

MÉXICO

**APOYO AL DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE REFORMAS PARA ALCANZAR
UNA SEGURIDAD SOCIAL UNIVERSAL**

(ME-T1222)

Apoyo al diseño, implementación y evaluación de reformas para alcanzar una seguridad social universal

**Documento de Cooperación Técnica
ME-T1222**

I. Información Básica

▪ País/Región:	México / CID
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al diseño, implementación y evaluación de reformas para alcanzar una seguridad social universal.
▪ Número de CT:	ME-T1222
▪ Tipo:	Apoyo al cliente (CS).
▪ Jefe de Equipo / Miembros:	Jefe de Equipo: David Kaplan (SCL/LMK); Carmen Pagés (SCL/LMK); Consuelo Ricart (CME/LMK); Manuel Urquidi (CBO/LMK); Ricardo Pérez Cuevas (SCL/SPH); Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/SGO); Ana Lucía Barragán (SCL/LMK); y Ethel Muhlstein (SCL/LMK).
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	15 de mayo de 2013.
▪ Beneficiario:	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de México.
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	BID: Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK), David Kaplan (dkaplan@iadb.org).
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Especial para el Empleo, la Reducción de la Pobreza y el Desarrollo Social en Apoyo a las Metas de Desarrollo del Milenio (ORC/SOF).
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$600.000
▪ Contrapartida Local:	0
▪ Período de ejecución:	30 meses
▪ Período de Desembolso:	36 meses (junio 2013 – junio 2016)
▪ Fecha de Inicio requerido:	1º de setiembre de 2013
▪ Tipos de consultores:	Consultores Individuales
▪ Unidad de Preparación:	Banco Interamericano de Desarrollo, Sector Social, Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK).
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK).
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí (3.7; 3.8)
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Sí (Anexo IV) IDBdocs#-37681774 .
▪ Sector Prioritario GCI-9:	Política social para la igualdad y la productividad: <i>Mercados laborales</i>

II. Objetivos y Justificación

El nuevo gobierno de México y las principales fuerzas políticas del país suscribieron el “Pacto por México” para avanzar en una ambiciosa agenda de reformas. Entre ellas figura prominentemente (Punto 1 en el Pacto) el acuerdo de avanzar hacia un sistema de seguridad social universal que garantice el acceso

universal a servicios de salud, pensiones y a un seguro de desempleo para los empleados del sector formal; así como el acuerdo de realizar una reforma tributaria amplia capaz de proveer los recursos necesarios para lograr la seguridad social universal y otras prioridades establecidas en el pacto. El “Pacto por México” también pormenoriza un detallado cronograma de implementación de las reformas, estando inicialmente previsto el envío al Congreso de las reformas de seguridad social y tributaria en septiembre de 2013.

La seguridad social en México enfrenta grandes retos de cobertura. Sólo un 40% de los trabajadores están afiliados a la seguridad social. Además, debido a una gran movilidad entre empleos formales e informales, muchos de los que contribuyen en un momento dado dejan de hacerlo al cabo de poco tiempo. La encuesta de trayectorias laborales elaborada por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) reportó que 41% de los trabajadores habían tenido al menos un empleo formal y uno informal durante los últimos 5 años, frente a sólo un 23% que se mantuvieron en el sector formal y un 31% que se mantuvieron siempre en el sector informal durante dicho periodo¹. Esta situación incide en bajas densidades de contribución (porcentaje del tiempo total trabajado que se cotiza a la seguridad social) y en bajas pensiones aun para los que contribuyen. A su vez, la alta movilidad implica coberturas ante riesgo erráticas –dependiendo del tipo de trabajo que un trabajador tiene en cada momento. En términos comparados, México tiene tasas de informalidad superiores y está generando menos empleos formales que países de similares ingresos. Además hay una dimensión de inequidad importante, dado que la cobertura es particularmente baja entre las personas de menores ingresos y entre la clase media baja, sobre todo cuando se compara con países de similar ingreso. Por ello, las personas más vulnerables en términos de ingresos tienen además peor o nula cobertura y protección para mitigar los riesgos derivados de la pérdida de la salud y la pobreza en la vejez.

Estos fenómenos se explican, en parte, por la presencia de las instituciones de seguridad social para trabajadores del sector formal y del sistema de protección social en salud y de los distintos programas de protección social para los trabajadores del sector informal. Un problema grave que aqueja a los sistemas actuales de seguridad social y de protección social radica en una legislación asimétrica que implica altos costos para cubrir las prestaciones en salud, pensiones y otros riesgos para trabajadores y empresas en relaciones asalariadas, mientras que ofrece subsidios a quienes trabajan por cuenta propia o a destajo. Este complejo panorama reduce los incentivos de empresas de contratar asalariados formales y aumenta los incentivos de trabajadores para emplearse por cuenta propia o como asalariados informales. Esta distorsión tiene un efecto negativo en los trabajadores de bajos ingresos, porque los costos asociados al empleo asalariado y los subsidios al empleo no asalariado son mayores para éstos. Esto se debe principalmente a que las contribuciones obrero-patronales (COP) en salud son mucho mayores para las personas de menores ingresos que para las de mayores (23% vs. 5%²). Al mismo tiempo, los beneficios de los programas no contributivos suponen un mayor porcentaje del salario para trabajadores de bajos ingresos que para trabajadores de altos ingresos. En lo que respecta a la atención a la salud, las fuentes de financiamiento para las instituciones que componen el sector salud, proviene de distintos ramos, tienen mecanismos presupuestarios complejos y gastos administrativos elevados que disminuyen la eficiencia del

¹ Encuesta de trayectorias laborales.

² Las COP del ramo de enfermedad y maternidad son 22,78% de salario para el trabajador que gana un salario mínimo (SM), 5,47% si gana 10 SMs, 4,51% si gana 25 SMs.

gasto. Adicionalmente, los planes de beneficios no son homogéneos para quienes están afiliados a la seguridad social y para quienes lo están al sistema de protección social en salud.

Otra carencia importante dentro del sistema de seguridad social en México es la costosa e ineficaz protección ante el despido. La alta movilidad laboral del país implica que un porcentaje importante de trabajadores sufre eventos de desempleo, pero los mecanismos de protección al desempleado basados en indemnizaciones por despido no ofrecen protección adecuada al trabajador además de generar costos altos e incertidumbre jurídica para las empresas. Ello se debe a que una gran proporción de trabajadores nunca recibe una indemnización aun cuando debería ser elegible, y en caso de recibirla, esto ocurre con mucho retraso, siempre y cuando concluya el juicio a su favor. El alto número de casos de despido que acaba en juicios³ y la larga duración de estos aumenta significativamente los costos esperados de este sistema para las empresas y otorga baja probabilidad a los trabajadores de recibir una indemnización en caso de despido.

Por todo ello, es urgente reducir los costos de la formalidad y reducir los subsidios a la informalidad, al mismo tiempo que se refuerzan los mecanismos de protección social; sin embargo, para avanzar en estas reformas es necesario cambiar las fuentes de financiamiento de la seguridad social. Para lograrlo es indispensable reducir la dependencia de impuestos al trabajo y aumentar el financiamiento proveniente de otros recursos. Dado que este tipo de reformas implica cambios importantes en las fuentes de financiamiento de la salud, es importante incorporar consideraciones de economía política en el diseño e implementación de las reformas.

Esta cooperación técnica apoyará al gobierno de México con insumos técnicos y recomendaciones de política para el desarrollo de reformas de seguridad social que mejoren la protección social y, a la vez, incentiven la formalidad laboral. Se mantendrá una estrecha comunicación con el gobierno para asegurar que los productos de esta CT sean pertinentes para la elaboración y de las reformas de seguridad social.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

El objetivo general de esta CT es llevar a cabo una serie de estudios técnicos que permitan generar los insumos necesarios para impulsar las reformas de seguridad social y tributaria, con el fin de alcanzar un sistema de seguridad social más equitativo y de mayor cobertura, a partir de una visión integral en sus dimensiones sociales y económicas. Se definirán las mejores alternativas para una reforma del financiamiento de la salud, la reforma del sistema de protección al desempleado, y la creación de una pensión universal anti-pobreza en la vejez, estimando los costos fiscales de estas políticas y las consecuencias en empleo y en productividad.

Más específicamente, los recursos de esta CT estarán destinados a los siguientes componentes y actividades:

³ Cálculos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) sugieren que sólo 20% de trabajadores despedidos reciben una indemnización rápidamente. Según resultados de una encuesta, 70% de los que son despedidos y no reciben una indemnización inician un juicio laboral (Ver Dávila, E.R. 1997). "Mexico: The Evolution and Reform of the Labor Market." En S. Edwards and N. Lustig, editors, *Labour Markets in Latin America*, Washington D.C., United States: Brookings Institution Press).

COMPONENTE 1: Elaboración de estudios que permitan desarrollar propuestas de reformas en tres ámbitos de la seguridad social en México: indemnizaciones al seguro de desempleo, sector salud y una propuesta de pensión universal. Las actividades previstas de este componente 1 son: (a) un nuevo esquema de protección al desempleado; (b) un esquema de pensión universal; y (c) un nuevo mecanismo de financiamiento del sector salud. Estos estudios financiables bajo esta CT buscarán proveer opciones de diseño de políticas en estos tres ámbitos; análisis y simulaciones de cobertura y costos fiscales de distintas opciones de reforma; estimación de los impactos en términos de empleo y productividad de las reformas; análisis de temas específicos asociados a la puesta en práctica de las reformas incluyendo al menos dos visitas a países que han implementado reformas similares; y por último, el análisis de distintas opciones de reformas tributarias, así como sus posibles consecuencias adversas en términos de empleo y actividad económica, con el fin de financiar las reformas de seguridad social del componente 1.

COMPONENTE 2: Evaluación de opciones de política económica disponibles en la región y fuera de ésta que podrían ser implementadas en México y que ayuden al proceso de reformas para una mejor implementación a partir de las experiencias y lecciones aprendidas en otros países.

COMPONENTE 3: Desarrollo e implementación de una estrategia de socialización y comunicación que apoye el proceso de reformas y sea conocido a nivel interinstitucional en México. (talleres de disseminación, seminarios, etc.).

COMPONENTE 4: Proceso de diseño de evaluación y seguimiento de los resultados de las reformas en seguridad social en el país. Todo ello con el fin de que haya continuidad del proceso y se pueda analizar el alcance del objetivo final, una seguridad social universal en México.

Esta CT se alinea con las prioridades del GCI-9 ya que apoya el diseño y financiamiento de sistemas de seguridad social y más específicamente la ampliación del sistema de seguridad social. Asimismo, se alinea con el propósito del Programa Especial de Promoción del Empleo, Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social en Apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SOF), de apoyar la originación y acompañamiento de evaluación de alternativas de política de una operación del Banco en este sector (ME-L1130).

Matriz de Resultados Indicativa

Descripción	Unidad	Línea de base (2013)	Planeado	Fecha estimada
Resultado 1 (número de veces que el gobierno utiliza el conocimiento producido para el diseño/implementación de políticas)	#	0	2	Segundo semestre de 2015
Resultado 2 (número de veces que el conocimiento producido ha sido utilizado para operaciones del Banco).	#	0	2	Segundo semestre de 2015
Resultado 3 (número de veces que el conocimiento producido es utilizado como input para la programación y documentos de estrategia)	#	0	1	Segundo semestre de 2015

El monto total de financiamiento requerido de esta CT para lograr los resultados esperados de acompañamiento y apoyo en la implementación provenientes del Fondo Social es de US\$600,000. Hay que especificar que no hay contrapartida local.

Presupuesto Indicativo

Actividad/Componente	Descripción	Financiamiento BID (ORC/SOF)	Contraparte	Financiamiento Total
I.1) Estudios asociados a una propuesta de seguro de desempleo	Consultores individuales (varios), viajes, otros	75.000	0	75.000
I.2) Estudios asociados a una propuesta de pensión universal	Consultores individuales (2), viajes, otros	100.000	0	100.000
I.3) Estudios asociados a la economía política y temas operativos respecto a la desvinculación de salud del mercado laboral	Consultores individuales (varios), viajes, otros	125.000	0	125.000
II. Análisis de experiencias disponibles en la región y fuera	Consultores individuales (varios), viajes, otros	70.000	0	70.000
III. Sociabilización	Talleres, viajes, consultores individuales	80.000	0	80.000
IV. Evaluación de los impactos de las reformas	Talleres, viajes, consultores individuales	130.000	0	130.000
Imprevistos		20,000	0	20,000
TOTAL		600,000	0	600,000

Para la supervisión de la CT, el punto focal designado en la Representación será Consuelo Ricart (LMK/CME), y el especialista sectorial responsable de la ejecución será David Kaplan (SCL/LMK). No habrá costos de supervisión de la Representación.

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

El gobierno de México ha solicitado que el Banco ejecute esta cooperación técnica ([IDBdocs#-37923487](#)). La Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK) será responsable de la dirección, supervisión y coordinación de la CT. Debido a la complejidad que representa el involucramiento de diversas instituciones para converger en las reformas que esta CT busca impulsar, resulta particularmente conveniente que el Banco ejecute la CT. Además, el Gobierno de México reconoce la experiencia del Banco en los temas contemplados en esta CT, así como en otros países de la región, la cual resultará beneficiosa para este proyecto.

Miembros de la SHCP, el IMSS, la CONSAR, SEDESPOL, la STPS y la Secretaría de Salud integrarán un grupo de trabajo técnico que supervisará los productos derivados de las consultorías financiadas con esta CT.

Adquisiciones: Para la selección de consultores individuales regirán los procedimientos de Recursos Humanos (AM-650); para la contratación de firmas consultoras las *Políticas para la selección y contratación de*

consultores financiados por el BID (GN-2350-9) utilizando e-sourcing. Y, en el caso de contratos distintos a consultoría, los procedimientos y la Política de Adquisiciones Institucionales (GN-2303-20).

V. Riesgos importantes

Los principales riesgos para la implementación de esta CT están relacionados con posibles dificultades para lograr el consenso político necesario para alcanzar las reformas. Estos riesgos serán mitigados por una comunicación estrecha con el Gobierno. Cada estudio realizado o contratado será producto de un diálogo con el gobierno para asegurar la pertinencia de los resultados para los tomadores de decisiones. En este contexto, es importante señalar que el país ha suscrito un acuerdo con los principales partidos de la oposición en el marco del Pacto por México. Por esta razón, es altamente probable que se materialicen las reformas apoyadas por esta CT. Además, el hecho de que el beneficiario de esta CT es el equipo técnico de la SHCP que está diseñando las reformas por parte del gobierno, aumenta la probabilidad de que el impacto de esta CT en cuanto a diseñar, aprobar, implementar y evaluar reformas que mejoren sustancialmente la protección ante riesgos de salud, desempleo y pobreza en la vejez, y mejoren el empleo formal de una forma fiscalmente sostenible.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

No se prevén excepciones a las políticas del Banco.

VII. Salvaguardias Ambientales

Clasificación C - Debido a la naturaleza de este proyecto, se estima que no tendrá un impacto ambiental o social negativo significativo. Los reportes de salvaguardias se incluyen en el siguiente enlace: [IDBdocs#-37680564](#).

VIII. Anexos Requeridos:

- Solicitud de financiamiento [IDBdocs#-37923487](#).
- Términos de Referencia [IDBdocs#-37931012](#).
- Plan de Adquisiciones [IDBdocs#-38025077](#).

**APOYO AL DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE REFORMAS
PARA ALCANZAR UNA SEGURIDAD SOCIAL UNIVERSAL**

ME-T1222

CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta cooperación técnica fue aprobada para financiamiento por el Programa Especial de Promoción del Empleo, Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social en Apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ORC/SOF) de conformidad con la comunicación suscrita el 15 de mayo de 2013 por Carmen Albertos (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos Programa Especial de Promoción del Empleo, Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social en Apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ORC/SOF) hasta por la suma de US\$600.000 para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo cuatro (4) meses calendarios contados a partir de la fecha elegibilidad del proyecto. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán libres de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares americanos. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

(Original firmado)

Sonia M. Rivera
Jefe.

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento
ORP/GCM

09/06/2013

Fecha

9/5/13

APROBACIÓN

Aprobado

(Original firmado)

Héctor Salazar Sánchez
Gerente de Sector a.i.
Sector Social
SCL/SCL

09/09/2013

Fecha

(Original firmado)

Carmen Magés
Jefa SCL/AMK

(Original firmado)

Mercedes Araoz Fernández SEP - 9 2013
Representante de País CID/CME

SEP - 9 2013