La creación, a inicios de la década de 2000, del Sistema de Protección Social en Salud, mejor conocido como Seguro Popular[1], así como de las pensiones no contributivas, buscó brindar protección financiera mediante un aseguramiento público a la población que carecía de acceso a la SSC. Si bien en el artículo 4 de la Constitución se garantiza el derecho a la salud para toda la población, la creación de este programa abandona la idea de una seguridad social universal para reafirmar la presencia de un sistema fragmentado entre programas contributivos y no contributivos, basados en la condición de ocupación. Junto a esta segmentación, existen en el país programas focalizados para la reducción de la pobreza que, a pesar de haberse caracterizado por su efectividad y calidad en el diseño, aparecen como paliatorios de un sistema de seguridad social fragmentado.

En un contexto en el que trabajar en el sector formal es la única manera de acceder al paquete de seguridad social más completo, es necesario considerar las consecuencias de las transiciones laborales entre el sector formal y el informal, tanto para la protección contra riesgos como para la generación de desigualdades. En efecto, la alta tasa de informalidad del país acompañada de una gran movilidad de las trabajadoras entre ocupaciones

[1] En noviembre de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la creación del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) en sustitución del Seguro Popular. En la sección 7 se abordan con mayor detalle las implicaciones de esta y otras reformas que han entrado en vigor de 2018 a la fecha.

formales e informales conlleva la interrupción de las prestaciones o limitaciones al acceso de los beneficios presentes y futuros de los programas contributivos, en especial para las trabajadoras de bajos salarios.

La SSC protege a las personas que se encuentran en la formalidad y que, en general, perciben salarios medios y altos. En el momento en que estas pasan a la informalidad, son atendidas por la SSNC. Por esta razón, aun cuando se podría pensar que la SSNC beneficiaría solo a la población pobre, la mayoría de sus beneficiarios no están en situación de pobreza. Dicho eso, la mayoría de las personas pobres se benefician de los programas de la SSNC ya que pocas obtienen empleos formales. Es necesario distinguir entre las trabajadoras informales y las trabajadoras pobres, y notar que las segundas son menos numerosas que las primeras.

Los planteamientos anteriores reflejan problemas de diseño de la protección social en el país. El estatus laboral de las personas como condición de acceso a la seguridad social es un problema que se debe abordar seriamente. Este artículo estudia el sistema de protección social en México. Busca entender en qué medida protege a las personas contra riesgos y redistribuye ingresos hacia las más necesitadas. Adicionalmente, analiza los incentivos que genera sobre el comportamiento de las empresas y las trabajadoras y sus implicaciones sobre la productividad.

# 2. Características generales del sistema de protección social

## 2.1. Descripción jurídica general

El trabajo y la SSC están normados por cuatro instrumentos marco: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley Federal del Trabajo (LFT), la Ley del Seguro Social (LSS) y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE). En ellos se establecen disposiciones relativas al salario mínimo (SM), medidas de protección contra el despido y el régimen de aseguramiento social contributivo.

La LFT y la LSS separan a las trabajadoras en dos grandes grupos, asalariadas y no asalariadas. Las primeras trabajan para las empresas bajo una relación de subordinación y dependencia a cambio de un salario. Las empresas contratantes y las trabajadoras están obligadas a contribuir a un conjunto de programas en materia de salud, pensiones, guarderías y otros (véase el anexo 1). La seguridad social así financiada se denomina contributiva, y las trabajadoras amparadas bajo ella tienen derecho también a recibir al menos un salario mínimo por sus esfuerzos y a protecciones contra el despido.

Por su parte, las personas no asalariadas son un grupo heterogéneo, compuesto de trabajadoras por cuenta propia, empleadoras, ejidatarias y trabajadoras agrícolas. También puede haber trabajadoras no asalariadas en empresas, siempre y cuando no exista una relación de subordinación y la remuneración no tome la forma de sueldo o salario como es el caso, por ejemplo, de las trabajadoras de pequeñas empresas familiares. Hay dos rasgos distintivos de las trabajadoras no asalariadas: primero, no están sujetas a las regulaciones sobre salarios mínimos y despido. Segundo, ni ellas, ni las empresas con las que pueden estar asociadas, están obligadas a contribuir a la seguridad social. Sin embargo, estas

trabajadoras pueden recibir beneficios similares a través de programas financiados con recursos de la tributación general, que aquí denominamos programas de seguridad social no contributivos.

Si las disposiciones de la LFT y de la LSS se cumpliesen plenamente, todas las trabajadoras asalariadas estarían cubiertas por la seguridad social contributiva, y las no asalariadas por la no contributiva. Sin embargo, esto no es así. Hay empresas que contratan a trabajadoras asalariadas pero que evaden la obligación de contribuir a la seguridad social. Por otro lado, puede haber trabajadoras no asalariadas que voluntariamente contribuyen a la seguridad social. Por esos motivos, en este documento denominamos trabajadoras formales a aquellas que efectivamente están cubiertas por la seguridad social contributiva. En cambio, denominamos informales a aquellas excluidas de la seguridad social contributiva –ya sea por una disposición legislativa o por evasión de esta— y que en consecuencia reciben beneficios de los programas de seguridad social no contributivos.

Además, la Ley General de Desarrollo Social precisa las bases de una política de desarrollo social que considera la seguridad social como un derecho social. Por ello, contempla acciones de seguridad social no contributiva, así como encaminadas a la superación de la pobreza (arts. 6 y 14). Finalmente, la Ley General de Salud reconoce la salud como derecho universal y señala la importancia de contar con un Sistema de Protección Social en Salud.

## 2.2. Seguridad social contributiva

En México, hay dos sistemas principales de SSC que operan en paralelo: uno para la fuerza de trabajo del sector privado[2] (artículo 123 A de la CPEUM) y otro para la del sector público[3] (artículo 123 B). Otras instituciones públicas, nacionales y subnacionales cuentan con esquemas de seguridad social particulares que, aunque son pequeños en cobertura y tamaño, dan cuenta de un sistema de seguridad social fragmentado.

### 2.2.1. Descripción de los programas de seguridad social contributiva

La LSS establece que su finalidad es garantizar el derecho a la salud, ofrecer cobertura frente a ciertos riesgos y brindar una serie de servicios sociales a las trabajadoras asalariadas y sus familiares. El mismo propósito se define en los artículos 3 y 4 de la LISSSTE. En ambos casos, el régimen obligatorio comprende protección contra riesgos de trabajo, enfermedades, maternidad, invalidez y vida. Igualmente, provee garantías para la cesantía en edad avanzada y la pensión de vejez para las personas retiradas, siempre y cuando se cumpla con los requisitos correspondientes. Adicionalmente, la normatividad contempla la provisión del servicio de guarderías y otras prestaciones sociales, así como un componente vinculado a la vivienda, el cual es proporcionado a través del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) en el caso de las poblaciones amparadas por la LSS y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) para las trabajadoras del Estado amparadas por la LISSSTE. A continuación, se describen en detalle.

[2] Atendidos por el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS).
[3] Atendidos por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

## Salud y maternidad

Este seguro se refiere a la atención de enfermedades no vinculadas a un riesgo laboral o que son consecuencia de este y se compone de tres elementos: servicios médicos en los tres niveles de atención, cubriendo cualquier enfermedad; provisión de medicamentos; y prestaciones financieras durante el tratamiento de la enfermedad. Los servicios incluyen, en ambos casos, consultas, estudios de laboratorio, equipamiento y tratamiento, y atención quirúrgica. Respecto de las prestaciones financieras, la trabajadora asegurada tiene derecho a un subsidio monetario, correspondiente al 60% del último salario diario de cotización, cuando la enfermedad la incapacite para el trabajo.

El seguro de salud se financia a través de un mecanismo de aportaciones tripartitas de trabajadoras activas, empleadoras y el Gobierno Federal. Las beneficiarias son las trabajadoras activas, sus familiares directos[4], personas con afiliación voluntaria al seguro de salud[5] y las trabajadoras jubiladas que, de acuerdo con la LSS, hayan cotizado al menos 750 semanas.

## Pensiones de retiro

Este seguro cubre el retiro, la cesantía en edad avanzada y la vejez de la trabajadora asegurada[6]. Coexisten dos sistemas de pensiones para el retiro (resultado de la reforma de la LSS en 1995, que entró en vigor en 1997, y la reforma de la Ley del ISSSTE en 2007) uno de reparto –régimen de 1973– y otro de cuentas individuales –régimen de 1997–. A partir de la reforma de 1997, el pago de las pensiones de la generación de transición[7] que había cotizado bajo el régimen de 1973 fue absorbido en su totalidad por el Gobierno Federal (Martínez Aviña, 2020)[8]. Para 2018, el IMSS registraba casi 4,3 millones de personas pensionadas bajo el régimen de 1973 (IMSS, 2018) mientras que el ISSSTE contaba con poco más de 1,1 millones de personas pensionadas (ISSSTE, 2018).

El régimen de 1973 es un sistema de pensiones de reparto mediante asignaciones mensuales vitalicias. Los montos de las pensiones son definidos conforme al salario promedio de las últimas 250 semanas de cotización, el número de semanas cotizadas y la edad de la

---

[4] El cónyuge o la cónyuge, la concubina o el concubinario, y las personas ascendientes y descendientes de la persona asegurada o pensionada. En ese sentido, por personas derechohabientes se entienden las personas aseguradas, pensionadas y beneficiarias de ambos (LSS, art. 5 A, fracción XII).

[5] Las personas trabajadoras no inscritas en ningún sistema de seguridad social, como personas trabajadoras de industrias familiares, independientes, ejidatarias, comuneras, campesinas y pequeñas propietarias, pueden acceder voluntariamente a un conjunto reducido de prestaciones mediante el pago de una cuota. El régimen voluntario cubre a cualquier otra persona que no se encuentre en alguno de los casos anteriores, incluidas las trabajadoras mexicanas en el extranjero, con la finalidad de proteger a sus familiares residentes en el territorio nacional y a ellos mismos cuando se ubiquen en este (LSS, art. 243). El Seguro de Salud para la Familia cubre aproximadamente a 269.000 personas afiliadas voluntariamente (IMSS, 2019a).

[6] La cesantía en edad avanzada se refiere al caso de la persona asegurada privada de trabajo remunerado a partir de los 60 años, y el seguro de vejez al de la persona asegurada que haya cumplido 65 años.

[7] Las trabajadoras que comenzaron a cotizar antes del 1 de julio de 1997 en el IMSS y que por tanto adquirieron derechos bajo la Ley de 1973, vigente hasta entonces. Al llegar a la edad de retiro, las trabajadoras pertenecientes a la generación de transición pueden elegir entre cualquiera de los dos regímenes disponibles, es decir, entre la pensión que alcancen con el saldo de su cuenta individual, conforme lo establece la Ley de 1997, o la que les correspondería de acuerdo con el beneficio definido en la Ley de 1973.

[8] Ley del Seguro Social (véase A. Salud y maternidad).

persona al momento de su jubilación. Las personas de 65 años o más reciben el 100% del salario promedio, las personas de entre 60 y 64 años, una proporción de entre el 75% y el 95%. Cabe señalar que existen límites al monto de las pensiones; en el caso del IMSS, la pensión no podrá ser superior al valor de 25 SM y, en el caso del ISSSTE, el valor máximo se establece en 10 veces el SM. Esto está sujeto a que, de acuerdo con lo señalado en la LSS, las trabajadoras hayan cotizado un total de 500 semanas (10 años aproximadamente); en caso contrario, no tendrán derecho a una pensión.

Además, desde 1997, año en el que entró en vigor la reforma de la LSS, se transitó hacia un sistema de contribución definida, basado en cuentas individuales administradas por empresas privadas (Administradoras de Fondos para el Retiro, AFORES) que corresponde a las personas que comenzaron a cotizar el 1 de julio de 1997. El régimen de 1997 consiste en un sistema de ahorro individual financiado por contribuciones obrero-patronales (correspondientes al 6,5% sobre el salario base de cotización, de los cuales 5,15% corresponden a la empleadora; véase el anexo 1), complementado por aportaciones del Gobierno. En este caso, el monto de las pensiones individuales es función de la densidad de cotización[9] y del nivel salarial (véase la sección 3).

Las contribuciones son depositadas en la cuenta individual de cada trabajadora, con los rendimientos financieros. Además, las trabajadoras y las empleadoras pueden realizar aportaciones voluntarias para incrementar el monto del ahorro para el retiro, así como, en caso de desempleo y bajo ciertas condiciones[10], retirar parcialmente los recursos de la subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, lo que podría equivaler a un seguro de desempleo, aunque en detrimento del monto de la pensión que la trabajadora podrá recibir al jubilarse.

Asimismo, existe una aportación estatal denominada “cuota social” hecha por el Gobierno Federal por cada día de salario cotizado para las trabajadoras que ganen entre un salario mínimo general vigente en Ciudad de México y hasta 15 Unidades de Medidas y Actualización (UMA)[11], que se deposita mensualmente en la cuenta individual conforme al nivel salarial (véase el anexo, cuadro A.1).

Con arreglo a los requisitos para la jubilación según el régimen de 1997, se debe tener 65 años para una pensión de vejez, o entre 60 y 64 años para la pensión por cesantía, y haber cotizado un mínimo de 1.250 semanas (aproximadamente 25 años).

En cambio, a diferencia del régimen de 1973, el sistema de ahorro individual para el retiro considera dos posibles esquemas de jubilación para quienes cumplen los requisitos señalados: retiro programado o renta vitalicia. El primero es el pago de una pensión por parte de la AFORE en que la trabajadora tenga su cuenta individual, calculada a partir del saldo de la cuenta individual, los rendimientos financieros y la esperanza de vida de la trabajadora. El monto de la pensión se recalcula cada año a partir de estos mismos elementos.

---

[9] Entendida como la proporción de períodos que las trabajadoras aportan al sistema de pensiones respecto del total de tiempo que han permanecido en el mercado laboral desde su primer trabajo formal.
[10] Tener al menos 46 días en situación de desempleo, tener una cuenta individual registrada en una AFORE, no haber ejercido este derecho durante los 5 años anteriores al trámite, contar con una cuenta individual con cierto tiempo de antigüedad mínima (3 o 5 años según el monto solicitado) (CONSAR, s. f.).
[11] La Unidad de Medidas y Actualización (UMA) es la referencia económica en pesos mexicanos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y los supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores (INEGI, s. f.).

Adicionalmente, en caso de fallecimiento de la persona jubilada, sus beneficiarias pueden retirar los recursos disponibles en la cuenta de la AFORE.

La renta vitalicia es el pago de por vida de una pensión fija que se contrata con una aseguradora, definida a partir del saldo acumulado en la cuenta individual de la trabajadora; el monto se actualiza anualmente de acuerdo con la inflación. Este esquema permite el retiro anticipado de la trabajadora sin la obligación de tener la edad establecida, siempre que haya cotizado al menos el número de semanas obligatorias y que la pensión calculada sea al menos un 30% mayor que la mínima garantizada. En cambio, a diferencia del retiro programado, en caso de fallecimiento, las beneficiarias de las personas jubiladas no pueden retirar los recursos no utilizados.

Finalmente, el esquema contempla una garantía de pensión mínima, a través de un pago que el Gobierno Federal hace a las trabajadoras que cumplen los requisitos de edad y de semanas de cotización, pero cuyo saldo en su cuenta individual sea insuficiente para obtener una pensión al menos equivalente a un salario mínimo.

En cuanto a los servicios de salud para las personas jubiladas, el requisito es haber cotizado 500 semanas para las amparadas bajo la Ley de 1973, y 750 semanas para las amparadas bajo la Ley de 1997 (véase el cuadro 1).

**Cuadro 1.** Salud y pensiones de retiro para personas jubiladas según el régimen de 1973 y el régimen de 1997

| Semanas de cotización | Primer ingreso al IMSS | |
|---|---|---|
| | Ley de 1973 | Ley de 1997 |
| Menos de 500 | Sin derecho a salud o pensión. | Sin derecho a salud o pensión. |
| Al menos 500 | Con derecho a salud y pensión a partir de los 60 años. La persona trabajadora opta entre una pensión de Ley de 1973 o Ley de 1997. | Sin derecho a salud o pensión. |
| Al menos 750 | | Con derecho a salud, pero no a pensión. |
| Al menos 1.250 | | Con derecho a salud y pensión a partir de los 65 años. |

Fuente: Elaboración propia, a partir de Levy (2019).

## Guarderías y prestaciones sociales

Además del servicio de guardería, este seguro incluye prestaciones destinadas a la promoción de la salud, la prevención de enfermedades y accidentes, así como la mejora en los niveles de vida de la población. Para ello, se desarrollan programas de promoción de la salud, de educación higiénica, materno infantil y sanitaria, de primeros auxilios, de prevención de enfermedades y accidentes, y de impulso y actividades culturales, deportivas, recreativas y de cultura física en general. Además, cuenta con centros vacacionales, velatorios y otros servicios similares. Las instalaciones deportivas, sociales, culturales, recreativas y vacacionales están disponibles para el público en general, independientemente de su estatus de cotización (LSS, artículo 201 A).

## Invalidez y vida

Este seguro hace referencia a las pensiones por invalidez o muerte de la trabajadora asegurada. Se financia de manera tripartita con cuotas obrero-patronales y aportaciones gubernamentales (véase el anexo 1). De acuerdo con la LSS, existe invalidez cuando la trabajadora asegurada se encuentre imposibilitada, como resultado de una enfermedad o un accidente no vinculado a su trabajo, de acceder a un ingreso laboral superior al 50% de la remuneración habitual percibida en el último año de trabajo. El seguro da derecho a una pensión temporal (en caso de que exista la posibilidad de recuperación para el trabajo) o definitiva (cuando el estado de invalidez se estima permanente), asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial. El monto de la pensión por invalidez corresponde al 35% del promedio de los salarios de las últimas 500 semanas de cotización, siempre y cuando no sea inferior a la pensión garantizada. En cuanto al seguro de vida, cuando ocurra la muerte de la persona asegurada o pensionada por invalidez, el IMSS otorgará a las personas beneficiarias una serie de pensiones con montos y duraciones diferenciadas de acuerdo con su perfil.

## Riesgos de trabajo

Este seguro brinda atención en caso de accidentes y enfermedades a las que están expuestas las trabajadoras en el ejercicio o con motivo de su trabajo, incluidos aquellos que se produzcan en los traslados entre el domicilio y el lugar de trabajo. Da derecho a asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, hospitalización, prótesis y aparatos de ortopedia, y rehabilitación. Además, según la gravedad de la enfermedad o el accidente, la trabajadora puede recibir distintas prestaciones económicas, que incluyen el pago de su sueldo, indemnizaciones o pensiones. En caso de que el riesgo de trabajo resulte en la muerte, las personas beneficiarias recibirán una serie de prestaciones y pensiones que también dependen del perfil de cada persona.

Este seguro se financia a través de cuotas patronales que van desde el 0,54355% hasta el 7,58875% del sueldo base, según el riesgo de la empresa, en el caso del IMSS, y son del 0,75% en el caso del ISSSTE. La pensión, el seguro de sobrevivencia y las prestaciones económicas serán otorgados por la institución de seguros que elija la persona trabajadora.

## Vivienda

El régimen obligatorio comprende también la posibilidad de que los derechohabientes accedan a un crédito para comprar, construir, remodelar una vivienda o incluso para una hipoteca bancaria. Esta prestación está normada por la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, para las trabajadoras amparadas por la LSS, y el Reglamento Orgánico del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para las amparadas por la LISSSTE. En ambos casos, el esquema se financia con aportaciones de la empleadora.

Los cuadros 2 y 3 presentan de manera esquemática los seguros considerados dentro de la LSS y el LISSSTE. Las últimas tres columnas incluyen información sobre el valor en el presupuesto de 2018, cuánto representa esto como porcentaje del PIB y la cobertura del programa, respectivamente.

**Cuadro 2.** Seguros previstos en la LSS, 2018

| Seguro | Componentes/apoyos | Presupuesto (millones de pesos)[2] | Presupuesto (% del PIB) | Cobertura (personas)[3] |
|---|---|---|---|---|
| Salud y maternidad | a) Servicios médicos en los tres niveles de atención, cubriendo cualquier padecimiento (consultas, laboratorios, equipamiento, y atención quirúrgica). | 235.640,17 | 1,0031% | 27.426.256 |
| | b) Provisión de medicamento. | | | |
| | c) Prestaciones financieras durante el tratamiento de la enfermedad (subsidio monetario, correspondiente al 60% del último salario diario de cotización). | | | |
| Pensiones | a) Pensiones en curso de pago, régimen de 1973.[1] | 275.105,82 | 1,1711% | 4.333.052 |
| | b) Cuentas individuales de ahorro para el retiro, régimen de 1997.[1] | 142.599,41 | 0,6070% | 27.426.256 |
| Guarderías y prestaciones sociales | a) Guarderías: alimentación, salud y educación para hijas e hijos desde los 43 días hasta los 4 años, de mujeres trabajadoras, trabajadores viudos o divorciados o de tutoras. | 10.709,66 | 0,0456% | 194.094 |
| | b) Prestaciones sociales: programas de promoción de la salud, educación higiénica, materno infantil, sanitaria, primeros auxilios, prevención de enfermedades y accidentes, programas de impulso y desarrollo de actividades culturales y deportivas, recreativas y de cultura física en general. | | | |
| Invalidez y vida | a) Pensión temporal (en caso de que exista la posibilidad de recuperación para el trabajo). | 3.033,23 | 0,0129% | 27.426.256 |
| | b) Pensión definitiva (cuando el estado de invalidez se estima permanente). | | | |
| | c) Asistencia médica. | | | |
| | d) Asignaciones familiares (pensiones). | | | |
| | e) Ayuda asistencial. | | | |
| Riesgos de trabajo | a) Prestaciones en especie: asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, hospitalización, prótesis y aparatos de ortopedia, y rehabilitación. | 17.764,42 | 0,0756% | 27.426.256 |
| | b) Prestaciones económicas: según la gravedad, se puede otorgar el pago del sueldo, indemnizaciones o pensiones. | | | |

Fuente: Elaboración propia, con información de la Ley del Seguro Social (2020).

[1] Como se desarrolla más adelante, en 2007 se aprobó una reforma a la Ley del Seguro Social a partir de la cual se modificó el esquema de pensiones. Como resultado de estos cambios, se cuenta actualmente con dos sistemas de pensiones que coexisten.

[2] Los datos se presentan en millones de pesos de 2018. Para hacer la conversión a dólares de los Estados Unidos, se toma el tipo de cambio promedio del mes de diciembre de 2018 registrado por el Banco de México (20,11118 pesos mexicanos por 1 dólar).

[3] Los datos de cobertura de los seguros de salud y maternidad, pensiones (régimen de 1997), invalidez y vida, y riesgos de trabajo consideran únicamente a los trabajadores afiliados. En el caso del seguro de guarderías y prestaciones sociales la cobertura contabiliza el número de niñas y niños inscritos. Cabe señalar que las pensiones del régimen de 1973 incluyen a las personas pensionadas.

**Cuadro 3.** Seguros previstos en la LISSSTE, 2018

| Seguro | Componentes/apoyos | Presupuesto (millones de pesos) | Presupuesto (% del PIB) | Cobertura (personas)[3] |
|---|---|---|---|---|
| Salud y maternidad | a) Servicios médicos en los tres niveles de atención, cubriendo cualquier padecimiento (consultas, laboratorios, equipamiento, y atención quirúrgica). | 44.545,3 | 0,1896% | 2.946.486 |
| | b) Provisión de medicamento. | | | |
| | c) Prestaciones financieras durante el tratamiento de la enfermedad (subsidio monetario, correspondiente al 60% del último salario diario de cotización). | | | |
| Pensiones | a) Pensiones en curso de pago, régimen de 1973.[1] | 190.894,69 | 0,8126% | 1.203.941 |
| | b) Cuentas individuales de ahorro para el retiro, régimen de 1997.[1] | 19.232,91 | 0,0819% | 2.946.486 |
| Guarderías y prestaciones sociales | a) Guarderías: alimentación, salud y educación para hijas e hijos desde los 43 días hasta los 4 años, de mujeres trabajadoras, trabajadores viudos o divorciados o de tutoras. | 3.285,63 | 0,0140% | 35.481 |
| | b) Prestaciones sociales: programas de promoción de la salud, educación higiénica, materno infantil, sanitaria, primeros auxilios, prevención de enfermedades y accidentes, programas de impulso y desarrollo de actividades culturales y deportivas, recreativas y de cultura física en general. | | | |
| Invalidez y vida | a) Pensión temporal (en caso de que exista la posibilidad de recuperación para el trabajo). | 218,5 | 0,0009% | 2.946.486 |
| | b) Pensión definitiva (cuando el estado de invalidez se estima permanente). | | | |
| | c) Asistencia médica. | | | |
| | d) Asignaciones familiares (pensiones). | | | |
| | e) Ayuda asistencial. | | | |
| Riesgos de trabajo | a) Prestaciones en especie: asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, hospitalización, prótesis y aparatos de ortopedia, y rehabilitación. | 2.225,63 | 0,0095% | 2.946.486 |
| | b) Prestaciones económicas: según la gravedad, se puede otorgar el pago del sueldo, indemnizaciones o pensiones. | | | |

Fuente: Elaboración propia, con información de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (2020).

[1] Como se desarrolla más adelante, en 1995 hubo una reforma a la Ley del ISSSTE a partir de la cual se modificó el esquema de pensiones. Como resultado de estos cambios, se cuenta actualmente con dos sistemas de pensiones que coexisten.

[2] Los datos se presentan en millones de pesos de 2018. Para hacer la conversión a dólares de los Estados Unidos, se toma el tipo de cambio promedio del mes de diciembre de 2018 registrado por el Banco de México (20,11118 pesos mexicanos por 1 dólar).

[3] Los datos de cobertura de los seguros de salud y maternidad, pensiones (régimen de 1997), invalidez y vida, y riesgos de trabajo consideran únicamente a los trabajadores afiliados. En el caso del seguro de guarderías y prestaciones sociales la cobertura contabiliza el número de niñas y niños inscritos. Cabe señalar que las pensiones del régimen de 1973 incluyen a las personas pensionadas.

### 2.2.2. Acceso a la seguridad social contributiva

Si bien la CPEUM prevé la seguridad social para las trabajadoras en general, la legislación secundaria (LFT, LSS y LISSSTE) acota la cobertura de la SSC al cumplimiento de una serie de requisitos.

#### Segmentación de la población ocupada

La LSS señala que están sujetas al régimen de aseguramiento obligatorio las trabajadoras asalariadas, las socias de cooperativas y otras personas que el Ejecutivo Federal determine mediante decreto. Son también derechohabientes las personas pensionadas y sus beneficiarias (cónyuge, concubina o concubinario, y personas ascendientes o descendientes de las aseguradas y pensionadas). Además, la LSS (art. 13) señala la posibilidad de que las trabajadoras no asalariadas[12] puedan afiliarse voluntariamente al régimen obligatorio.

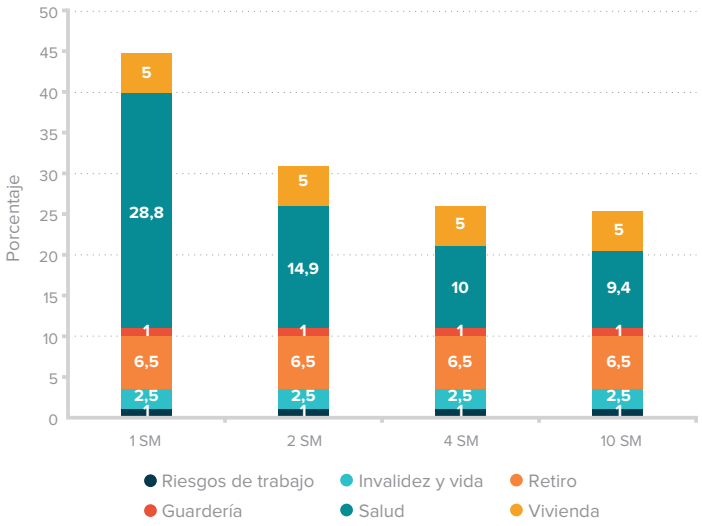
Sobre la base de lo anterior, es posible segmentar el mercado laboral en tres categorías: formalidad, informalidad legal e informalidad ilegal. Las trabajadoras formales son aquellas cubiertas por la SSC. Las trabajadoras en informalidad legal son las no asalariadas que están exentas de la obligación de cotizar a la SSC y deciden no hacerlo voluntariamente. Finalmente, las trabajadoras informales en la ilegalidad son todas aquellas obligadas a cotizar a la SSC, pero la empresa que las contrata no cumple con la ley (el acto ilegal es cometido por la empresa, no por la trabajadora). Más de 30 millones de trabajadoras son informales. Incluso entre las asalariadas, el porcentaje de informalidad asciende al 43,32% (véase la figura 1).

#### Cuotas y costos sobre el ingreso

Como ya se comentó, la SSC se financia de manera tripartita por trabajadoras, empleadoras y el Gobierno Federal. A excepción del seguro de salud, las cuotas son las mismas, independientemente del nivel salarial. Sin embargo, en el caso del seguro de salud, hay una cuota fija del 13,9% de un salario mínimo y una aportación del Gobierno Federal. Para las trabajadoras con ingresos superiores a tres SM, hay una cuota adicional del 8% (6% patronal y 2% obrera) de la cantidad que resulte de la diferencia entre el salario base de cotización y tres veces el SM (véase el anexo 1). Por esa razón, las aportaciones como proporción del salario son diferentes. La figura 1 muestra un patrón altamente regresivo de los sobrecostos a la nómina asociados a la seguridad social, donde se evidencia que el porcentaje del ingreso que debe pagar una persona con salario mínimo es casi del doble de lo que paga una con ingresos mayores a cuatro SM.

[12] Las trabajadoras de industrias familiares; independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanas y demás personas trabajadoras no asalariadas; las ejidatarias, las comuneras, las colonas y pequeñas propietarias; las patronas que son personas físicas con trabajadoras aseguradas a su servicio; y las trabajadoras de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como personas sujetas a la seguridad social.

**Figura 1.** Costos de la nómina derivados de la seguridad social




Fuente: Elaboración propia, a partir de la Ley del Seguro Social (2020).

## 2.3. Otras protecciones de la población en la economía formal

La CPEUM y la LFT abordan otros rubros de protección, que se aplican únicamente a las trabajadoras asalariadas, en particular el salario mínimo y las regulaciones sobre despido.

### 2.3.1. Salarios mínimos

La CPEUM[13] y la LFT[14] señalan que los salarios mínimos deben ser suficientes para satisfacer las necesidades del orden material, social, cultural y educativo de una familia. Existen dos tipos de salarios mínimos (generales y profesionales) y, desde 2019, también se dividen por regiones geográficas: la Zona Libre de la Frontera Norte y el resto del país (véase el cuadro 4).

**Cuadro 4.** Salarios mínimos diarios en México, 2018

| | Nacional | | Zona libre de la frontera norte*** | |
|---|---|---|---|---|
| | Pesos mexicanos* | Dólares** | Pesos mexicanos* | Dólares** |
| General | 88,36 | 4,4 | 176,72 | 8,78 |
| Profesionales | 98,43-236,28 | 4,89-11,75 | 187,29-332,03 | 9,31-16,51 |

Fuente: Elaboración propia, con información de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (2017, 2018).
*La información se expresa en presos mexicanos corrientes a 2018.
** Tipo de cambio a diciembre de 2018 (20,11118 pesos por dólar) con datos de Banxico.
*** La cifra se obtuvo partiendo del salario mínimo profesional vigente en 2018, más un incremento nominal de 79,94 pesos diarios a través del monto independiente de recuperación, y considerando un ajuste inflacionario del 5 por ciento.

[13] Artículo 123.
[14] Artículo 94.

El cuadro 5 identifica una relación entre el tamaño de la empresa en la que trabaja la persona y el ingreso. Destaca que un 31% de las trabajadoras formales que perciben hasta un salario mínimo trabajan en empresas de hasta diez trabajadoras. Como contraparte, se observa la concentración de trabajadoras formales que perciben salarios más altos en empresas más grandes; en el caso de las informales, dicha relación no es tan clara ya que alrededor del 63% de quienes ganan más de cinco SM trabajan en empresas de hasta cinco personas.

Es importante resaltar que la prevalencia de trabajadoras con menos de un salario mínimo es baja, el 3% y el 9,25% para trabajadoras de los sectores formal e informal, respectivamente. En vista de estos números, aun cuando el salario mínimo parece no ser una barrera relevante a la entrada en la formalidad, es importante tener en cuenta que, como se señala en la sección 8, su crecimiento en términos reales ha sido importante en los últimos años.

**Cuadro 5.** Distribución porcentual de personas por ingresos laborales (salarios mínimos) y tamaño de las unidades económicas (número de personas), 2019[15]

| | | Tamaño de las unidades económicas | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1 (%) | 2 a 5 (%) | 6 a 10 (%) | 11 a 15 (%) | 16 a 50 (%) | 51 o más (%) | No especificado (%) | Total (%) | Población total por categoría salarial (número de trabajadoras) | Porcentaje de la población por categoría salarial |
| Formalidad | Hasta 1 SM | 8,02 | 14,86 | 8,38 | 4,35 | 15,74 | 39,67 | 8,98 | 100 | 1.117.821 | 3,04 |
| | Más de 1 y hasta 2 SM | 3,63 | 9,23 | 7,83 | 5,46 | 18,86 | 47,87 | 7,12 | 100 | 6.304.909 | 17,15 |
| | Más de 2 hasta 3 SM | 3,97 | 9,88 | 7,3 | 5,36 | 21,01 | 47,27 | 5,22 | 100 | 4.899.229 | 13,33 |
| | Más de 3 hasta 5 SM | 5,06 | 8,84 | 6,2 | 4,48 | 19,83 | 51,74 | 3,85 | 100 | 2.855.354 | 7,77 |
| | Más de 5 SM | 5,28 | 11,08 | 6,14 | 3,42 | 15,18 | 55,69 | 3,21 | 100 | 1.320.559 | 3,59 |
| | No recibe ingresos | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1.208 | 0,00 |
| | No especificado | 6,7 | 10,25 | 5,46 | 3,62 | 17,84 | 40,37 | 15,76 | 100 | 3.562.621 | 9,69 |
| Informalidad | Hasta 1 SM | 39,4 | 44,85 | 6,4 | 1,55 | 3,39 | 2,23 | 2,14 | 100 | 3.398.611 | 9,25 |
| | Más de 1 y hasta 2 SM | 23,1 | 51,54 | 11,17 | 2,89 | 5,68 | 3,38 | 2,22 | 100 | 6.458.576 | 17,57 |
| | Más de 2 hasta 3 SM | 27,1 | 46,11 | 10,5 | 3,19 | 6,66 | 4,19 | 2,29 | 100 | 2.949.540 | 8,03 |
| | Más de 3 hasta 5 SM | 31,5 | 35,84 | 10,08 | 4,04 | 8,07 | 7,96 | 2,54 | 100 | 821.709 | 2,24 |
| | Más de 5 SM | 29 | 33,82 | 9,29 | 1,94 | 7,89 | 14,93 | 3,13 | 100 | 233.594 | 0,64 |
| | No recibe ingresos | 5,88 | 85,3 | 3,59 | 0,27 | 1,08 | 3,25 | 0,64 | 100 | 1.069.977 | 2,91 |
| | No especificado | 30,2 | 39,83 | 8,58 | 2,27 | 5,76 | 4,9 | 8,5 | 100 | 1.760.628 | 4,79 |

Fuente: Elaboración propia, con datos de la ENOE 2019-II (INEGI, 2020).

[15] La estimación considera únicamente a trabajadoras en localidades con 2.500 o más habitantes de entre 15 y 65 años y que trabajan 20 horas o más a la semana.

### 2.3.2. Regulaciones sobre el despido

La LFT protege a las trabajadoras formales contra despidos injustificados. Dicha Ley establece un catálogo de causas de despido justificado, relacionadas en todos los casos con conductas categorizadas como falta de las trabajadoras[16]. A partir de lo anterior, la legislación prevé cuatro escenarios (véase el cuadro 6).

**Cuadro 6.** Escenarios previstos en la LFT en materia de despidos

| Escenario | Montos |
|---|---|
| Despido justificado | a. Reinstalación o indemnización equivalente a 3 meses del salario percibido. |
| | b. Bajo ciertas circunstancias, el empleador no está obligado a reinstalar. |
| Despido injustificado | a. Reinstalación o indemnización equivalente a 3 meses del salario percibido. |
| | b. Derecho al pago de salarios vencidos por máximo 12 meses. Si se extiende, se pagarán también los intereses (2% mensual) sobre el importe de 15 meses de salario. |
| | c. Compensación adicional cuando el empleador esté eximido de reinstalar al trabajador. |
| Terminación del contrato por causas atribuibles al empleador | a. Derecho a recibir el importe descrito en el escenario previo. |
| Terminación del contrato por causas no atribuibles al empleador | a. Derecho a recibir una indemnización equivalente a 3 meses de salario. |

Fuente: Elaboración propia, a partir de la Ley Federal del Trabajo (2019).

Más adelante se analiza cómo las políticas contra el despido pueden desalentar la contratación formal y por lo tanto afectar a la productividad de las empresas.

## 2.4. Seguridad social no contributiva

La seguridad social no contributiva (SSNC) prevé medidas en materia de salud, pensiones de retiro y guarderías. Los cuadros 5 y 6 resumen las características relevantes de estos servicios diferenciando entre aquellos que son ofrecidos por el Gobierno Federal (cuadro 8) y los que son ofrecidos por los gobiernos de los estados (cuadro 9). En todos los casos, las últimas tres columnas consignan el presupuesto, su peso como proporción del PIB y la cobertura (en número de personas).

### 2.4.1. Salud

En 2003 se reformó la Ley General de Salud para crear el Sistema de Protección Social en

[16] Se considera causa de despido justificado cuando la trabajadora comete actos de violencia, de desobediencia, de falta de probidad y honradez, inmorales o de hostigamiento; incurre en inasistencias por más de tres días sin justificación; asiste en condiciones de embriaguez o bajo los efectos de narcóticos.

Salud (SPSS), comúnmente denominado Seguro Popular, con el fin de proveer un seguro de salud a las personas que no cuentan con seguridad social contributiva (Secretaría de Salud, 2015). Las personas afiliadas al Seguro Popular pueden recibir atención de los niveles primero y segundo, así como por enfermedades contempladas en el Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES), que contempla 294 intervenciones y 66 enfermedades catastróficas, estas últimas proporcionadas únicamente previa autorización del Comité Técnico del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos (Comisión Nacional de Protección en Salud, 2018). Hasta 2019, se administró con un esquema de colaboración entre el Gobierno Federal y las 32 entidades federativas del país. En 2018, el 44,63% de la población total se encontraba afiliada al Seguro Popular.

La prestación de los servicios del Seguro Popular dependía, principalmente, de los sistemas estatales de salud, los cuales cuentan con una capacidad de respuesta y una calidad de servicios muy heterogéneas entre entidades federativas. Lo mismo sucede con el resto de las instalaciones a través de las cuales funcionaba el SPS: organismos públicos descentralizados, hospitales privados y unidades médicas del IMSS-Prospera.

Otros programas adicionales de salud no contributivos para la población informal son el Programa Seguro Médico Siglo XXI, que atiende a menores de 5 años de edad y cubre el 4,03% de la población total (Secretaría de Salud, 2018), y el programa IMSS-Prospera, que otorga servicios de salud de los niveles primero y segundo a la población residente en localidades de marginación alta y muy alta, y en 2018 registró una cobertura del 9,08% de la población total (véase el anexo 4).

A estos se agrega el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) como mecanismo de financiamiento de las entidades federativas para proporcionar servicios de salud, a través del Seguro Popular, a las personas que no son beneficiarias de la SSC.

En 2008 se realizó una evaluación del impacto de este programa, la cual mostró que la afiliación reducía en seis puntos porcentuales la prevalencia del gasto en salud de las personas y en tres puntos porcentuales la probabilidad de que incurrieran en gastos catastróficos por motivos de salud, evitando así que miles de familias pusieran en riesgo su estabilidad financiera por cuestiones de salud y cayeran en la pobreza (CONEVAL, 2018a).

### 2.4.2. Sistema de pensiones de retiro

El programa federal Pensión para Adultos Mayores (PAM), creado en 2007, tiene el propósito de "mejorar el bienestar económico y social de las personas de 65 años o más[17] que no reciben ingreso mensual superior a 1.092 pesos mexicanos por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo" (CONEVAL, 2018b). En 2018 entregó apoyos económicos mensuales de 580 pesos–equivalente al 21,9% del salario mínimo[18]– al 4,26% de la población total. En dicho año, contó con un gasto per cápita anual de 6.965 pesos. Algunos gobiernos estatales tomaron como ejemplo el PAM y crearon programas adicionales de pensiones para su población. Se han identificado 18 programas de pensiones estatales, de los cuales 6 se encuentran ejemplificados en el cuadro 7.

[17] A partir de 2019, el PAM se amplió a todas las personas adultas mayores de 68 años; para la población indígena, desde los 65 años (véase la sección 8).
[18] El salario mínimo general aplicable en 2018 era de 88,36 pesos por jornada ordinaria diaria de trabajo. El salario mínimo mensual, por lo tanto, es de 2.651 pesos.

**Cuadro 7.** Programas estatales de pensiones, 2016

| Entidad federativa | Nombre de la intervención | Monto* |
|---|---|---|
| Chiapas | Programa de Atención a Adultos Mayores | -- |
| Chihuahua | Pensión para Personas Adultas Mayores de 65 Años en Extrema Vulnerabilidad | -- |
| Guerrero | Programa Pensión Guerrero | 891 pesos bimestrales (44,3 dólares), equivalente a 18,25% del salario mínimo |
| Jalisco | Programa Atención a los Adultos Mayores | 1.082,58 pesos mensuales (53,83 dólares), equivalente a 44,33% del salario mínimo |
| Nuevo León | Programa de inclusión para personas de setenta años o más en condición de vulnerabilidad | 780,11 pesos mensuales (38,79 dólares), equivalente a 31,95% del salario mínimo |
| Sinaloa | Programa Apoyo Social para Adultos Mayores 70 y Más | 557,23 pesos mensuales (27,71 dólares), equivalente a 22,82% del salario mínimo |

Fuente: Elaboración propia, a partir de CONEVAL (2016).
* En 2016, el salario mínimo por jornada diaria de trabajo era de 73,04 pesos, es decir 2.191,2 pesos mensuales. En pesos constantes de 2018, la cifra correspondería a 2.441,99 pesos. El cálculo de las pensiones como porcentaje del salario mínimo se hace con base en esta última cifra. Con datos del Banco de México, la inflación anual a enero de 2018 fue de 4,72%, mientras que la inflación anual a enero de 2018 fue de 5,55% (pesos constantes de 2018 = pesos corrientes de 2016 / 1-0,1027.)

### 2.4.3. Guarderías

El Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI) se creó en 2009 con la finalidad de proporcionar servicios de guardería a las trabajadoras informales que se encuentran en la pobreza o en condiciones de carencia (centrando la atención en aquellas familias cuyo ingreso mensual per cápita estimado está por debajo de la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (LPEI) ajustada y priorizando los hogares con a) integrantes menores a 22 años, b) mujeres en edad reproductiva y c) personas con alguna discapacidad), para que puedan permanecer en el mercado laboral mediante servicios de cuidado y atención infantil (CONEVAL, 2018c). Hasta 2018, el PEI proporcionaba apoyos económicos diferenciados para cubrir parcialmente el costo de los servicios de cuidado infantil. En 2018 tuvo una cobertura de 313.550 personas[19], y un gasto per cápita anual de 12.324,27 pesos. A este programa se suman otros similares del Sistema Nacional de Desarrollo Integral de las Familias (DIF) y la Secretaría de Educación Pública[20].

[19] El programa incluye en su cobertura a las madres trabajadoras.
[20] Las personas pertenecientes al Sistema Nacional de Desarrollo Integral de las Familias (DIF), el Centro Asistencial de Desarrollo Infantil (CADI) y el Centro de Asistencia Infantil Comunitario (CAIC), así como a los Centros de Desarrollo Infantil (CENDI) de la Secretaría de Educación Pública (SEP). Los CADI atienden a niñas y niños de 45 días a 5 años y 11 meses de edad que son hijas e hijos de madres trabajadoras de escasos recursos económicos, particularmente aquellas carentes de prestaciones sociales. Los CAIC, por su parte, atienden a niñas y niños de 2 a 6 años de edad en situación de vulnerabilidad, preferentemente hijas e hijos de madres trabajadoras, jefas de familia y amas de casa que carecen de servicios asistenciales y educativos. Los CENDI atienden a niñas y niños de 0 a 4 años, hijos e hijas de madres desocupadas, que trabajan en la economía informal o que, por algún motivo, no tienen acceso al sistema contributivo.

De manera específica, los apoyos destinados a niñas y niños de 1 a 3 años 11 meses de edad eran de 900,00 pesos mensuales (44,75 dólares) y a niñas y niños con alguna discapacidad de 1 a 5 años y 11 meses de edad, de 1.800,00 pesos mensuales (89,5 dólares). Asimismo, se da un apoyo inicial de hasta 70.000,00 pesos (3.480,65 dólares) a las estancias infantiles afiliadas al Programa para otorgar servicios de cuidado y atención infantil de calidad.

**Cuadro 8.** Programas del SSNC del orden federal, 2018

| Tipo de seguro | Programa | Componentes/apoyos | Presupuesto (millones de pesos)* | Presupuesto (% del PIB) | Cobertura (personas)** |
|---|---|---|---|---|---|
| Salud y maternidad | Seguro Popular | - Afiliación voluntaria<br>- Atención de niveles primero y segundo + Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES)<br>- Atención en servicios de salud estatales, organismos públicos descentralizados, hospitales privados y unidades médicas del IMSS Prospera | 68.148,43 | 0,2901% | 53.530.359*** |
| | Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) | - Servicios de salud a población que no cuenta con empleo formal o no está incorporada en algún régimen de seguridad social que incluya el acceso a servicios de salud | 95.315,99 | 0,4054% | |
| | Programa Seguro Médico Siglo XXI | - Destinado a niñas y niños menores de 5 años de edad<br>- Atención de niveles primero, segundo y tercero + Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES) + intervenciones de segundo y tercer nivel no consideradas en el CAUSES<br>- Atención en servicios de salud estatales, organismos públicos descentralizados, hospitales privados y unidades médicas del IMSS Prospera | 2.011,13 | 0,0086% | 4.830.610 |
| | IMSS-Prospera | - Población sin seguridad social en su mayoría residente de localidades de alta y muy alta marginación<br>- Atención de niveles primero y segundo<br>- Unidades médicas del IMSS Prospera | 11.893,53 | 0,0506% | 10.886.510 |
| Pensiones para el retiro | Pensión para Adultos Mayores (PAM) | - Personas adultas mayores de 65 años en adelante que no reciben ingreso mensual superior a 1.092 pesos (54,3 dólares) por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo<br>- Apoyo económico de 580 pesos mensuales (54,3 dólares) (21,88% del SM)<br>- Apoyo económico de pago de marcha (pago adicional de la pensión para los familiares del adulto mayor, después de que fallece) por única ocasión, equivalente a 1.160 pesos (57,7 dólares) | 35.619,56 | 0,1516% | 5.114.075 |
| Guarderías | Programa Estancias Infantiles para madres trabajadoras | - Las madres, padres solos y tutores que no tienen empleo, buscan un empleo o tienen un empleo que no les brinda seguridad social en guarderías<br>- Familias cuyo ingreso mensual per cápita estimado está por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo ajustada (LBMa)<br>- Apoyos económicos para cubrir parcialmente el costo de los servicios | 3.864,27 | 0,0164% | 313,55 |

Fuente: Elaboración propia, con datos de CONEVAL (2019) y SHCP (2019).
* Los datos se presentan en millones de pesos de 2018. Para hacer la conversión a dólares tómese el tipo de cambio promedio de diciembre de 2018 registrado por el Banco de México (20,11118 pesos por 1 dólar).
** Los datos de cobertura se obtuvieron del Inventario de Programas Federales de Desarrollo Social del CONEVAL.
*** El dato de cobertura registrado para Seguro Popular y FASSA corresponde a la población beneficiaria del primer programa. Sin embargo, dado que ambas intervenciones representan un mecanismo para distribuir recursos entre las entidades federativas, se considera que FASSA tiene la misma cobertura.

**Cuadro 9.** Programas del SSNC del orden estatal, 2018

| Tipo de seguro | Programa | Componentes/apoyos | Presupuesto 2015 (millones de pesos 2018)* | Presupuesto (% porcentaje del PIB) | Cobertura (personas) |
|---|---|---|---|---|---|
| Salud | Seguro Popular | - Afiliación voluntaria<br>- Atención de niveles primero y segundo + Catálogo Universal de Servicios de Salud (CAUSES)<br>- Atención en servicios de salud estatales, organismos públicos descentralizados, hospitales privados y unidades médicas del IMSS Prospera | 68.610,88 | 0,2921% | n.d. |
| Pensiones para el retiro | Pago de pensiones a adultos mayores administradas por gobiernos estatales | Con atención específica de acuerdo con la entidad federativa. Se consideran los programas de 22 entidades: Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas | 13.021,26 | 0,0554% | n.d. |
| Guarderías | Estancias infantiles administradas por gobiernos estatales | - Las madres, padres solos y tutores que no tienen empleo, buscan un empleo o tienen un empleo que no les brinda seguridad social en guarderías<br>- Familias cuyo ingreso mensual per cápita estimado está por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo ajustada (LBMa)<br>- Apoyos económicos para cubrir parcialmente el costo de los servicios | 315,43 | 0,0013% | n.d. |

Fuente: Elaboración propia, con datos proporcionados por Arturo Antón, profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.
* Los datos de presupuesto de los programas del SSNC corresponden a 2015; sin embargo, en el cuadro están expresados en millones de pesos de 2018.

## 2.5. Programas de atención a la población en situación de pobreza

Además de la SSC y la SSNC, existen programas destinados a apoyar a las personas en situación de pobreza. Ellos rebasan la función de aseguramiento social y se centran en situaciones estructurales de vulnerabilidad social y económica. De acuerdo con CONEVAL (2019), en 2018 había 150 programas y acciones tendientes a la atención de las distintas dimensiones de la pobreza, entre las que destaca el programa Prospera (antes Oportunidades e inicialmente Progresa), creado en 1997.

Prospera es un programa de transferencias condicionadas orientadas al "cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que amplíen sus capacidades en alimentación, salud, educación y mejoren su acceso a otras dimensiones del bienestar" (CONEVAL, 2018d). Está dirigido a aquellos hogares con ingreso per cápita estimado inferior a la LPEI[21]. Hasta 2018, el programa benefició a más de 6,6 millones familias en situación de pobreza, con un gasto equivalente al 0,33% del PIB. En 2015 el programa Prospera se fusionó con otro programa de asistencia alimentaria[22], absorbiendo los recursos del segundo para su operación.

A partir de lo presentado en esta sección, es posible concluir que, aunque la seguridad social en México está planteada normativamente como un mecanismo de redistribución y protección de la población ante los riesgos, su cobertura real no atiende este principio. El estatus laboral de formalidad o informalidad condiciona el acceso. En ese sentido, una trabajadora en situación de pobreza puede ser beneficiaria de programas contributivos si obtiene un empleo formal, y una trabajadora informal no pobre puede ser beneficiaria de programas no contributivos. El cuadro 10 muestra que más del 33% de las trabajadoras está en la informalidad, pero no tiene acceso a programas contra la pobreza, presumiblemente porque no presenta dicha condición. Sin embargo, es posible afirmar que hay una mayor probabilidad de pasar a la formalidad cuando no se está en condición de pobreza: la gran mayoría de las trabajadoras formales no son pobres y la mayor parte de las pobres están en la informalidad. Dicho eso, la mayoría de las trabajadoras informales no son pobres[23].

**Cuadro 10.** Porcentaje de personas con acceso a programas de seguridad social contributivos, no contributivos y para combatir la pobreza

| | | Programas de seguridad social y regulaciones laborales | |
|---|---|---|---|
| | | Contributivos (formal) | No contributivos (informal) |
| Programas contra la pobreza | No pobre | 44,61% | 33,11% |
| | Pobre | 3,60% | 18,69% |

Fuente: Elaboración propia, a partir de Levy (2020), con datos de la ENIGH (INEGI, 2018).

[21] CONEVAL define la línea de pobreza por ingresos para identificar a la población con ingresos insuficientes para adquirir los bienes y servicios necesarios para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias) y la LPEI para identificar a la población que, aun destinando su ingreso completo a la compra de alimentos, no puede adquirir lo necesario para tener una nutrición adecuada. En ese sentido, la LPEI equivale al valor mensual de la canasta alimentaria por persona. Para efectos de la medición de la pobreza se toma como referencia el valor de la canasta del mes de agosto de cada año en que se hace la medición. Esta línea se calcula para los ámbitos rural y urbano. CONEVAL, "Metodología para la medición multidimensional de la pobreza".

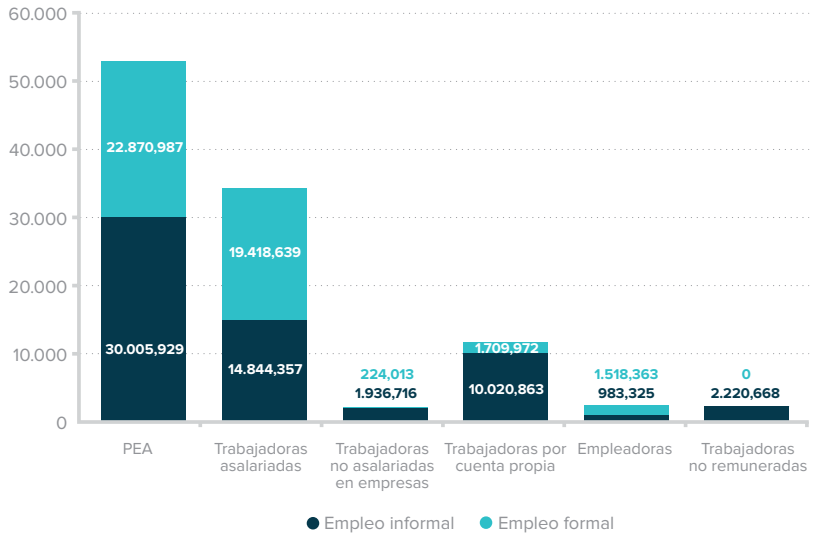
[22] Se trata del Programa de Apoyo Alimentario que se caracterizaba por atender hogares cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso les impedían desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de educación, alimentación o salud. Las personas beneficiarias de este programa eran familias cuyo ingreso mensual per cápita estimado estaba por debajo de la LPEI.

[23] Una persona es pobre si su ingreso laboral está por debajo de la LPI definida por el CONEVAL, por tipo de localidad. La línea de pobreza por ingreso identifica a la población con ingresos insuficientes para adquirir los bienes y servicios a fin de satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias).

# 3. Descripción general del mercado laboral

Esta sección analiza la estructura del empleo en México. El 57,04% del total de la población económicamente activa (PEA) trabaja en condiciones de informalidad y el 43,25% en la formalidad. Habida cuenta de las disposiciones establecidas en la LFT y referidas en la sección 2, se observa que el 28,67% y el 28,07% de la población activa se encuentra empleada en la informalidad legal e ilegal, respectivamente. Es decir, alrededor de 3 o más de cada 10 trabajadoras asalariadas se encuentran empleadas en la informalidad de forma ilegal (véase la figura 2).

**Figura 2.** Composición de la población ocupada por forma de inserción en el mercado laboral (miles de personas)



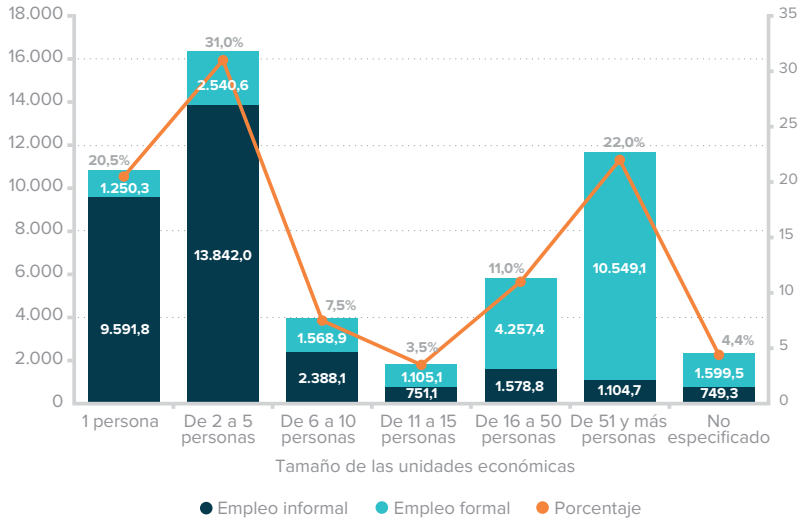

Fuente: Elaboración propia, con datos de la ENOE 2018-I (INEGI, 2020).

## 3.1. Estructura del mercado laboral por tamaño de las unidades económicas

En México, el 94% de los establecimientos emplea a 10 o menos personas (INEGI, 2019). En términos de población trabajadora, el 20,5% está empleada en unidades económicas de una sola persona y casi el 31% en unidades económicas de entre 2 y 5 personas (véase la figura 3).

Se identifica una relación inversa entre el tamaño de las unidades económicas y la tasa de informalidad (a menor tamaño, mayor informalidad). En las unidades económicas de cinco personas o menos, más del 80% de las trabajadoras está en situación de informalidad, mientras que en aquellas con más de 50, solo una de cada diez se encuentra en esa condición. Dicha situación da cuenta de que la regulación da lugar a la informalidad de dos formas: primero, es común que en empresas muy pequeñas, por ser mayoritariamente familiares, no haya población asalariada y por lo tanto se trate de personas en situación de informalidad legal. Segundo, el tamaño de las empresas incide en su capacidad de pasar desapercibidas frente a la fiscalización gubernamental, por lo que en empresas pequeñas hay una mayor prevalencia de informalidad ilegal.

**Figura 3.** Tipo de ocupación por tamaño de la unidad económica (miles de personas)




Fuente: Elaboración propia, con datos de la ENOE 2018-I (INEGI, 2020).

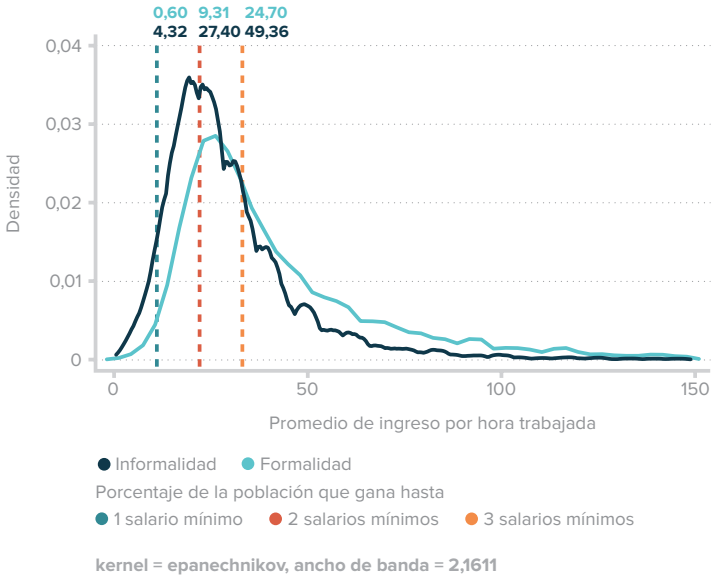
## 3.2. Distribución de los ingresos laborales en la formalidad y la informalidad[24]

La categoría de formal e informal resulta relevante por las implicaciones que tiene en términos de recaudación (mediante contribuciones a la seguridad social), del acceso a la seguridad social y de los ingresos laborales que se perciben. Sobre el último punto, se observa que, en general, la población ocupada en la informalidad percibe ingresos por hora inferiores; el ingreso laboral medio por hora trabajada para las personas en la informalidad es de 29,64 pesos (1,47 dólares) y para las personas en la formalidad de 41,53 pesos (2,07 dólares)[25]. Como se observa en la figura 4, mientras que solo el 0,60% de las trabajadoras formales gana menos de un SM, en el caso de las informales, dicho porcentaje asciende al 4,32%. Además, se observa que la distribución de salarios en la informalidad se encuentra más concentrada, hasta dos SM, mientras que en la formalidad aproximadamente el 75% de las trabajadoras ganan más de tres SM. Sin embargo, se aprecia que más del 50% de la población que trabaja informalmente percibe más de tres SM, lo que indica que la informalidad no equivale necesariamente a tener un salario bajo. Tal como se observa en el cuadro 10, únicamente el 18,69% de las trabajadoras se encuentran en situación de pobreza e informalidad.

[24] Con el fin de verificar la calidad de la información, se contrasta la información del ingreso por hora en formato continuo con el nivel de ingreso notificado como una variable categórica (el encuestado reporta su ingreso como proporción del SM). Asimismo, se analizó el tipo de población que no reporta ingresos, a fin de corroborar que no existen diferencias sustanciales observables y que, por lo tanto, las observaciones perdidas se distribuyen equitativamente a lo largo de la distribución.

[25] La estimación y la elaboración de las figuras de distribución no tienen en cuenta el total de la población ocupada, sino únicamente a las personas en localidades con más de 15.000 habitantes; las personas trabajadoras de entre 20 y 65 años; y las personas que trabajan al menos 20 horas a la semana. Además, se eliminaron las observaciones que, en términos salariales, son más extremas (percentiles 1 y 99) y cuyos ingresos laborales son iguales a cero.

**Figura 4.** Distribución del salario por condición de formalidad[26]

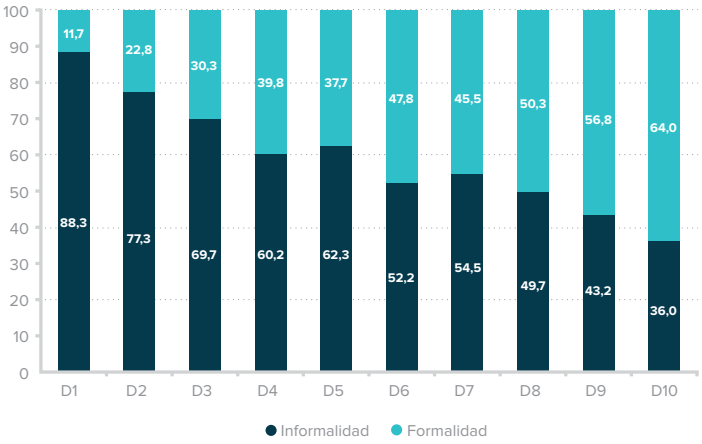



Fuente: Elaboración propia, con datos de la ENOE 2018-I (INEGI, 2020).

## 3.3. Composición de los deciles de ingresos laborales por tipo de ocupación (formal-informal)

El análisis sobre la composición de los deciles de ingreso refuerza el argumento anterior y muestra que la presencia de personas ocupadas en la informalidad en los deciles salariales más altos no es incipiente; el 36% de las trabajadoras en el decil más alto de ingresos laborales está en esa condición (véase la figura 5).

**Figura 5.** Composición de los deciles de salario por hora (%)




Fuente: Elaboración propia, con datos de la ENOE 2018-I (INEGI, 2020).

[26] Esta figura se elaboró con los mismos filtros mencionados en la nota al pie anterior: trabajadoras en localidades con más de 15.000 habitantes, de entre 20 y 65 años, y que trabajan al menos 20 horas a la semana. Además, se eliminaron las observaciones extremas (percentiles 1 y 99).

## 3.4. Brechas salariales de género

La desagregación de salarios por género evidencia brechas importantes. En primer lugar, las mujeres perciben salarios promedio por hora trabajada equivalentes al 93,86% del salario promedio percibido por los hombres[27]. Dicha brecha se amplía en la informalidad, donde las mujeres perciben un salario por hora promedio equivalente al 86,51% del que ganan los hombres.

Igualmente, cabe destacar que existen diferencias importantes en lo que se refiere a horas trabajadas, lo que puede ampliar las brechas de ingresos derivadas de los diferenciales por hora trabajada. Como se evidencia en el cuadro 11 las personas en la formalidad trabajan, en promedio, 4,54 horas más por semana que las que están en la informalidad; dicho de otra forma, las personas en la informalidad trabajan un 10% menos. La diferencia entre mujeres que trabajan en la economía formal y la informal es notablemente mayor: al mes, en promedio, el segundo grupo trabaja 30,16 horas menos, es decir un 18,4% menos. En el caso de los hombres dicha diferencia es de 6,6 horas. Igualmente, las brechas en el número de horas trabajadas entre mujeres y hombres son considerablemente más amplias en la informalidad. Las diferencias en horas trabajadas pueden indicar rigidez del mercado formal que contrata, normalmente, jornadas laborales completas, por lo que las personas que requieren un empleo más flexible, o que tienen responsabilidades adicionales de cuidado de personas, se ocupan en la informalidad.

**Cuadro 11.** Horas remuneradas promedio trabajadas a la semana por género[28]

| Población | Horas remuneradas promedio trabajadas a la semana |
|---|---|
| General en la formalidad | 44,32 |
| General en la informalidad | 39,78 |
| Mujeres en la formalidad | 40,98 |
| Mujeres en la informalidad | 33,44 |
| Hombres en la formalidad | 46,53 |
| Hombres en la informalidad | 44,88 |

Fuente: Elaboración propia, con datos de la ENOE 2018-I (INEGI, 2020).

[27] Esta estimación utiliza los mismos filtros mencionados en la nota al pie anterior: las personas en localidades de más de 15.000 habitantes; las personas trabajadoras de entre 20 y 65 años; y las personas que trabajan al menos 20 horas a la semana. Además, se eliminaron las observaciones que, en términos salariales, son más extremas (percentiles 1 y 99).

[28] Para los cálculos que figuran en este cuadro se filtró la base para tener en cuenta únicamente la población ocupada, de entre 20 y 65 años, en localidades con una población superior a 15.000 habitantes y con ingresos mensuales mayores al percentil 1 y menores al percentil 99. Es decir, a diferencia de estimaciones previas, no se filtró la población por un mínimo de horas trabajadas.

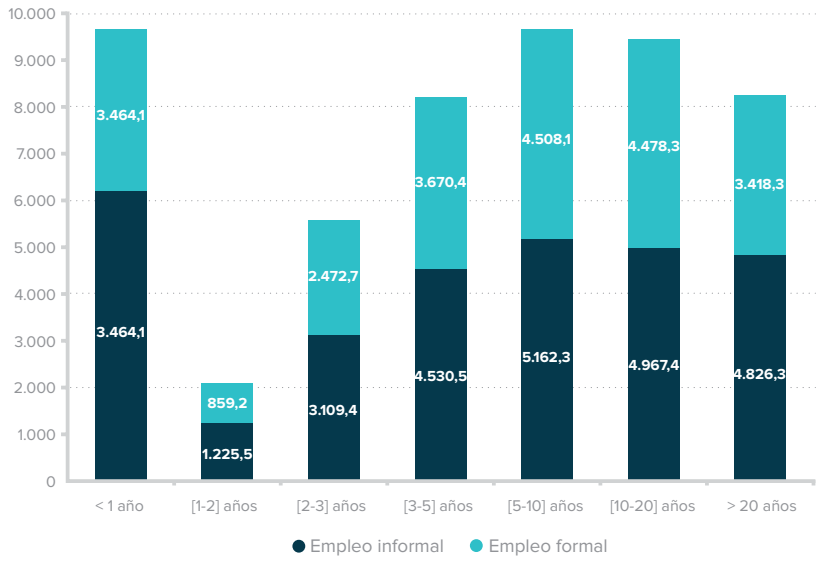
## 3.5. Transición entre la formalidad y la informalidad y sus consecuencias

Un aspecto fundamental para que las trabajadoras formales accedan a algunos de los beneficios de la SSC, en particular a las pensiones y a los servicios de salud durante el retiro, es la estabilidad laboral. Como se mencionó en la sección 2, las trabajadoras pueden tener acceso a una pensión contributiva de retiro y al sistema de salud contributivo una vez que se jubilen o retiren solo si cotizan un mínimo de semanas a lo largo de su vida laboral. Si no logran cumplir con esta condición, recibirán cobertura de salud y pensión a través del sistema no contributivo, el cual tiene calidad y beneficios menores. Esta subsección analiza la transición entre la formalidad y la informalidad.

### 3.5.1. Análisis de la transición en el corto plazo

El mercado laboral mexicano se caracteriza, precisamente, por la falta de estabilidad y por constantes cambios entre unidades económicas y entre la formalidad y la informalidad. Una indicación de ello es que el 18% de la población ocupada lleva menos de un año empleada en la empresa en la que estaba empleada al momento de la realización de la ENOE (véase la figura 6).

**Figura 6.** Duración del empleo por tipo de ocupación (miles de personas)




Fuente: Elaboración propia, con datos de la ENOE 2018-I (INEGI, 2020).

Habida cuenta de lo anterior, la información disponible constata que la transición entre la formalidad y la informalidad es común. Para el presente análisis, se hace uso del panel rotativo de la ENOE que da seguimiento a las personas por un año, incluidas las que no forman parte de la fuerza laboral. Sobre esa base, se observa que, en solo un año, el 26,2% de las personas que tenían empleo formal al inicio del año dejaban de tenerlo al final (véase el cuadro 12). Además, el 14,54%, el 22,80% y el 6,65% de las personas en la informalidad, en la desocupación, o no económicamente activas (PNEA), respectivamente, habían pasado a la formalidad en el transcurso de solo un año.

**Cuadro 12.** Matriz de transición entre estatus laborales (2018-2019)[29]

| | | Situación en t+1 | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | **Formalidad** | **Informalidad** | **Desocupación** | **PNEA** |
| Situación en t | Formalidad | 73,80% | 15,44% | 1,66% | 9,11% |
| | Informalidad | 14,54% | 64,02% | 1,96% | 19,49% |
| | Desocupación | 22,80% | 31,95% | 15,54% | 29,71% |
| | PNEA | 6,65% | 15,84% | 1,63% | 75,88% |

Fuente: Elaboración propia, con datos de la ENOE (INEGI, 2020).

La transición entre diferentes estatus laborales varía en función del nivel de los ingresos laborales. Se observa una permeabilidad considerablemente mayor en los quintiles salariales más bajos (véase el cuadro 13). Utilizando los datos del panel rotativo de la ENOE y considerando el salario del primer trimestre de 2018, se observa que, entre quienes pertenecían al quintil 1 en la formalidad, el 51,68% había conservado su estatus de formalidad un año después, mientras que para quienes estaban en el quintil más alto, el 76,19% siguió en la formalidad.

Entre las personas en la informalidad, el porcentaje que pasa a la formalidad es significativamente menor para los quintiles de salario más bajos que para los más altos. El porcentaje que pasa a la formalidad de la población en el quinto decil es tres veces mayor que el de la población en la informalidad y en el primer decil de ingreso laboral.

Como se observa, la transición en el periodo de un año es muy común, particularmente entre la población que percibe salarios más bajos. Resultado de lo anterior, las personas que ganan menos cotizan un menor número de semanas y, por lo tanto, se benefician en menor medida de los programas de la seguridad social contributiva.

[29] PNEA significa población no económicamente activa.

**Cuadro 13.** Matriz de transición entre estatus laborales por quintiles de ingreso laboral en 2018

| | | Situación en t+1 | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | **Formalidad** | **Informalidad** | **Desocupación** | **PNEA** |
| Situación en t | Formal Q1 | 51,86 | 27,69 | 1,83 | 18,8 |
| | Formal Q2 | 66,81 | 17,66 | 2,41 | 13,13 |
| | Formal Q3 | 72,54 | 13,67 | 2,34 | 11,46 |
| | Formal Q4 | 74,38 | 13,66 | 2,22 | 9,74 |
| | Formal Q5 | 76,19 | 12,24 | 1,6 | 9,98 |
| | Informal Q1 | 6,47 | 59,28 | 1,89 | 32,35 |
| | Informal Q2 | 11,69 | 64,85 | 2,76 | 20,72 |
| | Informal Q3 | 14,39 | 67,43 | 2,54 | 15,62 |
| | Informal Q4 | 16,73 | 67,22 | 2,62 | 13,44 |
| | Informal Q5 | 21,28 | 63,6 | 2,17 | 13,26 |
| | Desocupación | 18,68 | 27,54 | 18,47 | 35,31 |
| | PNEA | 4,67 | 11,48 | 1,76 | 82,09 |

Fuente: Elaboración propia, con datos de la ENOE (INEGI, 2020).

### 3.5.2. Análisis de la transición en el largo plazo

Un análisis longitudinal más extenso, con datos de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) para el periodo 1997-2015, refuerza el argumento sobre la elevada permeabilidad entre categorías ocupacionales y, por lo tanto, sobre la dificultad que implica cumplir con las semanas de cotización mínimas para acceder a una pensión de retiro y a los programas contributivos de salud tras la jubilación.

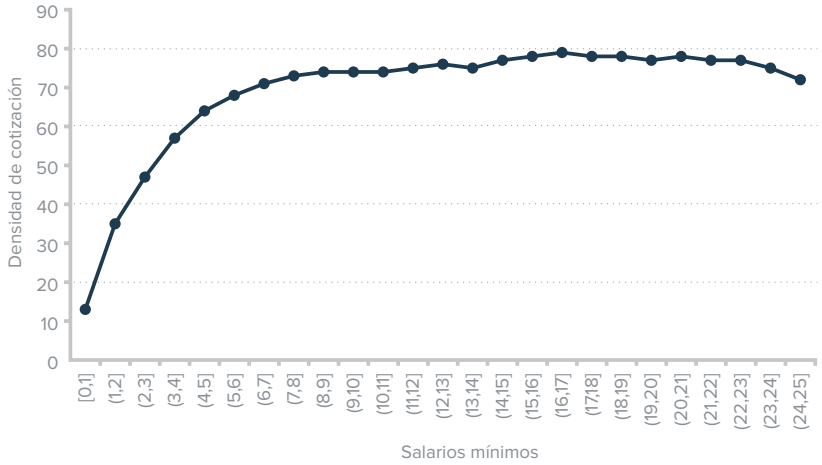
El cuadro 14 muestra que la densidad de cotización promedio en ese periodo fue de solo 42,9% (Castañón Ibarra y Ferreira Blando, 2017). También revela diferencias importantes en la densidad entre trabajadores de altos y bajos ingresos, coherente con el análisis derivado de los datos anuales de la ENOE. Nuevamente, se observa que la permanencia en la formalidad no es neutra en cuanto al ingreso, sino que es considerablemente mayor para la población con salarios superiores a 10 SM (figura 7).

**Cuadro 14.** Densidad de cotización 1997-2015[30]

| Grupo poblacional | Densidad de cotización (%) |
|---|---|
| Promedio de las personas trabajadoras del IMSS | 42,9% |
| Hombres | 53,7% |
| Mujeres | 46,1% |
| **Nivel salarial** | **Densidad de cotización (%)** |
| 0-4 salarios mínimos | 13 - 57% |
| Más de 10 salarios mínimos | 74 - 78% |

Fuente: Elaboración propia, a partir de Castañón Ibarra y Ferreira Blando (2017).

**Figura 7.** Densidad de cotización por nivel salarial de la persona trabajadora




Fuente: Elaboración propia, a partir de Castañón Ibarra y Ferreira Blando (2017).

Los resultados anteriores revelan que el pago de contribuciones durante la vida laboral no garantiza el acceso a algunos de los beneficios más relevantes de la SSC: las pensiones de retiro y el acceso a la salud al cumplir la edad de jubilación (no obstante, mientras la persona es trabajadora activa, tiene derecho a los programas contributivos de salud, así como a las pensiones por riesgos de trabajo, invalidez y muerte). Según estos datos, pocas personas alcanzan el mínimo de semanas de cotización establecido en la LSS, y en mayor proporción quienes están en los deciles más bajos de salarios, lo que reduce los incentivos para formar parte del mercado de trabajo formal.

Al respecto, de acuerdo con estimaciones de la Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro, en 2021, año en el que se tendrá la primera generación de personas jubiladas bajo el esquema de las AFORES, solo el 30% de las personas que ese año cumplan 65 años satisfarán el requisito de 1.250 semanas de cotización. Esto implica que el 70%

[30] Para mayor claridad sobre los rangos, se agrega la figura 7.

de las personas en edad de jubilarse no podrán solicitar una pensión de retiro, por lo que podrán disponer del total de sus ahorros o continuar trabajando hasta acumular las semanas de cotización (Albarrán, 2019).

# 4. Impacto de los programas contributivos sobre la desigualdad y protección contra riesgos

A primera vista, la SSC ofrece un paquete completo de prestaciones. Sin embargo, las condiciones de acceso a las mismas limitan su beneficio y diluyen su potencial redistributivo. Los programas para la vivienda y el retiro se manejan a partir de cuentas individuales, por lo que no agregan riesgos ni conllevan subsidios cruzados de las trabajadoras de salarios altos a las de bajos. Los seguros de riesgos de trabajo, invalidez y vida agregan riesgos, pero no son redistributivos, pues cada trabajadora cotiza y recibe beneficios en proporción a su salario. El seguro de salud agrega riesgos y en principio implica subsidios cruzados ya que todas las trabajadoras, independientemente de su nivel salarial pueden acceder a los mismos servicios; por ello, resulta redistributivo. Sin embargo, como se detalla más abajo, dos características de su diseño diluyen y potencialmente anulan este efecto: el componente fijo de la cuota y el requisito de las semanas de cotización para tener derecho a los servicios después de la jubilación. Finalmente, el seguro de guarderías es el único cuyo diseño es claramente redistributivo; sin embargo, en términos cuantitativos es el menos relevante de todos los programas que integran la SSC.

## 4.1. Salud

### Ineficacia redistributiva

Dos características del seguro de salud de la SSC diluyen su potencial redistributivo. La primera es su esquema de aportaciones diferenciadas. Como se mostró en la figura 1, como proporción de sus salarios, las trabajadoras de ingresos más bajos pagan más que las de altos. La segunda deriva del periodo mínimo de cotización, ya que este seguro funciona como un sistema de reparto: las trabajadoras activas financian los gastos médicos de las pensionadas. Sin embargo, no todas las trabajadoras que cotizan tendrán derecho a los servicios asociados cuando se jubilen, ya que no todas acumularán las 500 (Ley de 1973) o 750 (Ley de 1997) semanas de cotización requeridas. Como se vio en la sección anterior, la baja densidad de contribución es más prevalente entre las trabajadoras de bajos salarios que las de altos. La combinación de diferencias en semanas de cotización por nivel de salarios, por un lado, y los requisitos mínimos de cotización, por el otro, se traduce en un efecto muy regresivo ya que, de hecho, las trabajadoras de bajos ingresos subsidian los servicios de salud contributivos de las pensionadas de altos ingresos. Este es un problema muy serio, ya que se estima que, en promedio, la mitad de las personas cotizantes bajo la Ley de 1997 no acumulará 750 semanas; sobre todo porque ese promedio esconde que esa proporción sea mayor entre las trabajadoras de bajos ingresos.

### Deficiencias de calidad

Un aspecto importante del seguro de salud, que afecta a todas las personas cotizantes, es la calidad de los servicios. En este sentido, la baja calidad actúa como un impuesto implícito a la formalidad, pues las trabajadoras no reciben beneficios equivalentes a las contribuciones que ellas y las empresas hacen.

Al respecto, en 2018 el IMSS contaba con 1,55 médicos por cada 1.000 derechohabientes y el ISSSTE con 1,8. Si bien la situación es ligeramente favorable a las trabajadoras del sector público, ambas instituciones se ubican por debajo del promedio de los países miembros de la OCDE (3,4 médicos por cada 1.000 personas). Respecto del personal de enfermería, el IMSS y el ISSSTE reportaban 2,22 y 1,9 por cada 1.000 derechohabientes, respectivamente. Ambos casos, nuevamente, se encuentran por debajo del promedio de los países de la OCDE (9 por cada 1.000 personas).

Sobre las instalaciones disponibles, en 2018 el IMSS contaba con aproximadamente 2,2 unidades médicas de primer nivel por cada 100.000 personas, y el ISSSTE con 8, lo que también podría dar cuenta de la diferencia en la calidad de los servicios proporcionados en cada una de las instituciones. Por otro lado, el IMSS contaba con 0,68 camas por cada 1.000 derechohabientes, mientras que el ISSSTE tenía 0,53. Lo que se debe resaltar aquí es que, más allá de las diferencias entre las dos instituciones, ninguna cumple con el estándar establecido por la OCDE de 4,7 camas por cada 1.000 habitantes.

## 4.2. Pensiones de retiro

### Un gasto público sumamente inequitativo

El esquema existente de la SSC para el retiro hace evidente su carácter desigual en favor de las personas amparadas bajo el régimen de 1973, ya que sus pensiones son altamente subsidiadas por el Gobierno Federal. Al respecto, de acuerdo con estimaciones de la CONSAR, las pensiones que reciben las trabajadoras bajo el régimen de 1973, así como los beneficios que heredarán sus familiares, deberán pagarse hasta 2080. En estas pensiones del IMSS y del ISSSTE en curso de pago, el país gastó cerca del 2,5% del PIB en 2019, cifra ligeramente superior al gasto en salud de la SSC, del 2,2% del PIB (véanse los cuadros 2 y 3). Scott, de la Rosa y Aranda (2017) muestran que estas pensiones se encuentran entre los programas sociales más regresivos del país.

En paralelo, como ya se indicó, los movimientos constantes de las trabajadoras entre la formalidad y la informalidad reducen la densidad de cotización. En este contexto, vale la pena reiterar que, en promedio, las trabajadoras cotizan menos de la mitad de su vida laboral, pero que esta proporción es menor para las de bajos ingresos. Se estima que, en promedio, dos de cada tres trabajadoras que cotizan al IMSS no tendrán derecho a una pensión de retiro al jubilarse. Sin embargo, este es un promedio, y entre las trabajadoras de bajos ingresos, el resultado es aún más desfavorable.

La transición entre la formalidad y la informalidad también tiene implicaciones en cuanto al monto de la pensión que recibirán las personas jubiladas o pensionadas. Al respecto, Levy (2019) muestra que el 30% de las personas trabajadoras amparadas bajo la Ley de 1997 que cumplan las semanas de cotización tienen tasas de reemplazo de entre el 20% y el 30%, mientras que las tasas de reemplazo bajo el régimen de la Ley de 1973 están entre el 50% y

el 100%, como resultado de su carácter subsidiado y de que se requieren menos semanas de cotización para tener derecho a una pensión.

### 4.3. Guarderías

#### Un seguro redistributivo limitado

El seguro de guarderías es una herramienta de la seguridad social con potencial para contribuir a la reducción de desigualdades en la medida en que las trabajadoras de mayores ingresos subsidian el servicio de las de menores ingresos. El seguro facilita que las mujeres, tradicionalmente encargadas de las tareas de cuidados del hogar, participen en el mercado laboral. Sin embargo, al financiarse mediante cuotas obrero-patronales de solo el 1% del salario, su potencial redistributivo es limitado.

Ahora bien, existe un déficit de plazas de guardería, situación que lleva a un racionamiento del servicio tanto en el IMSS como en el ISSSTE. Al respecto, en diciembre de 2018 el IMSS reportó tener 1,418 unidades, con capacidad instalada para atender a 250.404 niños. Sin embargo, ese mismo año, había 26.390 solicitudes pendientes, lo que da lugar a una demanda no atendida del 12%. Por su parte, el ISSSTE contaba con 243 estancias del ISSSTE y una capacidad instalada para atender a 32.533 niños y niñas. Se atendió a un total de 36.176, lo que implica una sobreocupación del 11,2%. Además, ese año se notificaron 3.523 solicitudes no atendidas a nivel nacional.

## 5. Impacto de los programas no contributivos sobre la desigualdad y protección contra riesgos

### 5.1. Salud

#### Calidad de servicios limitada

Si bien en las discusiones sobre salud pública se menciona que existe un acceso universal a los servicios de salud, esto no es así, ya que algunas enfermedades y tratamientos que cubre la SSC quedan excluidos del catálogo de atención de los programas no contributivos (Levy, 2019). Estos últimos tienen una disponibilidad reducida de personal y de recursos materiales y, en consecuencia, una baja calidad de servicios, lo que se traduce en que, en muchos casos, las emergencias de salud sean financiadas por cuenta propia.

#### Efectos redistributivos positivos

Dicho eso, el gasto en los programas no contributivos de salud es claramente redistributivo, sobre todo en la medida en que, en promedio, los ingresos de las trabajadoras informales son inferiores a los de las formales. En 2018 estos servicios contaron con un presupuesto de 245.900 millones de pesos (12.200 millones de dólares) para atender a 69,2 millones

de personas (el 68,07% de la población total). Lo anterior representa un gasto per cápita de 3.552,18 pesos (176,63 dólares). Al respecto, en conjunto el presupuesto del IMSS y el ISSSTE ascendió a 280.000 millones de pesos (13.900 millones de dólares), para una cobertura de 27,4 millones de personas beneficiarias, dato correspondiente al total de personas afiliadas a fines de diciembre de 2018. El IMSS, con una cobertura del 22,8% de la población total, tuvo un gasto per cápita de 8.591,77 pesos (427,21 dólares), mientras que el ISSSTE alcanzó una cobertura de 2,9 millones de personas beneficiarias (el 2,46% de la población total) y un gasto per cápita de 15.118,11 pesos (751,73 dólares). Lo anterior muestra la desigualdad en términos monetarios entre los sistemas contributivos y no contributivos, situación que se agudiza por la oferta diferenciada en términos de calidad, atención médica (cobertura de enfermedades) e infraestructura (véase el cuadro 15).

**Cuadro 15.** Presupuesto y cobertura de los programas contributivos y no contributivos para el seguro de salud

| Sistema de seguridad social | Presupuesto 2018 (millones de pesos) | Presupuesto como porcentaje del presupuesto total en salud | Presupuesto como porcentaje del PIB 2018 | Cobertura 2018 (personas)* | Cobertura como porcentaje de la población nacional | Gasto per cápita (pesos) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Contributiva | 280.185,48 | 53,25% | 1,19% | 30.372.742 | 25,32% | 9.224,90 |
| No contributiva | 245.979,96 | 46,75% | 1,04% | 69.247.479 | 57,74% | 3.552,18 |

Fuente: Elaboración propia, con datos de CONEVAL (2019) y SHCP (2019).
* La cobertura de los programas de salud contributiva contabiliza, en el caso del IMSS, a los asegurados vigentes al 31 de diciembre de 2018, mientras que en el caso del ISSSTE incluye a todas las personas trabajadoras. Se recomienda considerar estos datos como una aproximación dadas las diferencias conceptuales en la definición de las poblaciones de ambas instituciones.

## 5.2. Pensiones

### Impactos redistributivos

Los programas de pensiones no contributivos tienen un importante impacto redistributivo al garantizar el acceso a un ingreso en el retiro a la mayor parte de la población. El PAM se concibe como un ingreso complementario; sin embargo, el monto del apoyo representa solo el 13% del ingreso promedio mensual de una persona pensionada del IMSS bajo la Ley de 1973 (aproximadamente 4.502 pesos, el 169,8% del salario mínimo) y el 4,6% de lo que recibe en promedio una persona pensionada por el ISSSTE (aproximadamente 12.551 pesos, el 473,4% del salario mínimo) (CONEVAL, 2018f).

Por otro lado, si bien surge como un ingreso complementario, si se tiene en cuenta la constante transición entre el empleo formal y el informal, en muchas ocasiones las personas no cumplen con las condiciones para acceder a las pensiones contributivas, por lo que estos apoyos resultan ser sus únicos ingresos. Los montos de los apoyos, al estar por debajo de la Línea de Pobreza por Ingreso (LPI) del CONEVAL no garantizan el acceso a la canasta de bienes y servicios mínima para satisfacer las necesidades básicas de los jubilados.

## Desigualdades a raíz de la carencia de coordinación entre órdenes de Gobierno

A nivel estatal también existen programas no contributivos de pensiones. Los montos otorgados en cada estado varían y carecen de una lógica específica para su definición (por ejemplo, cubrir la LPEI). En este sentido, el lugar de residencia es decisivo para acceder al sistema de pensiones no contributivas y para complementar el apoyo federal. Esto tiene un efecto importante, ya que una persona en un estado puede ser beneficiaria de un apoyo por pensión mayor respecto de otra persona en iguales condiciones pero que vive en otro estado donde el apoyo es menor o inexistente. Cabe señalar que, al no existir mecanismos claros de exclusión o complementariedad entre los programas estatales y el programa federal de pensiones, hay duplicaciones.

En términos presupuestarios también se observa la desventaja del sistema no contributivo frente al contributivo, en la medida en que, aunque se cuenta con una cobertura menor que en el contributivo, y en consecuencia un presupuesto menor, el gasto per cápita representa alrededor de una décima parte del correspondiente al contributivo (véase el cuadro 16).

**Cuadro 16.** Presupuesto y cobertura de los programas contributivos y no contributivos para el pago de pensiones de retiro

| Sistema de seguridad social | Presupuesto 2018 (millones de pesos) | Presupuesto como porcentaje del presupuesto total en pensiones | Presupuesto como porcentaje del PIB 2018 | Cobertura 2018 (personas) | Cobertura como porcentaje de la población nacional | Gasto per cápita (pesos) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Contributiva* | 466.000,51 | 90,5% | 1,98% | 5.536.993 | 4,62% | 84.161,30 |
| No contributiva | 48.640,82 | 9,5% | 0,20% | 5.114.075 | 4,26% | 9.511,10 |

Fuente: Elaboración propia, con datos de CONEVAL (2019) y SHCP (2019).
* Las pensiones contributivas integran las cifras correspondientes a las pensiones del régimen de 1973.

## 5.3. Guarderías

### Un potencial redistributivo...

Las guarderías de la SSNC constituyen una herramienta redistributiva, pues permiten a las trabajadoras que perciben un ingreso por debajo de la LPI y que se encuentran ocupadas informalmente acceder a servicios de cuidado infantil.

### ... limitado por fallas de diseño e implementación

Mientras que el seguro de guarderías de la SSC cubre el riesgo de no poder proporcionar cuidados (alimentos, salud y educación) durante la jornada laboral a las hijas e hijos de las trabajadoras en la primera infancia, los servicios de guardería de la SSNC destinan apoyos económicos para cubrir parcialmente el costo de los servicios de atención y cuidado de los

hijos e hijas. En este sentido, el diseño de estos últimos genera desigualdades adicionales por tener una atención reducida en comparación con los contributivos, ya que su infraestructura sistemáticamente cuenta con menor inversión y mantenimiento. Las guarderías del sistema contributivo tienen un gasto per cápita cuatro veces mayor que el del sistema no contributivo, como se evidencia en el cuadro 17.

Dicho eso, considerados en su conjunto, los programas no contributivos de guarderías atienden a un número mayor de infantes que los de la SSC, es decir en las estancias del IMSS e ISSSTE. Sin embargo, esto no se traduce en una asignación presupuestaria proporcional (véase el cuadro 17), aunque se debe señalar que los programas de estancias infantiles administradas por gobiernos estatales representaron un gasto de 272,65 millones de pesos (13,56 millones de dólares).

**Cuadro 17.** Presupuesto y cobertura de los programas contributivos y no contributivos del servicio de guarderías

| Sistema de seguridad social | Presupuesto 2018 (millones de pesos) | Presupuesto como porcentaje del presupuesto total en guarderías | Presupuesto como porcentaje del PIB 2018 | Cobertura 2018 (personas) | Cobertura como porcentaje de la población nacional | Gasto per cápita (pesos) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Contributiva | 13.995,29 | 77% | 0,06% | 229.575* | 0,19% | 60.961,73 |
| No contributiva | 4.179,70 | 23% | 0,02% | 313.550** | 0,26% | 13.330,25 |

Fuente: Elaboración propia, con datos de CONEVAL (2019) y SHCP (2019).
* La cobertura de las guarderías contributivas corresponde al número de niñas y niños inscritos en este servicio.
** La cobertura de las guarderías no contributivas corresponde al número de madres trabajadoras y padres solos y que reciben el servicio de cuidado y atención infantil en alguna Estancia Infantil afiliada al Programa de estancias Infantiles.

En resumen, si bien existen herramientas de política adicionales a la SSC, en términos presupuestarios se identifican retos importantes para compensar de manera efectiva las desigualdades generadas por el sistema contributivo. Al respecto, los programas de la SSC representan el 4,02% del PIB, mientras que los programas de la SSNC representan el 1,27%. Esto se traduce en limitaciones a la cobertura y en gastos per cápita distintos, lo que restringe el potencial redistributivo entre poblaciones de mayor y menor ingreso.

## 6. Impacto de los programas contra la pobreza sobre la desigualdad y la protección contra riesgos

En los años que operó, Prospera mostró resultados significativos en beneficio de los hogares en situación de pobreza, al proveer atención en alimentación, salud y educación. Esto resulta relevante en un país donde, en 2018, el 41,9% de la población se encontraba en situación de pobreza, y de 52,4 millones de personas, 9,3 millones estaban en situación de pobreza extrema.

A diferencia de los programas de seguridad social contributivos y no contributivos, los

programas para combatir la pobreza no dependen de la condición laboral de la persona, sino de su nivel de ingreso. Conforme a esa lógica, una misma persona puede contar con SSC y a la par ser beneficiaria de programas contra la pobreza. Un ejemplo concreto es el de las personas jornaleras agrícolas, sujetas de la seguridad social contributiva por el periodo en el que trabajan como asalariadas y también beneficiarias de programas contra la pobreza. Lo mismo sucede con un gran número de personas que trabajan en el sector informal de la economía, accediendo de esta manera a los servicios de la SSNC, y que, por su situación socioeconómica, califican también para los programas contra la pobreza (véase el cuadro 10).

Debe señalarse que los programas de atención a la pobreza no pueden resolver las brechas de desigualdad y protección contra riesgos asociadas a la dicotomía entre la SSC y la SSNC. La segmentación del mercado laboral mexicano –derivada del marco jurídico analizado al inicio de este documento— no se puede corregir con un programa de transferencias de ingreso, aun si estas están condicionadas a inversiones en capital humano de las familias beneficiarias. De hecho, a pesar de que Prospera incrementó los años promedio de escolaridad de sus beneficiarias, entre 2005 y 2019 se observó un incremento de la tasa de informalidad de las trabajadoras pobres, de tal forma que, como comenta Levy (2019), "*las mayores capacidades fueron contrarrestadas por la creciente disfuncionalidad del mercado laboral*". Por lo tanto, se requiere que, además de la inversión en capital humano de largo plazo que se logra a través de este tipo de programas, existan mejoras en el mercado laboral para que las familias pobres efectivamente puedan obtener empleos más productivos, con salarios más altos y acceso a la seguridad social contributiva.

# 7. Impacto de la protección social sobre la productividad

La normatividad en materia de protección laboral y de seguridad social no solamente tiene consecuencias en términos de coberturas contra riesgos y mecanismos de redistribución entre los diferentes grupos socioeconómicos de la población, sino que también incide directamente en las empresas y por tanto en la productividad del país.

La economía mexicana se caracteriza por grandes diferencias en los niveles de productividad de las empresas (Levy, 2018). Estas diferencias tienen muchas causas, entre ellas se encuentran los impuestos implícitos a la formalidad y los subsidios a la informalidad asociados a la estructura de protección social del país.

Por varios motivos examinados en este documento, el valor que las trabajadoras imputan a las prestaciones de la seguridad social contributiva puede llegar a ser inferior a su costo. La diferencia se puede interpretar como un impuesto implícito al trabajo formal: lo que las trabajadoras reciben es menos que lo que ellas y las empresas aportan. Este impuesto implícito de hecho es mayor para las trabajadoras de salarios más bajos, que son las que menos se benefician de la SSC ya que pasan menos tiempo en la formalidad y por tanto es menos probable que obtengan una pensión o servicios médicos al jubilarse. Pero independiente de los niveles salariales, el resultado que se debe enfatizar es que, en la práctica, la SSC grava el empleo formal.

Además, las políticas contra el despido pueden desalentar la contratación formal. Como se comentó anteriormente (véase la sección 2), las empresas, ante una regulación en materia

de despidos que resulta sumamente rígida y no prevé como causales el desempeño de la persona trabajadora ni consideraciones económicas de la empresa, pueden optar por contratar por la vía informal o, anticiparse los costos asociados, y contratar un menor número de personas del que resultaría óptimo para la utilidad de la empresa.

Paralelamente, los programas no contributivos subsidian el empleo informal. Desde el punto de vista de la población trabajadora, esos programas reducen el incentivo a participar en los programas contributivos ya que otorgan beneficios que si bien no son equivalentes, son gratuitos. Para ejemplificar ese punto, vale la pena retomar la observación que hacen Bosch *et al.* (2014) sobre las consecuencias de la introducción del Seguro Popular en el mercado laboral. Las autoras concluyen que entre 2002 y 2010, el mismo Seguro Popular originó una reducción en el empleo formal de entre el 8% y el 20% de todos los empleos formales creados en ese período.

Por otro lado, la legislación permite que las empresas familiares no coticen a la seguridad social de su personal en la medida en que las participantes son trabajadoras no asalariadas. Además, la probabilidad de detección y de sanción por incumplimiento de la normatividad en el caso de las empresas que contratan trabajadoras asalariadas es considerablemente mayor para las grandes empresas que para las pequeñas, lo que incentiva a que estas no crezcan. De hecho, la tasa de microempresas es sumamente alta: el 95% de los establecimientos emplean entre 0 y 10 personas (INEGI, 2019).

Si bien el presente análisis no se detiene en la cuestión de los regímenes fiscales especiales para las microempresas, cabe señalar que estos son un incentivo adicional para que no expandan su actividad. Estos regímenes tienen una motivación redistributiva, pero su efecto es obstaculizar el crecimiento de las empresas, ya que en tal caso las ganancias después de impuestos pueden ser menores.

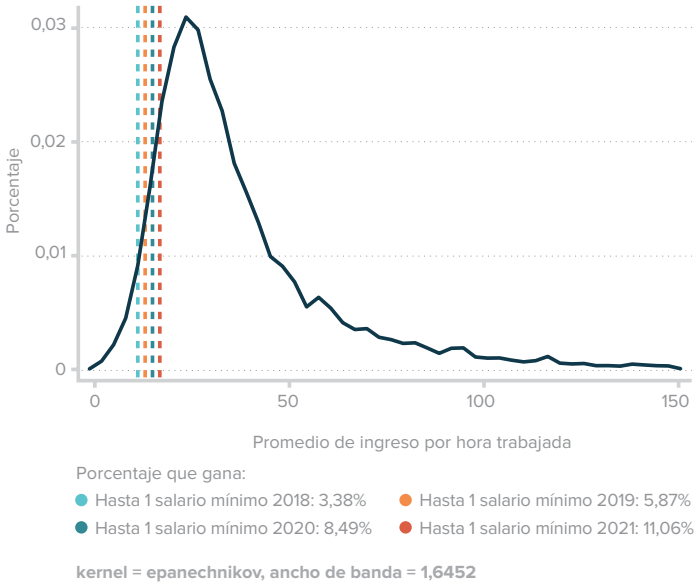
La combinación de un impuesto a la formalidad y un subsidio a la informalidad, y de hecho un impuesto al crecimiento de las empresas (en parte por una fiscalización imperfecta dispuesta en la LFT y la LSS, y en parte por los regímenes fiscales especiales), resulta muy costosa para la productividad del país, ya que los recursos son más productivos en el sector formal (Levy, 2018). Al respecto, la mayoría de las microempresas del país son informales. Por su tamaño, no pueden obtener economías de escala ni de alcance y por sus altas tasas de entrada y salida, generan muy poca acumulación de experiencia y habilidades entre sus trabajadoras. En línea con esto, tienen menos capacidad de invertir en capacitación, en tecnologías e innovación, y para acceder a instrumentos formales de financiamiento como los créditos de la banca comercial o de desarrollo. Muchas desaparecen pocos años después de ser creadas, y son reemplazadas por otras con el mismo perfil, generando de esta manera un gran acervo de empresas informales relativamente improductivas, que generan empleos de bajos salarios (Levy, 2018).

# 8. Cambios en la seguridad social a partir de 2019

## 8.1. Salario mínimo

De 2018 a 2021 el salario mínimo general se ha incrementado un 60% en términos nominales y un 45,1% en términos reales. Considerando a la población típica[31] y asumiendo que las distribuciones del ingreso laboral de 2018 y 2020 son relativamente similares, se observa que con el salario mínimo aprobado para 2021, el 11% de la población ocupada percibiría hasta un salario mínimo, mientras que con el salario mínimo vigente en 2018 el porcentaje que ganaba hasta un salario mínimo era de 3,38% (véase la figura 8). En la formalidad, se observa que el incremento del salario mínimo experimentado en los últimos tres años conllevaría un aumento de alrededor de cuatro puntos porcentuales del número de personas ocupadas que ganan hasta un salario mínimo (véase el anexo 5). Lo anterior supone un incremento en los costos salariales y no salariales de la nómina, que elevan el costo asociado a la formalidad. En la informalidad, a la que no se aplican las medidas de incremento del salario mínimo, casi el 18% ganaría hasta un salario mínimo a partir del valor aprobado para 2021 (véase el anexo 5).

**Figura 8.** Distribución del salario por hora en 2018 e incrementos al salario mínimo




Fuente: Elaboración propia, con datos de la ENOE 2018-I (INEGI, 2020).

Los efectos de dichos incrementos podrían verse reflejados en una mayor migración de la formalidad a la informalidad o al desempleo, particularmente en un periodo de decrecimiento económico.

[31] Definida anteriormente como las personas en localidades de más de 15.000 habitantes; las personas trabajadoras de entre 20 y 65 años; y las personas que trabajan al menos 20 horas a la semana. Además, se eliminaron las observaciones que, en términos salariales, son más extremas (percentiles 1 y 99) y cuyos ingresos laborales son iguales a cero.

## 8.2. Salud

El 1 de enero de 2020 entró en funciones el Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), en sustitución del Seguro Popular, conforme a las reformas realizadas a la Ley General de Salud y a la Ley de los Institutos Nacionales de Salud. El INSABI tiene por objeto ofrecer cobertura universal y gratuita de salud (incluida atención médica en los niveles primero y segundo, así como farmacéutica), siempre que se cumplan tres requisitos: a) encontrarse en territorio nacional, b) no ser derechohabiente de los servicios médicos del IMSS o el ISSSTE, y c) presentar un documento oficial de identificación (Secretaría de Salud, 2019). Más que el fortalecimiento del acceso a la salud universal anunciado, se observa un sistema que sigue basándose en el estatus laboral de los trabajadores para otorgar servicios diferentes.

## 8.3. Sistema de Pensiones

En 2019, el PAM –ahora Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores– incrementó la edad mínima para acceder a esa pensión a 68 años en todo el país, con excepción de las personas que viven en comunidades indígenas, para quienes se mantuvo la edad de 65 años. Además, el monto cambió a 2.550 pesos cada dos meses, es decir que de manera mensual el apoyo aumentó a más del doble (véase la sección 5). Actualmente el programa afirma tener más de 8,5 millones de beneficiarias (Gobierno de México, 2019). Cabe mencionar que uno de los cambios más relevantes de este programa es su reciente carácter universal, lo cual implica que todas las personas mayores de 68 años (o 65, según la excepción) podrán recibir la pensión mencionada (anteriormente el programa abarcaba únicamente a las personas adultas mayores de 65 años de edad con ingresos mensuales de hasta 1.092 pesos, véase la sección 5.1). Esto tiene implicaciones importantes en términos de redistribución, de gasto público y de operación de las propias pensiones. Con este cambio, una persona adulta mayor podrá acceder a la pensión otorgada por el IMSS, independientemente del monto, y a la vez a una pensión de la Secretaría de Bienestar.

Por otro lado, en diciembre de 2020, se aprobaron reformas a la LSS y a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR). Entre los cambios más relevantes se encuentra una reducción a 1.000 semanas de cotización para que la persona asegurada pueda acceder a las prestaciones de cesantía por edad avanzada y vejez (anteriormente 1.250 semanas). La reforma incluye también un aumento de las aportaciones para el retiro (cuota del 6,5% del salario base del trabajador), absorbido principalmente por las empresas. A partir del 1 de enero de 2023 y hasta 2030, las cuotas patronales irán en aumento de forma paulatina, pasando del 3,15% (1 SM) al 11,87% (4,01 UMA) el último año. Con este planteamiento es probable que continúe el problema estructural de la baja densidad de cotización de las personas trabajadoras en México (véase la sección 3), en la medida en que no se implementen modificaciones que promuevan una mayor inserción y permanencia en el mercado laboral formal (véase el anexo 5).

## 8.4. Guarderías

En 2019 el PEI fue sustituido por el Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, el cual tiene como objetivo apoyar a madres, padres solos o tutoras que trabajan, buscan empleo o estudian, para que tengan acceso a servicios

de cuidado y atención infantil. Para ello, la Secretaría de Bienestar otorga un apoyo a madres, padres solos o tutoras de 1.600 pesos bimestrales, por cada niño o niña de entre 1 año y el día antes de que cumpla 4 años (con un máximo de tres por hogar en el mismo período, a menos que se trate de nacimientos múltiples) o un apoyo de 3.600 pesos bimestrales, por cada niño o niña con discapacidad de entre 1 año y el día antes de que cumpla 6 años (Secretaría de Bienestar, 2019). En 2019, el programa otorgó 1.887,3 millones de pesos (Transparencia Presupuestaria, 2020a). Lo anterior resulta relevante al considerar los gastos en guardería del sistema no contributivo previo a las modificaciones actuales, pues hubo una disminución de 1.977 millones de pesos.

### 8.5. Programas contra la pobreza

En 2019 se anunció la eliminación del programa Prospera, principalmente en los componentes de salud y alimentación. En materia de salud, su eliminación se justificó con la creación del INSABI (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019). Por su parte, el componente de educación se sustituyó por el Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez, el cual otorga un apoyo de 800 pesos mensuales por familia, durante los diez meses que dura el ciclo escolar a aquellas en situación de pobreza y con integrantes que cursan la educación inicial, preescolar, primaria o secundaria, menores de 15 años (Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez, 2020). Este componente ejecutó en 2019 un presupuesto de 24.180,7 millones de pesos (Transparencia Presupuestaria, 2020b).

## 9. Consideraciones finales

A lo largo del presente artículo se ha hecho un recorrido del diseño de la seguridad social y de la protección del trabajo en México. Como se ha visto, el elemento más característico es la oferta fragmentada de servicios, coberturas y protecciones, resultante del estatus ocupacional de la población. Un sistema de seguridad social de estas características, en donde la población en la formalidad tiene acceso a un conjunto de beneficios distinto del que tiene la que está en la informalidad, acarrea desigualdades profundas.

En particular, las asimetrías presupuestarias tienen implicaciones de cobertura y calidad de los servicios, siendo estas superiores, en principio, para la población formal. Un claro ejemplo es el que se observa en el componente de salud, en que la cobertura que ofrece la SSC es muy amplia y cubre cualquier enfermedad, mientras que la cobertura de la SSNC cuenta con un catálogo de atención que restringe la cobertura a ciertas enfermedades[32].

Lo mismo puede decirse sobre los servicios de guardería, respecto de los cuales la SSC y la SSNC difieren considerablemente en cuanto a la protección que ofrecen. Por un lado, el seguro de guarderías de la SSC cubre los servicios de cuidado (incluidos la provisión de alimentos, salud y educación), mientras que los programas de la SSNC destinan apoyos económicos para cubrir solo un costo parcial de los servicios de atención y cuidado.

[32] Si bien el INSABI busca brindar atención universal y gratuita, en el periodo de transición estas aspiraciones no se han concretado y los servicios de tercer nivel han incrementado el gasto directo de las personas beneficiarias.

En materia de pensiones, las diferencias entre la SSC y la SSNC son abismales. En términos per cápita, una persona asegurada que cumple con los años de cotización requeridos para obtener una pensión de la SSC (menos de la mitad de las personas que han cotizado en algún momento de su vida) tiene acceso a un importe monetario promedio casi 11 veces mayor al que percibe una persona beneficiaria de los programas de pensiones de la SSNC.

Más aún, el sistema de pensiones contributivo, que absorbe más del 60% del gasto en la SSC, genera tres brechas abrumadoras. En primer lugar, las personas amparadas bajo el régimen de 1973 obtienen pensiones superiores a las que percibirán las amparadas por el régimen de 1997 con la misma trayectoria laboral, como resultado del esquema altamente subsidiado de la Ley de 1973. Además, una proporción considerable de trabajadoras que han cotizado para su retiro no tendrán acceso ni a los servicios de salud ni a una pensión cuando cumplan 65 años. En segundo lugar, se observan desigualdades relevantes en función de la institución a la que una persona se encuentra adscrita. Aquellas personas adscritas al ISSSTE perciben pensiones que, en promedio, son dos veces mayores que las que perciben las adscritas al IMSS. En tercer lugar, las desigualdades y la regresividad en materia de pensiones responden a la elevada permeabilidad entre las categorías de formalidad e  informalidad, especialmente en los quintiles de ingresos laborales más bajos. Esto implica que las trabajadoras activas de menores ingresos subsidian los servicios de salud de la población jubilada con una pensión contributiva de retiro.

Es importante destacar que las desigualdades no solo se dan entre la formalidad y la informalidad, sino que también se observan entre la población con acceso a la SSC. Como se analizó en la sección 4, de los cinco conceptos cubiertos por la SSC, únicamente dos tienen un componente redistributivo (salud y guardería), aunque en la práctica presentan deficiencias importantes que reducen su impacto.

Por otro lado, las fallas en el diseño y las deficiencias de calidad de los servicios otorgados por la SSC, la posibilidad de recibir un servicio de manera gratuita mediante la SSNC, y la probabilidad de detección y de sanción por incumplimiento de la normatividad muy reducida de las empresas pequeñas, son algunos de los factores que explican que la combinación de la SSC y la SSNC se traduzca en un impuesto a la formalidad y un subsidio a la informalidad, lo que debilita la productividad del país.

A la luz de lo anterior, es importante replantear el esquema de protección social actual, para que favorezca la reducción de la desigualdad mediante alternativas que ofrezcan una protección social de calidad similar para todas las personas con independencia de su condición laboral y que tengan mayor impacto redistributivo. También es crucial fortalecer mecanismos de monitoreo del cumplimiento de la ley. En ese sentido, se plantea la posibilidad de migrar a un esquema de seguridad social universal, no fragmentado, algunos de cuyos componentes más importantes, entre ellos la salud, se financien mediante impuestos generales, o a otros con mecanismos que no dependan de la posición de las trabajadoras en el mercado laboral.

# Anexos

## Anexo 1

**Cuadro A.1.** Cuotas para el pago de los distintos seguros considerados en la seguridad social contributiva por institución y actor responsable del pago

| Seguro | Responsable | IMSS | ISSSTE |
|---|---|---|---|
| Riesgos de trabajo | Persona empleadora (IMSS)/Dependencias y entidades (ISSSTE) | Desde 0,54355% hasta 7,58875%, según la clase. | Cubrirá una aportación del 0,75% del sueldo básico por el seguro de riesgos de trabajo. |
| Enfermedades y maternidad | Persona empleadora (IMSS)/Dependencias y entidades (ISSSTE) | Prestaciones en especie<br>Pago mensual por cada asegurado del 13,9% del salario mínimo general.<br>Las personas aseguradas con un salario tres veces mayor que el salario mínimo, percibirán una cuota adicional equivalente al 6% de la cantidad que resulte de la diferencia entre el salario base de cotización y tres veces el salario mínimo general.<br>Prestaciones monetarias<br>0,7% del salario base de cotización. | El equivalente al 7,375% del sueldo básico financiará el seguro de salud de las trabajadoras en activo y sus familiares derechohabientes.<br>El equivalente al 0,72% del sueldo básico para financiar el seguro de salud de los pensionados y sus familiares derechohabientes. |
| | Personas trabajadoras | Prestaciones en especie<br>2% de la cantidad que resulte de la diferencia entre el salario base de cotización y tres veces el salario mínimo general.<br>Prestaciones monetarias<br>0,25% del salario base de cotización. | Una cuota del 2,75% del sueldo básico para financiar el seguro de salud de las trabajadoras en activo y sus familiares derechohabientes.<br>Una cuota del 0,625% del sueldo básico para financiar el seguro de salud de las pensionadas y sus familiares derechohabientes. |
| | Gobierno Federal | Prestaciones en especie<br>Cuota mensual equivalente al 13,9% de un salario mínimo general.<br>Prestaciones monetaria<br>0,05% del salario base de cotización. | El Gobierno Federal cubrirá mensualmente una cuota social diaria por cada persona trabajadora, equivalente al 13,9% del salario mínimo general para el Distrito Federal vigente al día 1 de julio de 1997 actualizado trimestralmente conforme al INPC* al día de la entrada en vigor de la LISSSTE. La cantidad inicial que resulte, a su vez, se actualizará trimestralmente, conforme al INCP. |
| Invalidez y vida | Persona empleadora (IMSS)/Dependencias y entidades (ISSSTE) | 1,65% sobre el salario base de cotización. | Una aportación del 0,625% del sueldo básico. |
| | Personas trabajadoras | 0,625% sobre el salario base de cotización. | Una cuota de 0,625% del sueldo básico. |
| | Gobierno Federal | 7,143% del total de las cuotas patronales. | n.d. |
| Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez | Persona empleadora (IMSS)/Dependencias y entidades (ISSSTE) | 2% del salario base de cotización de la persona trabajadora (retiro).<br>3,150% sobre el salario base de cotización (cesantía en edad avanzada y vejez). | Una aportación de retiro del 2%, y por cesantía en edad avanzada y vejez del 3,75% del sueldo básico. |
| | Personas trabajadoras | 1,125% sobre el salario base de cotización (cesantía en edad avanzada y vejez). | Una cuota del 6,125% del sueldo básico. |
| | Gobierno Federal | 7,143% del total de las cuotas patronales (cesantía en edad avanzada y vejez).<br>Aporte mensual para las personas trabajadoras que ganen hasta 15 veces el salario mínimo general vigente que va de 3,22564 a 3,87077 pesos por día trabajado según el número de SM (cuota social). | Cubrirá mensualmente una cuota social diaria por cada persona trabajadora, equivalente al 5,5% del salario mínimo general para el Distrito Federal vigente al día 1 de julio de 1997 actualizado trimestralmente conforme al INPC* al día de la entrada en vigor de esta Ley. La cantidad inicial que resulte, a su vez, se actualizará trimestralmente en marzo, junio, septiembre y diciembre, conforme al INPC. |
| Guarderías y prestaciones sociales | Persona empleadora (IMSS)/Dependencias y entidades (ISSSTE) | 1% del salario base de cotización (100% de la prima para este seguro). | Una aportación del 0,5% del sueldo básico.<br>En el caso de los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil, cubrirá el 50% del costo unitario por cada uno de los hijos e hijas de las personas trabajadoras (conforme al costo de la estancia de bienestar infantil que determine la junta directiva). |
| | Personas trabajadoras | n.d. | Una cuota del 0,5% del sueldo básico. |

Fuente: Elaboración propia, a partir de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (2020) y la Ley del Seguro Social (2020).

* INPC = Índice Nacional de Precios al Consumidor

**Cuadro A.2.** Cuota social vigente IMSS (enero a abril de 2020)

| Nivel de ingresos | Aportación estatal |
|---|---|
| 1 SM | 5,91735 (0,29 dólares) |
| 1,01 SM a 4 UMA | 5,67079 (0,28 dólares) |
| 4,01 a 7 UMA | 5,42424 (0,27 dólares) |
| 7,01 a 10 UMA | 5,17768 (0,26 dólares) |
| 10,01 a 15 UMA | 4,93113 (0,25 dólares) |

Fuente: Elaboración propia, con información de la CONSAR (2020).

## Anexo 2

**Cuadro A.3.** Cuotas pagadas por concepto del seguro de salud

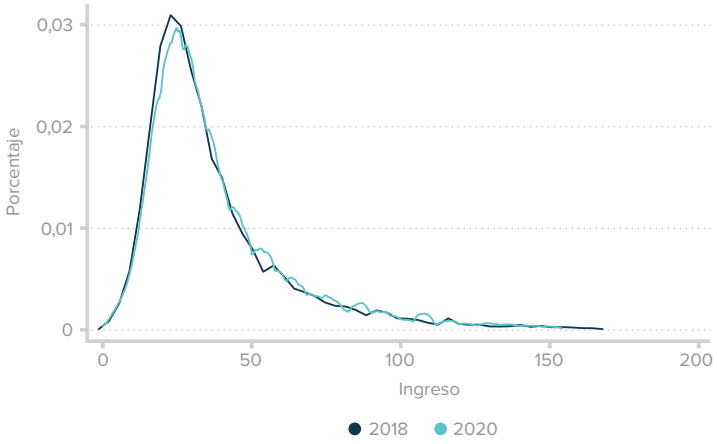
| Salario base de cotización | | Cuota patronal | Cuota obrera | Cuota del Gobierno | Total | Pagan total (pesos) | Ganan (pesos) | % de lo que pagan respecto de lo que ganan |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | SM | 0,146 | 0,0025 | 0,1395 | 0,288 | 763,488 | 2.651 | 0,288 |
| 2 | SM | 0,153 | 0,005 | 0,14 | 0,298 | 789,998 | 5.302 | 0,149 |
| 3 | SM | 0,16 | 0,0075 | 0,1405 | 0,308 | 816,508 | 7.953 | 0,102 |
| 4 | SM | 0,227 | 0,03 | 0,141 | 0,398 | 1.055,098 | 10.604 | 0,0995 |
| 5 | SM | 0,294 | 0,0525 | 0,1415 | 0,488 | 1.293,688 | 13.255 | 0,0976 |
| 6 | SM | 0,361 | 0,075 | 0,142 | 0,578 | 1.532,278 | 15.906 | 0,096 |
| 7 | SM | 0,428 | 0,0975 | 0,1425 | 0,668 | 1.770,868 | 18.557 | 0,095 |
| 8 | SM | 0,495 | 0,12 | 0,143 | 0,758 | 2.009,458 | 21.208 | 0,0947 |
| 9 | SM | 0,562 | 0,1425 | 0,1435 | 0,848 | 2.248,048 | 23.859 | 0,094 |
| 10 | SM | 0,629 | 0,165 | 0,144 | 0,938 | 2.486,638 | 26.510 | 0,0938 |

Fuente: Elaboración propia, a partir de la Ley del Seguro Social (2020) y la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (2017).

## Anexo 3. Figuras para el análisis de los incrementos al salario mínimo[33]

### Distribución de los ingresos laborales, 2018 y 2020

**Figura A.1.** Distribución de ingresos laborales por hora trabajada, 2018 y 2020



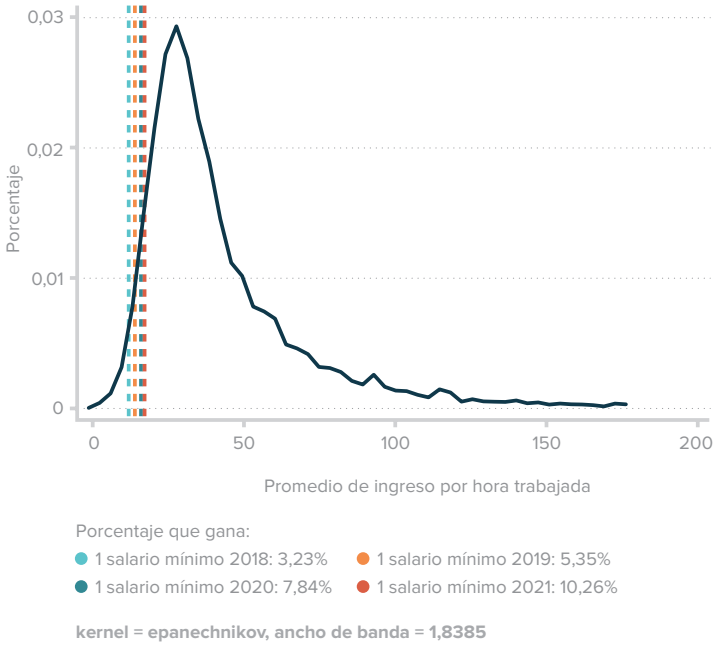

**kernel = epanechnikov, ancho de banda = 1,6575**

Fuente: Elaboración propia, con datos de la ENOE 2018-I y ENOE 2020-I (INEGI, 2020).

[33] Todas estas figuras se elaboraron aplicando filtros para las personas en localidades de más de 15.000 habitantes las personas trabajadoras de entre 20 y 65 años y las personas que trabajan al menos 20 horas a la semana. Además, se eliminaron las observaciones que, en términos salariales, son más extremas (percentiles 1 y 99).

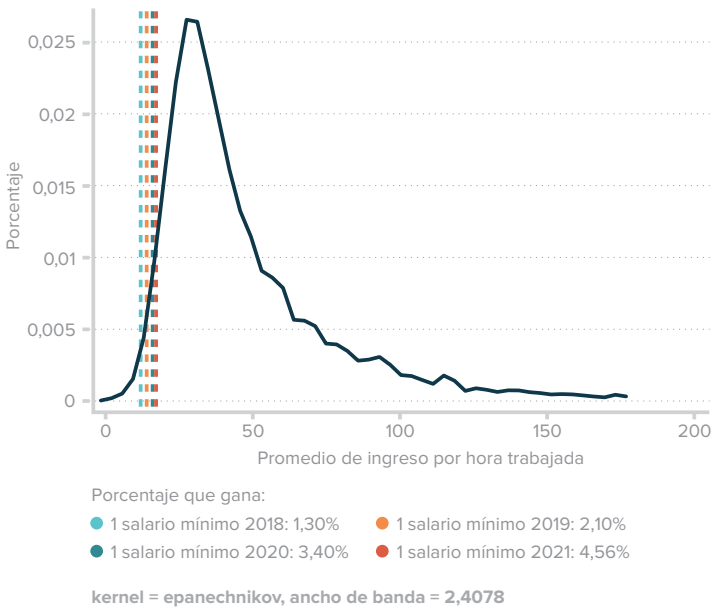
## Población ocupada, distribución en 2020

**Figura A.2.** Distribución del salario por hora de la población ocupada e incrementos al SM, 2020



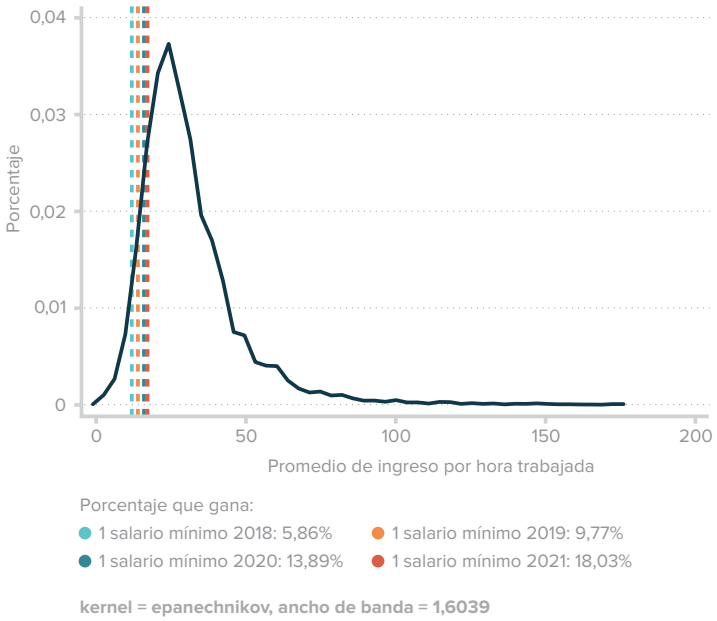

Fuente: Elaboración propia, con datos de la ENOE 2020-I (INEGI, 2020).

**Figura A.3.** Distribución del salario por hora de la población ocupada en la formalidad e incrementos al SM, 2020




Fuente: Elaboración propia, con datos de la ENOE 2020-I (INEGI, 2020).

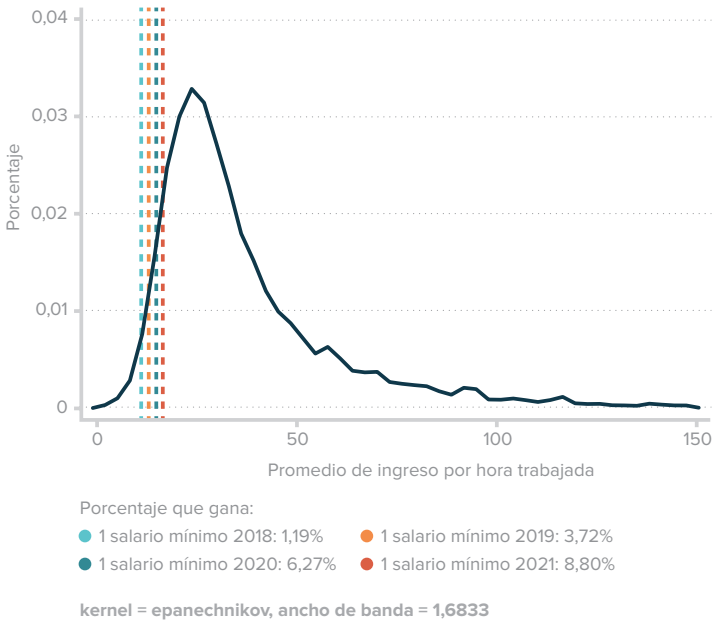
**Figura A.4.** Distribución del salario por hora de la población ocupada en la informalidad e incrementos al SM, 2020




Fuente: Elaboración propia, con datos de la ENOE 2020-I (INEGI, 2020).

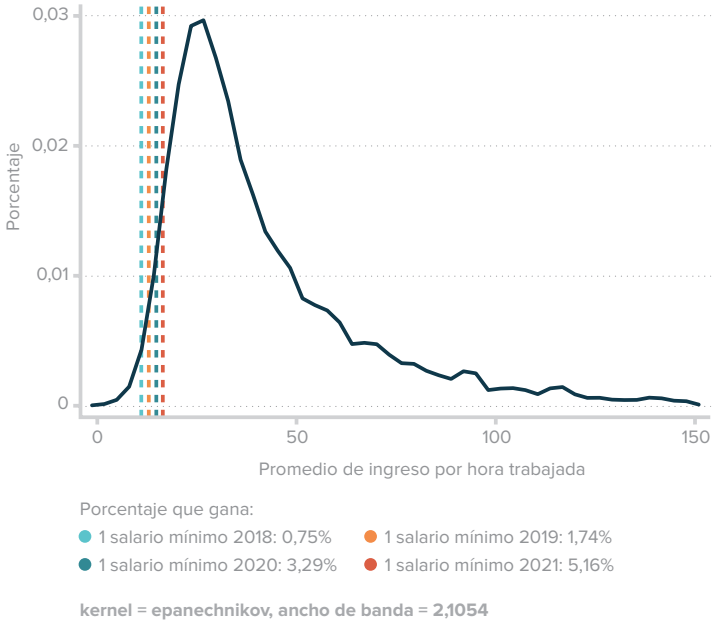
## Población asalariada, distribución en 2018

**Figura A.5.** Distribución del salario por hora de la población asalariada e incrementos al SM, 2018



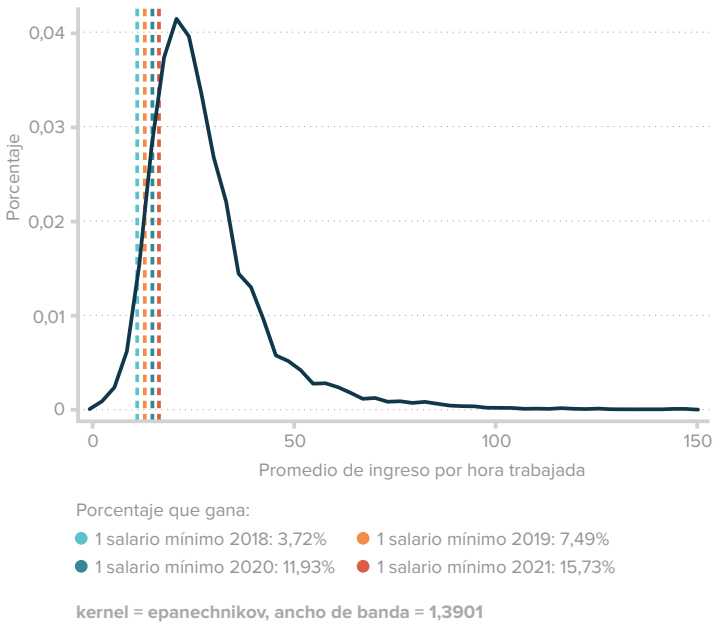

Fuente: Elaboración propia, con datos de la ENOE 2018-I (INEGI, 2020).

**Figura A.6.** Distribución de la remuneración por hora de la población asalariada en la formalidad e incrementos al SM, 2018




Fuente: Elaboración propia, con datos de la ENOE 2018-I (INEGI, 2020).

**Figura A.7.** Distribución de la remuneración por hora de la población asalariada en la informalidad e incrementos al SM, 2018




Fuente: Elaboración propia, con datos de la ENOE 2018-I (INEGI, 2020).

## Anexo 4. Descripción complementaria de los programas contra la pobreza

El programa Prospera contemplaba a) un componente de alimentación, a partir de apoyos monetarios a las familias beneficiarias, b) un componente de salud, por medio de servicios de atención a la salud para la familia y un apoyo monetario mensual para personas adultas mayores que no son beneficiarias del PAM, c) un componente de educación, por medio de la entrega de becas bimestrales como incentivo para la retención y el avance escolares, así como la entrega de útiles escolares, y d) un componente de vinculación, que consistía en asesorías e información para que las familias beneficiarias accedieran a programas de fomento productivo, generación de ingreso y empleo, entre otros.

PAL-Hambre proporcionaba a) una transferencia monetaria mensual para alimentación, b) una compensación mensual del efecto del alza internacional de los precios de los alimentos, c) apoyo monetario bimestral por cada niña o niño de 0 a 9 años integrante de la familia beneficiaria, d) una transferencia monetaria adicional a las familias bajo el esquema PAL-SINHAMBRE de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y e) un apoyo especial para la transición a Prospera. Originalmente, este programa estaba destinado a personas que no eran atendidas por Prospera, sin embargo, a partir de 2015, el PAL se incluyó como una de las estrategias de este programa.

## Anexo 5. Metodología para la elaboración de las cifras de gasto público en seguridad social contributiva y no contributiva

Para realizar el análisis de los recursos públicos destinados a la seguridad social, es importante tomar en consideración que la clasificación de los programas presupuestarios (PP) entre los sistemas contributivo y no contributivo no es evidente dentro de la estructura programática del gasto público federal. En consecuencia, resulta necesaria la definición de criterios para acotar el universo de análisis.

Para realizar la selección de los PP que destinan recursos para la provisión de los servicios previstos en la Ley del Seguro Social, se han definido los siguientes criterios (véase el cuadro A.4).

**Cuadro A.4.** Criterios para la selección de los programas presupuestarios que destinan recursos a la seguridad social de los trabajadores formales

| Orden de Gobierno | Programas de seguridad social contributivos | Programas de seguridad social no contributivos | Programas de atención a la pobreza |
|---|---|---|---|
| Federal | Programas presupuestarios coordinados por el IMSS (ramo 50) y por el ISSSTE (ramo 51) que destinan recursos para la provisión de servicios a las trabajadoras formales. Estos servicios se caracterizan por formar parte del conjunto de prestaciones definidas por ley: servicios de salud, maternidad, enfermedad, riesgos de trabajo, invalidez y guardería. Igualmente se consideran los programas presupuestarios del ramo Aportaciones a seguridad social (ramo 19) que destinan recursos para el pago de las aportaciones que el Gobierno Federal realiza en cumplimiento de la ley. | Programas presupuestarios que destinan recursos para que la población, principalmente las trabajadoras informales, puedan tener acceso a los beneficios que otorga la seguridad social: servicios de salud, servicios de guardería y pago de pensiones para personas adultas mayores. A nivel federal estos programas son coordinados por la SSA (ramo 12) y la actual Secretaría del Bienestar, antes SEDESOL (ramo 20). | Programas presupuestarios que otorgan un subsidio al ingreso, condicionado a que la población acepte tener acceso a servicios educativos y de salud. |
| Estatal | No se aplica | Programas presupuestarios que destinan recursos para que la población, principalmente las trabajadoras informales, puedan tener acceso a los beneficios que otorga la seguridad social: servicios de salud, servicios de guardería y pago de pensiones para personas adultas mayores. | No se aplica |

Fuente: Elaboración propia, a partir de la Ley del Seguro Social (2020).

Para realizar el análisis, se revisó la información disponible en la Cuenta Pública 2018. Como resultado, se identificó un total de 33 PP federales que destinan recursos a la seguridad social mientras que, a nivel estatal con datos de 2015, se identificaron tres tipos de PP de seguridad social no contributiva: salud, guarderías y pensiones para adultos mayores.

En los siguientes cuadros se enumeran los programas seleccionados y se incluye una pequeña descripción que sustente su incorporación en el análisis.

**Cuadro A.5.** Programas presupuestarios del IMSS destinados a la seguridad social contributiva, 2018

| Tipo seguro/ programa presupuestario | Presupuesto 2018 (millones de pesos) | Presupuesto (% del PIB) | Cobertura (personas) | Cobertura (% población nacional) | Gasto per cápita (pesos) | Descripción |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Salud** | 235.640,17 | 1,0031% | 27.426.256 | 22,80% | 8.591,77 | |
| 50 E011 Atención a la salud | 211.548,24 | 0,9005% | | | | Programa que proporciona atención médica a la población derechohabiente del IMSS. |
| 50 E003 Atención a la salud en el trabajo | 1.138,19 | 0,0048% | | | | A través de este programa se dictamina la incapacidad por accidente y enfermedades de trabajo; también se encarga de la prevención. |
| 50 E001 Prevención y control de enfermedades | 5.189,33 | 0,0221% | . | . | . | Programa dirigido a la población derechohabiente del IMSS; se ocupa de la prevención de enfermedades y la atención de embarazo de alto riesgo. |
| 50 j004 Pago de subsidios a los asegurados | 17.764,42 | 0,0756% | | | | Programa destinado al pago de subsidios por una incapacidad temporal, por ejemplo, por enfermedad, riesgo de trabajo o maternidad. |
| **Riesgo de trabajo** | 17.764,42 | 0,0756% | 27.426.256 | 22,87% | 647,72 | . |
| 50 J004 Pago de subsidios a los asegurados | 17.642,42 | 0,0756% | . | . | . | Programa destinado al pago de subsidios por una incapacidad temporal, por ejemplo, por enfermedad, riesgo de trabajo o maternidad. |
| **Guardería** | 10.709,66 | 0,0456% | 194.094 | 0,16% | 55.177,69 | |
| 50 E007 Servicios de guardería | 10.710,66 | 0,0456% | . | . | . | Programa que ofrece el servicios de guardería para las y los hijos de trabajadores afiliados al IMSS (de acuerdo con la Ley del Seguro Social). |
| **Invalidez** | 3.033,23 | 0,0129% | 27.426.256 | 22,87% | 110,6 | |
| 50 T002 Seguro de invalidez y vida | 3.034,23 | 0,0129% | . | . | . | Programa del ramo 19 que integra las aportaciones que realiza el Gobierno Federal al seguro de invalidez y vida del IMSS. |
| **Pensiones en curso de pago** | 275.105,82 | 1,1711% | 4.333.052 | 3,61% | 3.156,95 | |
| 50 J001 Pensiones en curso de pago Ley 1973 | 275.106,82 | 1,1711% | . | . | . | Este programa se encarga de realizar el pago de pensiones de la población ya pensionada. |
| **Pensiones para el retiro** | 84.741,17 | 0,6070% | 27.426.256 | 22,88% | 5.199,38 | |
| 50 J003 Régimen de pensiones y jubilaciones del IMSS | 84.741,17 | 0,3607% | . | . | . | Este programa integra la totalidad de su gasto en la partida 45202 “Pago de pensiones y jubilaciones contractuales”. |
| 19 J021 Pensión Mínima Garantizada IMSS | 2.512,02 | 0,0107% | | . | . | Programa del ramo 19 integra las aportaciones que realiza el gobierno federal para el pago de las pensiones y jubilaciones del IMSS. |
| 50 J002 Rentas vitalicias Ley 1997 | 16.848,58 | 0,0717% | | . | . | El programa realiza el pago de pensiones conforme a la Ley de 1997. |
| 19 J011 Aportaciones Estatuarias al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez | 5.336,47 | 0,0236% | . | . | . | Este programa realiza el pago de las aportaciones del Gobierno Federal para cubrir las cuotas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. |
| 19 J012 Cuota Social al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez | 32.665,19 | 0,1390% | | . | . | Este programa realiza el pago de las aportaciones del Gobierno Federal para cubrir las cuotas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. |
| 19 J017 Fondo de Reserva para el Retiro IMSS | 300 | 0,0013% | | . | . | Como tal, este programa no se construye como un programa para el pago de pensiones, sino como un fondo de reserva. |

Fuente: Elaboración propia, con datos de CONEVAL (2019) y SHCP (2019).

**Cuadro A.6.** Programas presupuestarios del ISSSTE destinados a la seguridad social contributiva, 2018

| Tipo seguro/programa presupuestario | Presupuesto 2018 (millones de pesos) | Presupuesto (% del PIB) | Cobertura (personas) | Cobertura (% población nacional) | Gasto per cápita (pesos) | Descripción |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Salud | 44.545,3 | 0,1896% | 2.946.486 | 2,46% | 15.118,11 | |
| 51 E044 Atención a la Salud | 28.207,42 | 0,1201% | . | . | . | Este programa proporciona atención médica hospitalaria a la población usuaria de los servicios del ISSSTE. |
| 51 E043 Prevención y control de enfermedades | 4.292,76 | 0,0183% | . | . | . | Este programa proporciona atención médica específicamente a enfermedades transmisibles y no transmisibles a la población usuaria de los servicios del ISSSTE. |
| 51 E018 Suministro de Claves de Medicamentos | 12.025,38 | 0,0512% | . | . | . | Este programa de medicamentos prescritos por receta médica a la población usuaria de los servicios del ISSSTE. |
| 51 J020 Subsidios y Ayudas | 19,75 | 0,001% | . | . | . | Este programa es clasificado dentro del rubro de salud por cubrir el pago de incapacidad por concepto de maternidad. |
| Riesgos de trabajo | 2.225,63 | 0,0095% | 2.946.486 | 2,46% | 755,35 | . |
| 51 J019 Pensiones por riesgos de trabajo | 2.225,63 | . | . | . | . | Este programa es clasificado dentro del rubro de riesgo de trabajo por cubrir el pago de incapacidad por este concepto. |
| Guarderías | 3.285,63 | 0,0140% | 35.481 | 0,03% | 92.602,53 | |
| 51 E045 Prestaciones Sociales | 3.285,63 | . | . | . | . | Este programa proporciona diferentes tipos de servicios entre los que se encuentran las estancias para el bienestar y desarrollo infantil. |
| Invalidez | 218,5 | 0,0009% | 2.946.486 | 2,46% | 74,16 | |
| 51 J021 Pensiones por Invalidez | 218,5 | . | . | . | . | Este programa integra las asignaciones destinadas a cubrir las prestaciones que establece la ley en materia de seguridad social. |
| Pensiones en curso de pago | 190.849,69 | 0,8126% | 1.203.941 | 1,00% | 7.884,08 | |
| 51 J026 Pensiones y Jubilaciones | 190.849,69 | . | . | . | . | Este programa realiza el pago de pensiones y jubilaciones a través de la partida 45201 “Pago de pensiones y jubilaciones”. |
| Pnesiones para el retiro | 19.231,91 | 0,0819% | 2.946.486 | 2,46% | 6.527,41 | |
| 51 J022 Pensiones por Causa de Muerte | 1.480,44 | 0,0006% | | | | Este programa realiza el pago de pensiones y jubilaciones a través de la partida 45201 “pago de pensiones y jubilaciones”. |
| 51 J024 Pensiones por Cesantía | 313,86 | 0,0013% | | | | Este programa realiza el pago de pensiones y jubilaciones a través de la partida 45201 “pago de pensiones y jubilaciones”. |
| 51 J025 Pensiones por vejez | 14.994,23 | 0,0638% | | | | Este programa realiza el pago de pensiones y jubilaciones a través de la partida 45201 “pago de pensiones y jubilaciones”. |
| 19 J022 Cuota Social Seguro de Retiro ISSSTE | 2.421,56 | 0,0103% | . | . | . | Este programa realiza el pago de aportaciones de seguridad social a trabajadores y trabajadoras del ISSSTE a través de la partida 47102 “Transferencias para cuotas y aportaciones a los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez”. |
| 51 J027 Indemnizaciones Globales | 22,81 | 0,0001% | | | | La Indemnización Global es una prestación que se otorga a los trabajadores que, sin tener derecho a pensión por jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, causen baja definitiva en el empleo. |

Fuente: Elaboración propia, con datos de CONEVAL (2019) y SHCP (2019).

**Cuadro A.7.** Programas presupuestarios del Gobierno Federal destinados a la seguridad social no contributiva, 2018

| Tipo seguro/programa presupuestario | Presupuesto 2018 (millones de pesos) | Presupuesto (% del PIB) | Cobertura (personas) | Cobertura (% población nacional) | Gasto per cápita (pesos) | Descripción |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Salud | 177.369,08 | 0,7550% | 69.247.479 | 57,74% | 2.561 | |
| 10 S038 Programa IMSS-PROSPERA | 11.893,53 | 0,0506% | 10.886.510 | . | . | Este programa proporciona atención médica de niveles primero y segundo principalmente a la población que no cuenta con seguridad social y que reside en localidades de alta y muy alta marginación. |
| 12 U005 Seguro Popular | 68.148,43 | 0,2901% | 53.530.359 | . | . | El programa provee de atención médica de niveles primero y segundo, a la población que no cuenta con seguridad social, contempla el catálogo universal de servicios de salud. |
| 33 I002 Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) | 95.315,99 | 0,4057% | | . | . | Este programa se construye como un fondo que tiene como objetivo aportar recursos a las entidades federativas para la prestación de servicios de salud a la población que no cuenta con un empleo formal o que no está incorporada en algún régimen de seguridad social. |
| 12 S201 Seguro Médico Siglo XX1 | 2.011,13 | 0,0086% | 4.839.610 | . | . | Este programa realiza el financiamiento de la atención médica y preventiva, además de otorgar atención en los niveles primero, segundo y tercero, a la población de niños y niñas menores de 5 años que no cuentan con seguridad social o algún otro tipo de mecanismos de previsión social en salud. |
| Guardería | 3.864,27 | 0,0164% | 313.500 | 0,26% | 12.324 | |
| 20 S174 Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras | 3.864,27 | . | . | . | . | El programa destina apoyos económicos para cubrir parcialmente el costo de los servicios de atención y cuidado infantil para hijos e hijas o niños y niñas bajo el cuidado de madres, padres solos o tutores que tienen un ingreso por debajo de la línea de bienestar. |
| Pago de pensiones | 35.619,56 | 0,1516% | 5.114.075 | 4,26% | 6.965 | |
| 20 S176 Pensión para Adultos Mayores | 35.619,56 | . | . | . | . | Este programa distribuye apoyo económico mediante transferencias electrónicas a las personas adultas mayores de 65 años o más que no reciben un ingreso mensual superior a 1.092 pesos por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo. |

Fuente: Elaboración propia, con datos de CONEVAL (2019) y SHCP (2019).

**Cuadro A.8.** Programas presupuestarios de gobiernos estatales destinados a la seguridad social no contributiva, 2015[34]

| Tipo de seguro | Entidad Federativa | Programa presupuestario | Presupuesto 2015 (millones de pesos de 2018) | Descripción |
|---|---|---|---|---|
| **Guardería** | Aguascalientes | Programa de Apoyo al Cuidado y Atención Infantil | 1,05 | Este conjunto de programas destina recursos a las estancias infantiles. |
| | Baja California | Programa Estatal de Instancias Infantiles | 22,76 | |
| | Baja California Sur | Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil/Centro de Asistencia Comunitario | 0,19 | |
| | Chiapas | Fortalecimiento de Centros de Asistencia Infantil Comunitarios | 17,2 | |
| | Distrito Federal | Centros para el Desarrollo Infantil (CADI's Y CAIC's) | 70,13 | |
| | Guanajuato | Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil/Centro de Asistencia Comunitario | 26,54 | |
| | Guerrero | Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil/Centro de Asistencia Comunitario | 0,08 | |
| | Jalisco | Atención en centros, a niñas y niños menores de 6 años | 64,53 | |
| | Estado de México | Atención Educativa a Hijos de Madres Trabajadoras | 107,43 | |
| | Michoacán | Centros de Asistencia Infantil Comunitarios | n.d. | |
| | Nuevo León | Programa de Apoyo Especial para la Atención y Educación Infantil de 0 a 6 años | 0,95 | |
| | Puebla | Centros de Asistencia Infantil Comunitarios | n.d. | |
| | Quintana Roo | Centros de Asistencia Infantil Comunitarios/ Centros Integrales para la Primera Infancia | n.d. | |
| | San Luis Potosí | Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil/ Centros de Asistencia Comunitaria | n.d. | |
| | Sinaloa | Centros Infantiles Sinaloenses | n.d. | |
| | Sonora | Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil/ Centros de Asistencia Comunitaria | 0,06 | |
| | Tamaulipas | Centros de Asistencia Infantil Comunitarios | 0,17 | |
| | Yucatán | Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil | 4,34 | |
| | Zacatecas | Centros de Asistencia Infantil Comunitarios | n.d. | |

[34] La información que se presenta a nivel estatal se elaboró con datos proporcionados por Arturo Antón, profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Pago de pensiones** | Aguascalientes | Programa “Atención al Adulto Mayor” | 2,31 | Este conjunto de programas destina recursos para entregar apoyo económico a personas de la tercera edad. |
| | Baja California | Programa de Apoyo al Aulto Mayor - Pensiones | 24,3 | |
| | Chiapas | Programa “Amanecer” | 963,6 | |
| | Chihuahua | Programa “Chihuahua Vive a Plenitud” | 140,82 | |
| | Coahuila | Programa “B.I.D.A. Bienestar Integral de Adultos Mayores” | 1,31 | |
| | Colima | Programa “Pensión Alimenticia” | 28,69 | |
| | Distrito Federal | Programa “Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años” | 7.207,26 | |
| | Durango | Programa “Apoyo a Adultos Mayores” | n.d. | |
| | Estado de México | Programa “Gente Grande” | 2.776,56 | |
| | Guierrero | Programa “Pensión Guerrero” | 115,69 | |
| | Hidalgo | Programa “Apoyos Asistenciales y Sociales” | 1,15 | |
| | Jalisco | Programa “Vive Grande” | 481,27 | |
| | Michoacán | Programa “Compromiso con la Nutrición de los Adultos Mayores” | n.d. | |
| | Nuevo León | Programa “Apoyo Directo al Adulto Mayor” | 663,09 | |
| | Oaxaca | Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años y Más Años | n.d. | |
| | Puebla | Programa “70 y más urbano” | n.d. | |
| | Quintana Roo | Programa “Abuelito Estoy Contigo” | n.d. | |
| | Sinaloa | Programa “Apoyo para Adultos Mayores 70 y Más” | 55,53 | |
| | Sonora | Programa Apoyo a Adultos Mayores | 57,85 | |
| | Tlaxcala | Programa “65 y más” | n.d. | |
| | Veracruz | Programa “Pensión Alimenticia para Adultos Mayores 70 y Más” | 485,89 | |
| | Zacatecas | Programa “Sumando a los Abuelos” | 15,92 | |

Fuente: Elaboración propia, con datos proporcionados por Arturo Antón, profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.

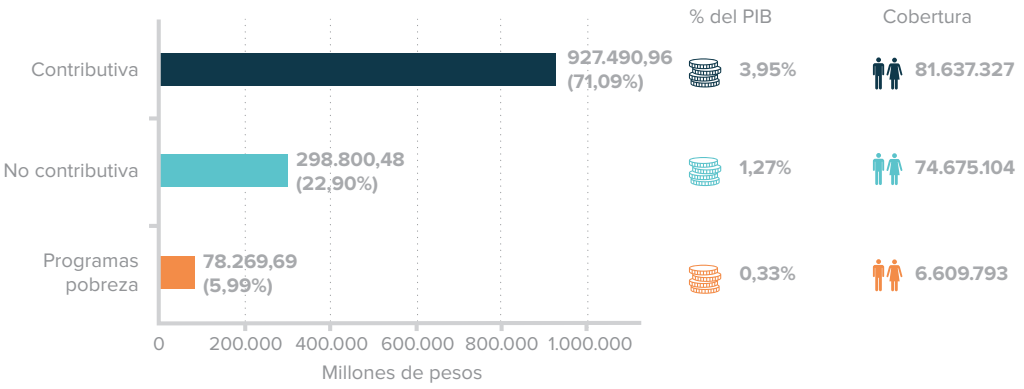
Además, para la obtención del monto del pago de las cuotas y aportaciones que realizan las trabajadoras, empleadoras y el Gobierno Federal al IMSS y al ISSSTE se consultaron los informes de auditoría que forman parte de la Cuenta Pública Federal 2018. El cuadro A.9 muestra la información recabada.

**Cuadro A.9.** Pago de cuotas y aportaciones realizadas a los seguros del IMSS y el ISSSTE, 2018

| Institución | | Trabajador (millones de pesos) | Empleador (millones de pesos) | Gobierno Federal (millones de pesos) |
|---|---|---|---|---|
| IMSS | Salud | 23.087,46 | 180.766,98 | 92.322,84 |
| | Pensiones | 26.303,07 | 120.424,8 | 5.882,92 |
| | Guarderías | n.a. | 24.597,41 | n.a. |
| | Invalidez y vida | 17.339,08 | 43.235,52 | 3.135,92 |
| | Riesgos del trabajo | n.a. | 45.885,66 | - |
| ISSSTE | Salud | 13.831 | 31.451 | 17.571 |
| | Pensiones | 23.401,95 | 3.377,59 | - |
| | Guarderías | 1.832 | 2.435 | n.a. |
| | Invalidez y vida | 2.293 | 2.218 | n.a. |
| | Riesgos del trabajo | n.a. | 2.606 | n.a. |

Fuente: Elaboración propia, a partir de información de la Cuenta Pública 2018 (SHCP, 2019).

**Figura A.8.** Distribución, cobertura y participación porcentual de la seguridad social en el PIB, 2018




Fuente: Elaboración propia, a partir de información de la Cuenta Pública 2018 (SHCP, 2019).

**Cuadro A.10.** Distribución, cobertura y participación porcentual en el PIB, del gasto en salud en las categorías de SSC y SSNC, 2018

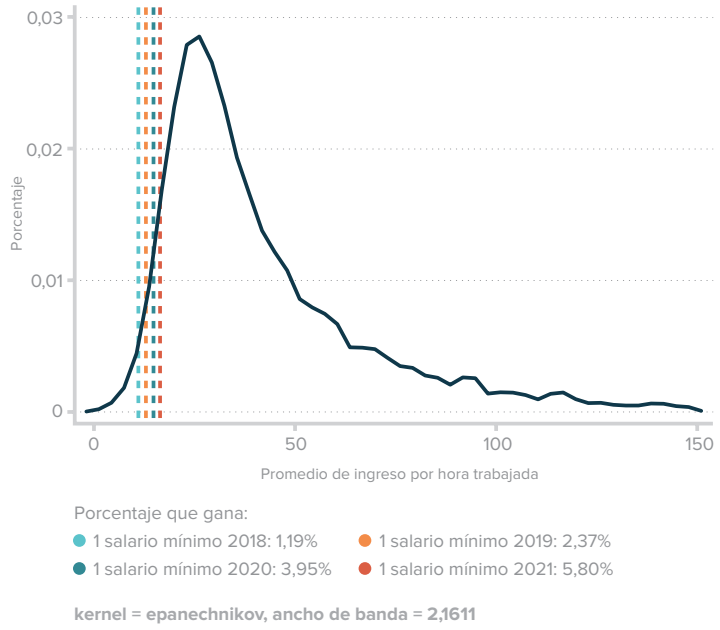
| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Salud** 526.165,43 | **Contributiva** 280.185,48 | **IMSS** | **Gasto** (millones de pesos) **Aportaciones** (millones de pesos) | **Absoluto** 235.640,17 **Trabajadoras** 23.087,56 | **% del PIB** 1,0031% **Empleadoras** 180.766,98 | **Cobertura** 68.158.455 **Gobierno Federal** 92.322,84 |
| | | **ISSSTE** | **Gasto** (millones de pesos) **Aportaciones** (millones de pesos) | **Absoluto** 44.454,30 **Trabajadoras** 13.831,00 | **% del PIB** 0,1896% **Empleadoras** 31.451 | **Cobertura** 13.478.872 **Gobierno Federal** 17.571,00 |
| | **No contributiva** 526.165,43 | **Gobierno Federal** | **Gasto** (millones de pesos) | **Absoluto** 177.369,08 | **% del PIB** 0,7550% | **Cobertura** 69.247.479 |
| | | **Gobiernos estatales** | **Gasto** (millones de pesos) | **Absoluto** 68.160,88 | **% del PIB** 0,2525% | **Cobertura** n.d. |

Fuente: Elaboración propia, a partir de información de la Cuenta Pública 2018 (SHCP, 2019).

## Anexo 6. Cambios en la protección del empleo y programas a partir de 2019

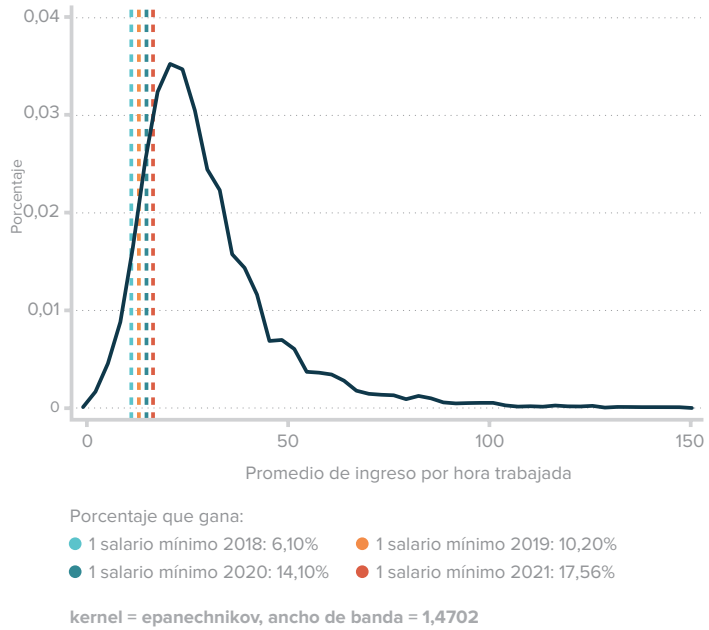
### Salario mínimo

**Figura A.9.** Distribución del salario por hora en la formalidad e incrementos al SM, 2018




Fuente: Elaboración propia, con datos de la ENOE 2018-I (INEGI, 2020).

**Figura A.10.** Distribución del salario por hora en la informalidad e incrementos al SM, 2018




Fuente: Elaboración propia, con datos de la ENOE 2018-I (INEGI, 2020).

## Sistemas de pensiones

Entre los cambios más relevantes se encuentran la modificación al artículo 37 de la LSAR, en donde se señala un tope máximo de cobro por parte de las administradoras de fondos para el retiro a las personas trabajadoras, equivalente al promedio aritmético de los cobros en los sistemas de contribución de los Estados Unidos de América, Colombia y Chile. Lo anterior significa que los cobros máximos por el momento serán del 0,54%[35] de las contribuciones de las personas trabajadoras, basados en el promedio de los países mencionados, en tanto que, hasta antes de la reforma, se podía llegar hasta un 0,98%[36]. Asimismo, la modificación al artículo plantea que, si existen ajustes a la baja en las comisiones de referencia de estos países, las reducciones se aplicarán también en México, mientras que, si sucede lo contrario, las cuotas en México se mantendrán en el promedio que al momento se estén aplicando (Secretaría de Gobernación, 2020).

De la misma manera, en el artículo 168 se mencionan cambios importantes en las aportaciones. Por un lado, las aportaciones patronales de cesantía por edad avanzada y vejez se incrementarán de manera paulatina y comenzarán a ajustarse a partir del 1 de enero de 2023 y hasta 2030 (véase el cuadro A.12) (Secretaría de Gobernación, 2020).

[35] Actualmente los montos son los siguientes: Chile (0,54%), Colombia (0,62%) y Estados Unidos (0,45%), en promedio el 0,53.6%
[36] De acuerdo con información de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros en materia de las comisiones de las Siafores.

**Cuadro A.11.** Cuotas patronales por nivel de ingreso por concepto del seguro de cesantía por edad avanzada y vejez vigentes de 2020

| Salario base de cotización de la trabajadora | Cuota patronal |
|---|---|
| 1,00 SM | 3,150% |
| 1,01 SM a 1,50 UMA | 4,202% |
| 1,51 a 2,00 UMA | 6,552% |
| 2,01 a 2,50 UMA | 7,962% |
| 2,51 a 3,00 UMA | 8,902% |
| 3,01 a 3,50 UMA | 9,573% |
| 3,51 a 4,00 UMA | 10,077% |
| 4,01 UMA en adelante | 11,875% |

Fuente: Elaboración propia, a partir de la Ley del Seguro Social (2020).

Así pues, las aportaciones de las personas empleadoras aumentarán del 5,15% (considerando la cuota de cesantía por edad avanzada y vejez además 2% de la aportación para el retiro) al 13,87%. Este mismo artículo dispone modificaciones en las aportaciones estatales por la cuota social a partir del 1 de enero de 2023 (véase el cuadro A.13).

**Cuadro A.12.** Aportaciones estatales por concepto de cuota social vigentes al 1 de enero de 2023

| Nivel de ingresos | Cuota social |
|---|---|
| 1 SM* | 10,75 pesos |
| 1,01 SM a 1,50 UMA** | 10,00 pesos |
| 1,51 a 2,00 UMA | 9,25 pesos |
| 2,01 a 2,50 UMA | 8,50 pesos |
| 2,51 a 3,00 UMA | 7,75 pesos |
| 3,01 a 3,50 UMA | 7,00 pesos |
| 3,51 a 4,00 UMA | 6,25 pesos |

Fuente: Elaboración propia, a partir de la Ley del Seguro Social (2020).

Asimismo, se dispone que las aportaciones estatales a las personas que coticen un salario base cuyo monto equivalga a entre 4,01 y 7,09 UMA, se les otorgará de manera mensual una cuota social por cada día de salario cotizado, durante el periodo de 1 de enero al 31 de diciembre de 2023[37].

[37] Las cuotas se otorgan de la siguiente manera: de 4,01 a 5 UMA por 2,45 pesos; de 5,01 a 6 UMA por 1,80 pesos y de 6,01 a 7,09 UMA por 1,00 peso. El importe de la cuota social se actualizará trimestralmente de conformidad al Índice Nacional de Precios al Consumidor en marzo, junio, septiembre y diciembre de 2023.

Adicionalmente, a partir del 1 de enero de 2021, la pensión mínima garantizada se ajustará considerando la edad de la persona trabajadora, el promedio base del salario de cotización (medido a partir del nivel de ingreso en SM y UMA) y las semanas cotizadas (véase cuadro A.13). Anteriormente esta pensión se definía a partir del monto mensual equivalente a un salario mínimo general de la Ciudad de México, que en 2019 era de 3.198,81 pesos, mientras que en 2020 ascendía a 3.696,6 pesos. Este nuevo esquema implica que, a mayor sueldo, número de semanas cotizadas y edad, mayor será el monto de la pensión mínima garantizada, replicando los elementos regresivos que se han venido señalando en el sistema de pensiones contributivas (véanse la sección 3 y el cuadro A.13).

**Cuadro A.13.** Monto de la pensión mensual garantizada por semanas de cotización, edad y nivel salarial

| Salario base de cotización | Edad | Semanas de cotización | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 1.000 | 1.100 | 1.200 | 1.250 o más |
| | | Pensión mensual garantizada | | | |
| 1 SM* a 1,99 UMA | 60 | 2.622 | 2.997 | 3.371 | 3.559 |
| | 65 o más | 2.809 | 3.184 | 3.559 | 3.764 |
| 5,0 UMA en adelante | 60 | 5.769 | 6.593 | 7.417 | 7.829 |
| | 65 o más | 6.181 | 7.005 | 7.829 | 8.241 |

Fuente: Elaboración propia, a partir de la CONSAR (2019).

# Referencias


Albarrán, E. (2019). Solo 12.000 personas se jubilarán por Afores en 2021. *El economista*. https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Solo-12000-personas-se-pensionaran-por-afore-en-el-2021-20190930-0105.html.

Antón, A. (2020). Datos proporcionados por el profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C.

Bosch, M., Pages, C., y Comacho, B. (2014). *Taking Stock of Eight Years of Implementation of Seguro Popular in Mexico*. https://catalog.ihsn.org/index.php/citations/74862.

Castañón Ibarra, V., y Ferreira Blando, O. F. (2017). Densidades de cotización en el sistema de ahorro para el retiro en México. *Boletín CEMLA*, 23.

Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. (2017). *Salarios mínimos vigentes a partir del 1° de enero de 2018*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/285013/TablaSalariosMinimos-01ene2018.pdf.

Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. (2018). *Salarios mínimos vigentes a partir del 1° de enero de 2019*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/426395/2019_Salarios_Minimos.pdf.

Comisión Nacional de Protección en Salud. (2018). *Catálogo Universal de Servicios de Salud CAUSES 2018*. http://www.documentos.seguro-popular.gob.mx/dgss/CAUSES_2018c.pdf.

CONEVAL. (2016). *Inventario Estatal de Programas y Acciones de Desarrollo Social, 2016*. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPE/Documents/Archivos_Estados/INVENTARIO_ESTATAL_CONEVAL_2016.rar.

CONEVAL (2018a). *Evaluación de efectos del sistema de protección social en salud*. 62.

CONEVAL. (2018b). *Ficha de Monitoreo 2017-2018. Pensión para adultos mayores*.

CONEVAL. (2018c). *Ficha de Monitoreo 2017-2018. Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras*.

CONEVAL. (2018d). *Ficha de Monitoreo 2017-2018. PROSPERA Programa de Inclusión Social*.

CONEVAL. (2018f). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*.

CONEVAL. (2018g). Anexo estadístico 2018. *Medición de la pobreza 2008-2018*. https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2018.aspx

CONEVAL. (2019). *Inventario CONEVAL de programas y acciones federales de desarrollo social 2018-2019. Presentación y análisis*.

CONSAR (s. f.). *Trámite: retiro parcial por desempleo IMSS. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro*. https://www.consar.gob.mx/gobmx/aplicativo/catsar/Principal/TramiteExt.aspx?idTramite=12&PAG_ACTUAL=/gobmx/aplicativo/catsar/Principal/InicioExt.aspx.

CONSAR. (2019). *Reforma a la Ley del Seguro Social y a la Ley del SAR. Resumen del Decreto*. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/605038/Nota_Reforma_de_Pensiones_VFF.pdf

CONSAR. (2020). *Subcuentas y aportaciones IMSS*. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. https://www.gob.mx/consar/articulos/subcuentas-y-aportaciones-imss.

Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez (10 de noviembre de 2020). *Beca Bienestar para las Familias de Educación Básica*. http://www.gob.mx/becasbenitojuarez/articulos/beca-bienestar-para-las-familias-de-educacion-basica.

IMSS. (2018). *Memoria estadística 2018*. Instituto Mexicano del Seguro Social. http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/memoria-estadistica-2018.

INEGI (s. f.). *UMA*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. https://www.inegi.org.mx/temas/uma/.

INEGI. (2018). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). 2018 Nueva serie*. https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/.

INEGI. (2019). *Censos Económicos 2019. CE*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. INEGI. https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/.

INEGI. (2020). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*. https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#Microdatos.

ISSSTE. (2018). *Estadísticas de pensiones 2018*. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. http://www.issste.gob.mx/datosabiertos/anuarios/anuarios2018.html#cap2

Martínez Aviña, J. T. (2020). *México: propuesta para un nuevo sistema de pensiones*. Nota técnica. https://www.researchgate.net/publication/338778249_Mexico_propuesta_para_un_nuevo_sistema_de_pensiones_Nota_tecnica.

Levy, S. (2018). *Esfuerzos mal recompensados: la elusiva búsqueda de la prosperidad en México*. Banco Interamericano de Desarrollo. https://flagships.iadb.org/es/esfuerzos-mal-recompensados

Levy, S. (2019). *Una prosperidad compartida: transformando la seguridad social en México para crecer con equidad*. Banco Interamericano de Desarrollo. https://doi.org/10.18235/0002060.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. (2020).

Ley del Seguro Social. (2020). 143.

Ley Federal del Trabajo. (2019). 317.

Scott, J., de la Rosa, E., Aranda, R. y UNU-WIDER (2017). *Inequality and fiscal redistribution in Mexico: 1992-2015* (194.a ed., vol. 2017). UNU-WIDER. https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2017/420-9.

Secretaría de Bienestar. (5 de junio de 2019). *Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras*. http://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-de-apoyo-para-el-bienestar-de-las-ninas-y-ninos-hijos-de-madres-trabajadoras-203284.

Secretaría de Gobernación. (16 de diciembre de 2020). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607729&fecha=16/12/2020

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2019). *Estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2020*.

Secretaría de Salud. (12 de junio de 2015). *Sistema de Protección Social*. http://www.dged.salud.gob.mx/contenidos/deppes/spss.html.

Secretaría de Salud. (2018). *Sistema de Protección Social en Salud. Informe de resultados. enero-diciembre 2018*.

Secretaría de Salud. (30 de diciembre de 2019). *A partir del 1 de enero, Insabi ofrece atención médica gratuita y sin restricciones*. Comunicado de prensa. http://www.gob.mx/salud/prensa/a-partir-del-1-de-enero-insabi-ofrece-atencion-medica-gratuita-y-sin-restricciones.

SHCP. (2019). *Cuenta Pública 2018*. https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2018.

Transparencia Presupuestaria. (2020a). *Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras*. https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=20S174.

Transparencia Presupuestaria. (2020b). *Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez*. https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=11S072

## LISTA COMPLETA DE DOCUMENTOS DE ANTECEDENTES DEL INFORME REGIONAL DE DESARROLLO HUMANO 2021 DE PNUD ALC

**Working paper 01**
**The Changing Picture of Inequality in Latin America: Evidence for Three Decades**
Leonardo Gasparini / Guillermo Cruces

**Working paper 02**
**Intergenerational Mobility in Latin America in Comparative Perspective**
Florencia Torche

**Working paper 03**
**Longer-run Perspectives on Intergenerational Mobility in Latin America: 1933-1992**
Guido Neidhöfer

**Working paper 04**
**The Latin American Growth Shortfall: Productivity and Inequality**
Eduardo Fernández-Arias / Nicolás Fernández-Arias

**Working paper 05**
**Big Business and the Inequality Trap in Latin America: Taxes, Collusion, and Undue Influence**
Ben Ross Schneider

**Working paper 06**
**Lobbying for Inequality? How Business Elites Shape Differently Policy in El Salvador, Honduras, and Guatemala**
Mónica Pachón / Javier Brolo

**Working paper 07**
**How do Labor Unions Affect Inequality and Efficiency in Latin America and the Caribbean?**
Lucas Ronconi

**Working paper 08**
**The Political Economy of the Telecommunications Reform in Mexico**
Alejandro Castañeda / Daniel Ruiz

**Working paper 09**
**The Impact of Labor Market Institutions on Markups and Markdowns: Evidence from Manufacturing and Service Sectors in Uruguay**
Carlos Casacuberta / Néstor Gandelman

**Working paper 10**
**Labor Market Concentration and Earnings: Evidence from Chile**
Álvaro García-Marín

**Working paper 11**
**Market Concentration, Market Fragmentation, and Inequality in Latin America**
Marcela Eslava / Marcela Meléndez / Nicolás Urdaneta

**Working paper 12**
**The Effects of Violence on Inequality in Latin America and the Caribbean: A Research Agenda**
Ana Arjona

**Working paper 13**
**Inequality and Crime in Latin America and the Caribbean: New Data for an Old Question**
Ernesto Schargrodsky / Lucía Freira

**Working paper 14**
**Mercados laborales fragmentados y el Sistema de Protección Social en Colombia**
Francisco Alvarado / Marcela Meléndez / Marcela Pantoja

## LISTA COMPLETA DE DOCUMENTOS DE ANTECEDENTES DEL INFORME REGIONAL DE DESARROLLO HUMANO 2021 DE PNUD ALC

**Working paper 15**
**¿Cuán eficaz es la protección social en Chile?**
Matías Morales / Camila Olate

**Working paper 16**
**Proteccion social, formalidad y subsidios cruzados: evidencia para la Argentina**
María Laura Alzua / Ana Pacheco

**Working paper 17**
**Políticas de protección social y laboral en el Perú. Una espiral de buenas intenciones, malos resultados y peores respuestas**
Hugo Ñopo

**Working paper 18**
**Políticas de protección social y laboral en la República Dominicana**
Sócrates Barinas / Hugo Ñopo

**Working paper 19**
**Políticas de protección social y laboral en Ecuador**
Hugo Ñopo / Alejandra Peña

**Working paper 20**
**Social Protection in Jamaica: Strenghts and Limitations of its Redistributive Mechanisms**
Manuel Mera

**Working paper 21**
**¿Cuán efectiva es la protección social en Honduras?**
Andrés Ham / Sergio Membreño-Cedillo

**Working paper 22**
**Informal and Small: How Labor Market Institutions Affect Inequality, Income Volatility and Labor Productivity in Brazil**
Sergio Firpo / Alysson Portella

**Working paper 23**
**El sistema de protección social y laboral en México: contribución paradójica a la lucha contra la desigualdad**
Alejandra Correa / Maite García de Alba / Alejandra Martínez / Cynthia Martínez / Annabelle Sulmont

**Working paper 24**
**Time for a New Course: An Essay on Social Protection and Growth in Latin America**
Santiago Levy / Guillermo Cruces

**Working paper 25**
**Implications of Minimum Wage Policies for Labour Markets with High Informality and Frictions**
Luca Flabbi