Relatoría de la participación de especialistas en el seminario "Situación actual y reforma de la seguridad social en México"[1]

19 de agosto de 2014

Síntesis

El pasado 19 de agosto se llevó a cabo el seminario "Situación actual y reforma de la seguridad social en México", organizado por el Instituto Belisario Domínguez (IBD) del Senado de la República. El seminario estuvo constituido por tres paneles de especialistas provenientes de diversas instituciones como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), El Colegio de México (Colmex), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

El objetivo central del seminario fue ofrecer elementos de diagnóstico sobre la situación de la seguridad social en México y analizar el alcance y las limitaciones de las iniciativas de reforma al sistema de seguridad social, en particular, las relacionadas con la pensión universal y el seguro de desempleo. La intención es poner a disposición del Senado reflexiones que contribuyan con el debate y la toma de decisiones legislativas sobre la reforma a la seguridad social.

[1] Las ponencias del seminario pueden consultarse en la siguiente dirección: http://www.senado.gob.mx/ibd/content/foros/seminario_seg_social.htm.
La memoria del seminario se encuentra actualmente en preparación.
Para mayores informes, favor de contactar con el Dr. Jesuswaldo Martínez Soria, Director del área de Desarrollo Económico y Sustentabilidad de la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez. Donceles 14, Piso 1. Col. Centro. Delegación Cuauhtémoc. CP 06020. Tel. 57224800, Ext. 2077.

No obstante la diversidad de enfoques en el análisis sobre la situación y reforma de la seguridad social, se encuentra un conjunto de coincidencias en el diagnóstico y acuerdos sobre el sentido que deben tomar algunas de las medidas para mejorar el sistema de seguridad social en México.

a) Respecto al diagnóstico del sistema de seguridad social en México, destacaron los siguientes aspectos:

- El sistema de seguridad social se encuentra altamente fragmentado y desarticulado. Se compone fundamentalmente de tres dimensiones: la salud, la previsión y el cuidado.
- La seguridad social representa la mayor carencia del país y cuenta con un alto grado de regresividad.
- Se tiene una baja valoración de los individuos sobre los beneficios de la seguridad social.
- Se reconoce, en el ámbito internacional, el derecho a la seguridad social.
- La cobertura del sistema de pensiones es baja y varios esquemas se siguen enfrentando a problemas de viabilidad financiera.
- Gran parte de los trabajadores no ahorra lo suficiente para su retiro, en particular por el bajo nivel de sus ingresos.
- El sistema de pensiones se enfrenta al reto impuesto por el cambio demográfico, que implica el riesgo de incrementar la población de edad avanzada en situación de pobreza.
- En la mayoría de los sistemas de seguridad social contributivos en América Latina, el financiamiento es de carácter tripartito.
- A pesar de las condiciones económicas desfavorables, se ha registrado un crecimiento de los recursos públicos destinados al gasto en seguridad social.
- Aunque las políticas de protección social (no contributiva) pueden representar un incentivo a la informalidad, han resultado instrumentos eficaces para reducir la pobreza.

b) De acuerdo con las reflexiones de los panelistas, en el diseño y la instrumentación de la reforma al sistema de seguridad social, es conveniente considerar los siguientes aspectos:

- Las reformas recientes de la seguridad social en México no se han orientado a la solución de la fragmentación del sistema.
- Las reformas recientes a los sistemas de seguridad social en el ámbito internacional, han buscado la cobertura universal, la focalización de la ayuda social, la sustentabilidad financiera, incentivar el trabajo formal y la eficiencia administrativa.
- El diseño de las reformas a la seguridad social conviene establecerlo desde un enfoque de derechos sociales, para evitar que la seguridad social se limite a ser un derecho laboral del asalariado.
- Se requiere que la construcción de un nuevo sistema de seguridad social no esté basada en la condición laboral de las personas.
- Es importante la eliminación de las barreras de acceso a la seguridad social.

- Convendría promover la implementación de un sistema con un ingreso mínimo universal, acceso a un paquete básico de salud y la obtención de prestaciones básicas como una pensión o un seguro de desempleo.
- Para mejorar la estructura financiera, es conveniente separar los esquemas de financiamiento de servicios de salud respecto a las prestaciones de carácter socio-laboral.
- Para la construcción de un sistema de seguridad social universal sería pertinente asegurar la sustentabilidad financiera, constituir un esquema de incentivos deseables y promover la convergencia de todos los sistemas de salud pública y la portabilidad de los beneficios.
- Aunque existen diversas propuestas para financiar la seguridad social universal con impuestos generales, convendría explorar la viabilidad de un sistema que combine las dimensiones contributiva y no contributiva.

c) Sobre el análisis de las iniciativas de pensión universal y seguro de desempleo que actualmente están a la espera de dictamen en las comisiones del Senado, se destacó que:

- La iniciativa sobre la pensión universal es un avance en la protección social de las personas que presentan un alto grado de vulnerabilidad y pobreza, y podría tener un costo relativamente bajo.
- Con la medida se tiene la posibilidad de establecer un beneficio generalizado y uniforme para un conjunto amplio de personas, orientado a la protección contra el riesgo de pobreza.
- Las deficiencias en el diseño de la pensión universal no permiten resolver el problema de fondo del sistema nacional de pensiones. Es necesario garantizar su sustentabilidad financiera en el largo plazo y su articulación con otros pilares de la seguridad social, así como establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.
- La oferta de prestaciones no contributivas tendría que evitar las duplicidades en el esfuerzo fiscal realizado por el Gobierno Federal y los gobiernos locales.
- La iniciativa sobre el seguro de desempleo pretende subsanar un rezago histórico en las prestaciones sociales y, con un buen diseño, podría convertirse en un estabilizador macroeconómico.
- La propuesta presenta importantes deficiencias en el diseño, por lo que no se puede considerar como un seguro que garantice condiciones mínimas de ingreso ante la pérdida del empleo, tal como se tiene en otros países.
- Las principales anomalías en el diseño de la prestación están relacionadas con las fuentes de financiamiento y las altas barreras de entrada.
- El segmento de trabajadores potencialmente elegibles es reducido.
- Resultaría pertinente la articulación del seguro con políticas activas de empleo y la indemnización por despido.
- Las dos iniciativas podrían generar la consolidación de la fragmentación existente entre la formalidad y la informalidad y no constituyen una verdadera reforma a la seguridad social.

Más allá de las coincidencias y los puntos clave identificados durante el seminario, la participación de los especialistas ofreció una amplitud de reflexiones que se resumen a continuación.

Panel 1. Situación actual de la seguridad social en México

En el primer panel, conformado por el Dr. Leonardo Lomelí (UNAM), el Mtro. John Scott (CIDE-Coneval) y la Dra. Verónica Malo (CEEY), se ofreció una perspectiva general sobre la situación y la reforma al sistema de seguridad social, así como su vinculación con las condiciones de pobreza y del mercado de trabajo.

El Dr. Lomelí comentó que en los últimos años se ha dado una secuencia de reformas parciales, en las que no se ha previsto la solución a la fragmentación actual del sistema. Asimismo, abordó las implicaciones de las reformas al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en 1997, y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en 2007. En particular, cuestionó la manera en que se realizó la reforma al IMSS (en un momento de crisis económica), sin considerar una transición gradual, la modificación al sistema de salud, ni la definición de un pilar adicional a las cuentas individuales. Apuntó que la reforma al ISSSTE no fue suficientemente discutida, lo que debe servir como antecedente para propiciar un debate más amplio en las futuras reformas a la seguridad social.

El actual director de la Facultad de Economía de la UNAM, afirmó que el esquema de seguridad voluntaria ha mostrado un crecimiento lento, dada la baja valoración de los individuos de sus beneficios y que las personas con mayores riesgos de enfermedades que conllevan altos costos son los que se afilian, mientras que la gran mayoría perciben riesgos menores y prefieren cubrir los costos de salud en el sector privado.

El Mtro. J. Scott destacó algunas de las características de la seguridad social, que representa la mayor carencia social del país, ya que no existe un sistema integrado de seguridad social, no cubre a más de un tercio de la población total e induce las desigualdades “verticales” y “horizontales” más amplias del gasto social. Apuntó que el sistema actual de seguridad social es regresivo, pues los deciles más altos de ingreso son los que tienen mayor acceso al sistema, lo que contribuye a profundizar la desigualdad en México.

El investigador del CIDE, y actual consejero académico de Coneval, hizo énfasis en la gran disparidad en beneficios de salud y pensiones que existen al interior del gobierno federal, y comparó la concentración de este tipo de esquemas en los deciles más altos, con lo observado en programas sociales como Oportunidades y Seguro Popular, que sí favorecen a las familias más pobres. Mencionó que las reformas debieran incluir la eliminación de barreras de acceso a la seguridad social, así como los subsidios que se otorgan en el sector público. Abordó la posibilidad de implementar un ingreso mínimo universal, y que toda la población tenga acceso a un paquete básico de salud, una pensión, un seguro de desempleo y apoyo al desarrollo infantil, entre otros elementos.

Por su parte, la Dra. Verónica Malo abordó la propuesta del Centro de Estudios Espinosa Yglesias sobre un sistema de protección social universal, que contribuya a reducir la pobreza,

incrementar la movilidad social y la productividad laboral, disminuir el gasto privado en salud de las familias, así como a aumentar la demanda agregada y la competitividad.

La investigadora del CEEY afirmó que el sistema alternativo de seguridad social debe otorgar cobertura universal, ser fiscalmente sostenible y generar incentivos deseables; debe además crear un acceso efectivo a la salud, otorgar un seguro de vida e invalidez, y una pensión mínima de retiro. Asimismo, se debe permitir la convergencia de todos los sistemas de salud pública y la portabilidad de los beneficios, además de eliminar las cuotas obrero-patronales a la salud.

Para garantizar un paquete mínimo de seguridad social se requiere un financiamiento a partir de recursos públicos, especialmente de impuestos al consumo, ingreso y ganancias, así como la eliminación de regímenes especiales. El CEEY estima que una reforma como la que plantean requeriría 5.5 puntos porcentuales del PIB.

Panel 2. Tendencias y reformas recientes en el ámbito internacional

El segundo panel, integrado por la Dra. Cristina Gomes (Flacso) y el Mtro. Pablo Yanes (Cepal), tuvo como objetivo obtener una perspectiva internacional de las principales tendencias y reformas a la seguridad social, para identificar las medidas que puedan ayudar en el diseño de la reforma en México.

La Dra. Gomes señaló que, desde una perspectiva histórica internacional, las características del Estado de Bienestar están relacionadas con el contexto económico, político y social de cada país y que, desde la segunda mitad del siglo XX, los organismos internacionales, como las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo, han reconocido el derecho a la seguridad social de las personas.

La investigadora de Flacso, afirmó que una de las mayores debilidades para construir el Estado de Bienestar en América Latina ha sido la baja recaudación fiscal. Sin embargo, a pesar de la liberalización comercial iniciada en los años ochenta y las crisis económicas sufridas en América Latina, se ha observado un incremento en el gasto en educación y seguridad social. Con la estabilidad macroeconómica de los primeros años del presente siglo, se ha logrado ampliar la política social y la aplicación de políticas compensatorias y de seguridad social no contributiva.

En correspondencia con los planteamientos de Santiago Levy sobre el incentivo a la informalidad que representan las políticas sociales no contributivas, la Dra. Gomes señaló que el esquema de transferencias no contributivas ha apoyado la migración del sector formal al informal. Las pensiones no contributivas se han convertido en algunos casos en un subsidio para el empleo informal, ya que esto ha permitido que los trabajadores informales reciban algún beneficio sin pagar por él. Sin embargo, aunque la implementación de políticas compensatorias no contributivas tiene impactos negativos sobre la productividad y se vuelve en un subsidio a la informalidad, ha resultado una vía útil para reducir la pobreza.

Según la investigadora, las reformas recientes a los sistemas de seguridad social que se han implementado en el mundo han buscado la cobertura universal, la focalización de la ayuda social, la sustentabilidad financiera, incentivar el trabajo formal y la eficiencia administrativa.

Aunque la mayoría de las reformas a la seguridad social persiguen dichos objetivos, existen diferencias significativas en las medidas que se han implementado para lograrlos. Por ejemplo, para garantizar cierto nivel de ingreso durante la vejez, las economías desarrolladas han hecho reformas para aumentar el número de años de actividad laboral de la población, en tanto, las economías en desarrollo se han inclinado por implementar políticas no contributivas.

Respecto a la sustentabilidad financiera de los sistemas de pensiones, el tema más sensible en términos sociales y políticos es el retraso en la edad de jubilación, pero se ha reconocido como una herramienta eficaz para garantizar la viabilidad financiera de los sistemas de jubilación.

Por su parte, el Mtro. Pablo Yanes, señaló que las reformas de seguridad social deben considerar las condiciones socio-económicas particulares de cada país y que la construcción de un sistema de protección social no es fácil, ya que se trata de un problema de economía política y no sólo de tipo actuarial o de eficiencia administrativa.

Aunque a nivel internacional existe un debate sobre las dimensiones que componen la seguridad social, en México el sistema de seguridad social se compone de tres dimensiones relativamente claras: la salud, la previsional y la del cuidado. Asimismo, la configuración de la seguridad social en México es ambiciosa, ya que considera un elevado número de servicios que inciden en el desarrollo de las personas, abarcando no sólo los relacionados con la salud y las pensiones sino cubriendo necesidades como la cultura o el entretenimiento.

Los sistemas de protección en América Latina tienen dos principales esquemas de financiamiento: el contributivo y no contributivo. En la mayoría de los sistemas contributivos, el financiamiento es de carácter tripartito, es decir, con participación de los trabajadores, los empleadores y el gobierno. Sin embargo, cuando se hace referencia a esquemas no contributivos es necesario aclarar que sí existe una contribución indirecta con el pago de impuestos generales de las personas, por ejemplo los del consumo.

El especialista añadió que las tres reformas al sistema de pensiones que se han hecho en México (la del IMSS en 1997, la del ISSSTE en 2007 y la del ISSFAM en 2012), no han perseguido los mismos objetivos, lo que muestra una consolidación de la fragmentación del sistema de seguridad social.

El funcionario de la CEPAL, también abordó los alcances y limitaciones del seguro de desempleo y la pensión universal. Entre los alcances del seguro destacó que se establecen ciertas garantías explicitas a diferencia de otros programas sociales existentes, pero su implementación provoca interrogantes sobre sus fuentes de financiamiento y las altas barreras de entrada que se han impuesto para ejercer el seguro. Con la medida, advierte, sólo se protege a trabajadores formales, por lo que se brinda mayor protección a los más protegidos.

Entre las consideraciones sobre la pensión universal señaló que se trata de una prestación con un ingreso bajo y que sigue existiendo una diferenciación entre lo rural y urbano. Tanto el seguro de desempleo como la pensión universal, tal como están propuestas, consolidarán la fragmentación existente entre formalidad e informalidad.

Finalmente, el maestro Yanes indicó que en el proceso de construcción de un sistema de seguridad social conviene reflexionar si la universalidad es lo mismo que la expansión de

cobertura y si puede estar basada en la separación del financiamiento y provisión de servicios entre los sectores público y privado. Asimismo, conviene explorar la viabilidad de una universalización que combine las dimensiones contributiva y no contributiva del financiamiento y si la ausencia de mecanismos de exigibilidad de derechos es adecuada para un proceso de universalización.

Panel 3. Análisis y perspectivas de las iniciativas en materia de pensiones y seguro de desempleo.

El Dr. Alejandro Villagómez (CIDE) destacó los principales problemas que en la actualidad aquejan al sistema de pensiones en México, que se caracteriza por una alta fragmentación y desarticulación, con la existencia de más de 100 programas federales de seguridad social, sin mecanismos adecuados de portabilidad.

Según el investigador del CIDE, la cobertura del sistema es baja (apenas la mitad de la población económicamente activa) y varios esquemas de pensiones se siguen enfrentando a problemas de viabilidad financiera. Las reformas a los principales programas contributivos han permitido reducir las presiones fiscales, pero permanecen importantes pasivos contingentes.

Las tasas de reemplazo se encuentran en niveles bajos, debido a densidades de cotización reducidas, que a su vez están vinculadas con el bajo nivel de cotización establecido legalmente y con la transición de muchos trabajadores entre el empleo formal e informal. Por ello, una parte importante de los trabajadores cubiertos por un programa de pensiones contributivas ni siquiera cumplirán los requisitos para acceder a la pensión mínima garantizada. Esta situación se complica porque gran parte de los trabajadores no ahorra lo suficiente para su retiro, en particular por el bajo nivel de sus ingresos. En este contexto, la mayoría de los hogares no tendrá la capacidad de mantener su nivel de consumo durante el retiro.

Uno de los mayores retos a los que se enfrenta el sistema de pensiones está relacionado con el cambio demográfico, que provoca que la población adulta de edad avanzada está creciendo y que una parte importante de esta población está en situación de pobreza y vulnerabilidad. Ante esta tendencia, se han creado programas no contributivos de pensiones, para brindar condiciones básicas de seguridad social, pero su implementación ha sido más bien desordenada.

El Dr. Villagómez señaló que la propuesta de pensión universal, actualmente en deliberación en el Congreso de la Unión, representa un avance para la constitución de un piso mínimo de seguridad social que permita brindar protección contra el riesgo de pobreza a los adultos mayores, e indicó que su costo es relativamente limitado. No obstante, consideró que la propuesta se limita a ampliar el actual programa *65 y más*, que no se trata de una pensión propiamente universal y que se caracteriza por problemas de diseño que no permiten resolver el problema de fondo del sistema nacional de pensiones.

Si bien un programa no contributivo de pensiones es necesario, se requiere adoptar un diseño que permita garantizar su sustentabilidad financiera en el largo plazo y articularse con los otros pilares de la seguridad social para conformar un sistema nacional de pensiones integral y financieramente viable. El Dr. Villagómez admitió que establecer un fideicomiso para el

financiamiento de la pensión universal contribuiría a garantizar la sustentabilidad del programa, pero advirtió sobre la necesidad de tomar en cuenta posibles problemas vinculados con la constitución de ese tipo de fondo.

Según el panelista, las iniciativas sobre pensión universal y seguro de desempleo que actualmente se encuentran a espera de dictamen en las comisiones del Senado, no constituyen una verdadera reforma a la seguridad social y si bien la implementación de la pensión universal podría ayudar a mitigar la pobreza, no queda claro que pueda lograr un impacto positivo fuerte en la reducción de la informalidad.

En su intervención, el Mtro. Pedro Vázquez Colmenares, señaló que las reformas a los principales regímenes de pensiones contributivas han ido en la dirección correcta, respecto a la transición hacia regímenes de cuentas individuales y al control de los déficits de los sistemas de reparto, mediante el establecimiento de nuevos parámetros que refuerzan la sostenibilidad financiera. Insistió en el reto que representa la necesaria separación del financiamiento de los esquemas de protección de la salud y de los regímenes de pensiones, para evitar traspaso de recursos que vulnere la estructura financiera de alguno de los regímenes.

Asimismo, indicó que con la propuesta de pensión universal se está avanzando hacia la oferta de un beneficio generalizado y uniforme para un conjunto amplio de mexicanos, y que con ello se contribuye a la consolidación de la cobertura de la seguridad social, la cual debe enfocarse a la protección contra el riesgo de pobreza. No obstante, señaló que la propuesta aporta poco a la solución del problema de fondo que es facilitar la generación de empleo formal y crecimiento económico, y que no está claro el impacto que podría generar la pensión universal en la reducción de la informalidad laboral.

Aunque uno de los principales retos de la propuesta de pensión universal es su financiamiento, para brindar un beneficio general de largo plazo, es posible liberar recursos para asegurar los fondos necesarios, ya que los subsidios a regímenes de privilegios (en especial para cubrir la prestación de la pensión mínima asegurada) destacan por su importancia en el presupuesto de la Federación y son superiores a los recursos que serían necesarios para financiar una pensión universal.

El Mtro. Vázquez sugirió cambios legales para vincular la pensión universal con la pensión mínima garantizada, que asegure el mismo nivel de ingreso a todos los pensionados, y establecer una fecha límite para evitar que los recursos del Estado sigan subsidiando regímenes particulares de pensiones deficitarios.

El especialista insistió en la necesidad de establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para la pensión universal y propuso la creación de un agente regulador autónomo, encargado de supervisar la sostenibilidad financiera de todos los sistemas de pensiones. Señaló la importancia de divulgar informes actuariales que permitan demostrar la sostenibilidad financiera de la iniciativa en debate, con estimaciones del fondeo multianual (por lo menos para el periodo 2015-2018) y advirtió que se requiere un análisis más profundo del monto de la prestación no contributiva.

Asimismo, puso énfasis en el problema de las duplicidades en el esfuerzo fiscal realizado por el Gobierno Federal y los gobiernos locales, para brindar prestaciones no contributivas para el retiro y la definición de un mecanismo adecuado para la afiliación de los adultos mayores al programa.

Finalmente, destacó la importancia de considerar las reformas en materia de seguridad social desde un enfoque de derechos sociales, para evitar que la seguridad social se limite a ser un derecho laboral del asalariado.

La Lic. Norma Samaniego centró su intervención en la iniciativa del seguro de desempleo, para señalar las ventajas y puntos críticos de la propuesta, pero también para plantear algunas recomendaciones para mejorar el diseño de este seguro.

De acuerdo con la especialista, la iniciativa eleva el seguro de desempleo a rango constitucional como un derecho social y pretende subsanar un rezago en el marco de la protección, al consolidar un piso mínimo de seguridad social. La medida puede servir como elemento de política económica anticíclica y, con la ampliación de su cobertura, podría convertirse en un estabilizador macroeconómico.

Sin embargo, advierte que existen altas barreras de acceso a las prestaciones del seguro de desempleo, relacionadas con la duración de cotización exigida y el periodo de espera impuesto para recibir la primera remuneración. Con estas restricciones, el seguro de desempleo deja fuera a una importante parte del universo potencial de beneficiarios; es decir, la cobertura efectiva podría ser muy reducida, ya que no se adecua al perfil del desempleo en el país. Existen, por lo tanto, riesgos de regresividad ya que el universo de trabajadores efectivamente cubiertos podría no ser el de mayor vulnerabilidad. Además, brindar prestaciones con recursos del fondo solidario a desempleados voluntarios podría ser regresivo.

El esquema de financiamiento de la propuesta resulta otro punto crítico, ya que el desempleado, al optar por beneficiarse del seguro de desempleo, ya no podría acceder a recursos para la adquisición de vivienda. La especialista señaló que los cambios realizados por la Cámara de Diputados, por lo menos introducen una aportación federal al programa que no se planteaba en la iniciativa original, por lo que no quedaba claro en qué sentido la propuesta del seguro de desempleo estaba vinculada con la Reforma Hacendaria.

Una anomalía adicional es la falta de articulación del seguro con políticas activas de empleo, por lo que es posible no lograr un impacto en la disminución de la informalidad. Aunque a nivel internacional no existe un modelo único, sí se tienen características comunes, y resulta más efectivo el seguro de desempleo cuando forma parte de un programa articulado para fomentar la reinserción laboral, con base en una combinación de medidas activas y pasivas de empleo.

Resulta importante tener en cuenta la experiencia internacional, pero también las características particulares del mercado laboral en México, que con alta informalidad, puede propiciar que tanto la cobertura legal como la cobertura efectiva del seguro de desempleo sea menor que en los países avanzados.

En ese sentido, las recomendaciones de la especialista apuntan a la articulación del seguro de desempleo con políticas laborales activas y con la indemnización por despido. El seguro de desempleo debe pensarse como un elemento de un conjunto articulado de instrumentos de política laboral que concurren a una estrategia de apoyo al empleo y a la reducción de la informalidad.

Asimismo, se requiere explorar posibilidades para fortalecer su financiamiento y subsanar riesgos de regresividad e inefectividad. La panelista señaló la necesidad de evaluar periódicamente los avances e impactos del seguro de desempleo con un análisis detallado de los flujos de trabajadores entre ocupación formal, informal, desempleo e inactividad. También mencionó la relevancia de introducir, en su diseño, cláusulas para aportar respuestas frente a incrementos coyunturales del desempleo en períodos de contracción severa de la actividad económica.

Finalmente, destacó que es fundamental diseñar e implementar el seguro de desempleo como instrumento de seguridad social tomando en cuenta la nueva naturaleza del mercado laboral, en el que el trabajo asalariado formal ya no es la norma y el desempleo ya no es una situación esporádica e individual; por lo que es conveniente construir un nuevo sistema de seguridad social que no esté basado en la condición laboral.

El Dr. Ángel Calderón (Colmex) puntualizó que la indemnización por despido tiene como función principal proteger la estabilidad de los trabajadores en su empleo, y en este caso, el seguro de desempleo propuesto busca proteger a los trabajadores formales contra el riesgo de pérdida temporal de ingresos laborales y fomentar su búsqueda de un nuevo trabajo formal, en adecuación con sus competencias. Advirtió que, la iniciativa que se encuentra en comisiones, no se enfoca en reducir la tasa de desempleo y no se trata de un mecanismo de seguro, en sentido estricto, sino de un mecanismo de ahorro forzoso de los trabajadores, en cuentas individuales. Los empresarios también se pueden beneficiar de este instrumento, ya que pueden encontrar personal con un perfil más idóneo.

El investigador del Colmex coincidió con los demás panelistas en que el segmento de trabajadores potencialmente elegibles es reducido y que el principal problema es el fondeo. En la propuesta se cuidó no incrementar los costos laborales, pero el seguro de desempleo podría generar un incremento en la transición hacia la informalidad.

Asimismo, subrayó los problemas de riesgo moral que puede generar la asignación de recursos públicos a un fondo solidario de desempleo; aunque también indicó que, sin recursos adicionales a los propuestos en la iniciativa, el seguro de desempleo tendría una baja probabilidad de resultar efectivo para mantener el consumo del trabajador y permitir la búsqueda de un nuevo empleo en buenas condiciones.