

## Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de  
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

# SEGURIDAD SOCIAL UNIVERSAL CENTRADA EN EL CIUDADANO \*

**Gabriel Martínez**

Conferencia Interamericana de Seguridad Social  
gabriel.martinez@ciss.org.mx

**Nelly Aguilera**

Conferencia Interamericana de Seguridad Social  
nelly.aguilera@ciss.org.mx

**Martha Miranda**

Conferencia Interamericana de Seguridad Social  
martha.miranda@ciss.org.mx

## Resumen

**E**ste ensayo revisa la situación de la protección social en México, así como diversas propuestas y opciones para su reforma. Una guía es el concepto de piso de protección social que han definido la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Mundial de la Salud. Se tratan temas de forma más general bajo los grandes apartados de programas de familia, pensiones, salud y empleo, así como los temas de financiación. Establecer un marco de servicio al ciudadano se considera indispensable para entregar los beneficios de la seguridad social universal.

Palabras clave: seguridad social, programas de empleo, programas de familia, sistemas de pensiones, servicios de salud, seguro de salud.

Clasificación JEL: I38, J08, O15, O54.

## Introducción

**M**éxico necesita que el sistema de protección social evolucione hacia un régimen general que mejore los resultados de justicia y favorezca la capacidad de interacción con los ciudadanos. Este documento discute opciones de evolución a los grandes programas (excepto al seguro de salud que se trata en otro documento de este volumen) y los retos de financiamiento.

---

\* Partes de este ensayo provienen de investigaciones elaboradas durante 2012 bajo un acuerdo entre la agencia pública de Investigación para el Desarrollo Internacional de Canadá (IDRC) y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), un organismo internacional que agrupa a organismos de toda América. Los investigadores desarrollaron su trabajo con plena independencia. Se efectuaron foros de consulta previa acerca de la problemática del empleo y la protección social con la sociedad en general, así como foros de debate para difundir el tema y abogar por una discusión abierta y participativa. El lema para este esfuerzo fue *Pensando en un México Inclusivo*. Una colección de diversos documentos y eventos efectuados se encuentra en <http://pensandoenunmexicoinclusivo.org.mx/index.php/mexico-incusivo>. Este documento no representa la opinión de IDRC, de la CISS o de ninguno de sus miembros.

Después de aproximadamente dos décadas y media de reformas económicas—que aproximadamente inician con la apertura comercial del final de los ochenta—la política social ha tenido una transformación importante, pero en el aspecto crítico de lograr una sociedad más justa y de proveer seguridad social a una proporción creciente de familias, los resultados no pueden presumirse. Una política social para combatir la pobreza extrema basada en la entrega de beneficios en especie por empresas paraestatales fue sustituida por programas generalmente reconocidos como exitosos en generar posibilidades de consumo y creación de capital humano. El programa *Progresar/Oportunidades* ha sido el estandarte de esa estrategia. Las reformas a la seguridad social se han consolidado en el ámbito de pensiones y han provisto estabilidad operativa y financiera que deriva en mejores servicios, pero la cobertura de la seguridad social se ha estacionado en torno a la mitad de la población por dos décadas. Si bien se ha disminuido el riesgo de inflación y crisis monetarias que devastó a los programas sociales entre los setenta y los noventa, es evidente que el ciclo económico tiene un fuerte efecto sobre el bienestar. El advenimiento de la “Gran Recesión” a partir de 2007 ha tenido secuelas que siguen siendo importantes sobre el crecimiento del empleo y los salarios. En ausencia de un régimen general de seguridad social que permita a los ciudadanos integrar actividades en escuela, trabajo, familia y servicios de salud y sociales, es poco probable que se tengan ganancias importantes en universalizar la seguridad social.

En México, existen factores que han limitado la expansión de los programas públicos que ofrecen protección social tales como las restricciones presupuestarias que han enfrentado los gobiernos tras varios episodios de crisis financieras, un mercado laboral que opera con un sector informal de tamaño considerable, y la falta de coordinación institucional para llevar a cabo la integración de los programas de asistencia y seguridad social. Esta situación se ha visto agravada recientemente ante la crisis mundial en un ambiente de globalización para la creación de empleos estables y de calidad. Es conveniente que al establecer las políticas de protección social éstas vayan de la mano de políticas laborales que permitan sinergias para promover el desarrollo económico (Bonilla 2003, CAF 2007, Espinoza 2003, Robalino et al. 2012, Sarfati 1999). Considerando lo anterior, en este documento se presenta un diagnóstico de la situación actual del sistema de protección social en México dadas las condiciones existentes en el mercado laboral con el propósito de facilitar la tarea de mejorar los programas que están en operación e identificar programas faltantes.

La gran mayoría de los programas de protección social pueden englobarse en cuatro tipos: *pensiones*, para el bienestar de la *familia* seguro y provisión de servicios de *salud*; y, para la protección del *empleo*. Para examinarlos se identifican en este documento tres componentes o estratos que difieren por el rol que tiene cada uno. La protección básica se otorga a través de un *primer estrato*, que otorga un piso mínimo de bienestar compuesto por programas financiados prácticamente en su totalidad por el gobierno (federal o local).<sup>1</sup> Un *segundo estrato* otorga

---

<sup>1</sup> En publicaciones de la OCDE (OCDE 2012a), el primer estrato es predominantemente no contributivo, pero más generalmente, se define porque los beneficios son independientes de las contribuciones. Sin embargo, es común que las garantías estatales a beneficios mínimos y los componentes contributivos estén entrelazados. Por ejemplo, las pensiones mínimas garantizadas asociadas a las cuentas individuales de ahorro para el retiro que regula la Ley del Seguro Social se derivan en parte de contribuciones y en parte de la garantía estatal. Esto ejemplifica por qué la clasificación del sistema de pensiones debe ser evolutiva.

beneficios para aquellas personas que contribuyan a la seguridad social obligatoria. En un *tercer estrato* se capta el esfuerzo (ahorro) voluntario para incrementar los beneficios del primer y del segundo estrato.

Existen dos aspectos principales en torno a cómo mejorar el sistema de protección social, incrementar la cobertura y mejorar la operación de los programas. Los temas de *gestión eficiente y financiamiento adecuado* son de la mayor relevancia para la sostenibilidad financiera de largo plazo. La CISS (2007) ha señalado la importancia de centrar el diseño y la administración de los servicios en el ciudadano para el manejo eficaz de la información y el establecimiento de mecanismos de atención que faciliten los mejores patrones de integración horizontal y vertical de las instituciones de protección social. En tema del financiamiento debe resolverse para la expansión de la cobertura. El problema de la informalidad en el mercado laboral impide la integración no sólo de los sistemas de bienestar, sino también de los mecanismos de recaudación de impuestos y contribuciones. Independientemente del tema de la baja recaudación, es necesario reconocer que un inadecuado diseño del sistema de protección social hace inviable una solución satisfactoria, no importa que tan alto o que tan bajo pueda llegar a ser el crecimiento futuro de los ingresos del Estado. Es decir, la urgencia no está en encontrar formas de gastar más—lo que puede ser inviable pues la crisis económica global no ha terminado—sino en adoptar un sistema general de protección social que articule adecuadamente la multiplicidad de programas y esquemas existentes de forma tal que las personas cuenten con certidumbre sobre sus beneficios, eviten incurrir en costos excesivos o pérdida de beneficios por distorsiones sobre los mercados de trabajo, salud, ahorro y cuidado de niños. La decisión estratégica es resolver los obstáculos que impiden la integración de la protección a nivel de las personas.

El ensayo se divide en cuatro secciones. En la Sección 1 se discute la importancia de la elaboración conjunta de políticas públicas de protección social y del mercado laboral. La Sección 2 resume el concepto de servicios centrados en el ciudadano. En la Sección 3 se discuten aspectos de financiamiento y el marco fiscal para la operación de los programas de bienestar. En la Sección 4 se presentan las conclusiones encaminadas a tener un sistema de protección social integrado.

## 1. Políticas de Protección Social y Políticas Laborales

Las políticas de protección social son un elemento importante para fomentar el desarrollo con equidad y un aspecto esencial de un Estado que refuerza el pacto que tiene con la sociedad; incluyen al menos tres instrumentos principales:<sup>2</sup>

1. Seguridad social: programas contributivos para ayudar a las familias a asegurarse en caso de eventos que provoquen la pérdida del ingreso;
2. Asistencia social o redes de protección: transferencias no contributivas a los más pobres o vulnerables; se puede requerir de una prueba de ingresos que demuestre una condición de necesidad;

---

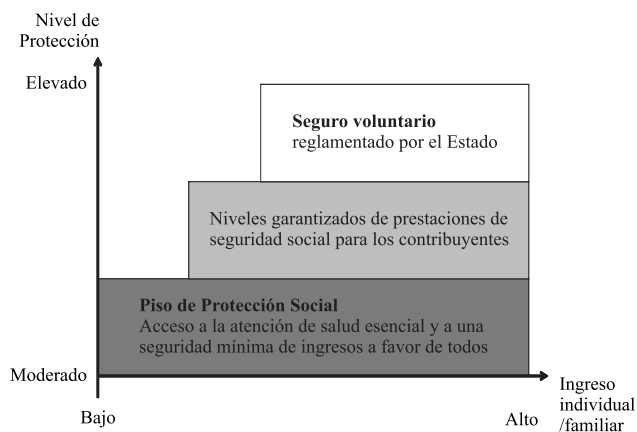
<sup>2</sup> Véase Norton et al. (2001).

3. Establecimiento de derechos mínimos para la protección de los ciudadanos en el trabajo.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la protección social es un derecho humano básico, especialmente de aquellos que carecen de otros mecanismos de protección. La agenda de “Trabajo Decente” propone como roles principales de la protección social: combatir el impacto de la pérdida de los ingresos, del empleo y de la salud (especialmente en el caso de los enfermos con VIH); dar prioridad al financiamiento de los cuidados a la salud, incluyendo la extensión de cobertura a los más pobres y vulnerables; operar sistemas de apoyo al ingreso para familias con niños, adultos mayores y gente con discapacidad; reformar los sistemas actuales de aseguramiento social; reforzar los mecanismos para establecer salarios mínimos; establecer políticas de salud ocupacional—especialmente cuando existan actividades laborales riesgosas; y dar apoyo comunitario a madres y a mujeres embarazadas (Bonilla 2003, OIT-OMS 2009). El trabajo decente enfatiza la necesidad de adaptar la seguridad social a los cambios sociales actuales, extender la cobertura, mejorar la gobernanza y vincularla con el mercado de trabajo y las políticas de empleo.

En 2009 se adoptó una iniciativa promovida por la OIT y la Organización Mundial de la Salud (OMS), de “un piso de protección social” como una de las propuestas más importantes ante la crisis económica mundial. Esta iniciativa promueve las garantías de acceso a servicios esenciales y las transferencias de ingreso para todos los individuos, con el fin de prevenir la pobreza. El piso de protección social es considerado parte de un sistema integral representado a través de una “escalera” de protección social. El escalón correspondiente al “piso” abarca una serie de garantías básicas destinadas a toda la población. Sobre esta base se desarrollan los seguros sociales obligatorios para aquellas personas que cotizan al sistema; el tercer escalón lo constituyen los seguros voluntarios (Gráfica 1). Mediante el tercer escalón se incrementa la cobertura vertical o cualitativa, lo que permite alcanzar mayores niveles de protección social.

**Gráfica 1**  
**Niveles de Protección Social**



Fuente: OIT (2011).

Alcanzar la cobertura universal de los programas existentes y la sostenibilidad financiera son los principales retos que enfrentan los sistemas de protección social en México y en Latinoamérica en general. Gran parte de la explicación de la insuficiencia en protección social radica en los cambios que ocurren en el mercado laboral. El mercado laboral experimenta, y no sólo en México, un aumento en el tipo de trabajo “atípico”: jornadas de trabajo que no son de tiempo completo, en el sector informal, contratos por tiempo determinado, etc., lo cual repercute en la imposibilidad de dar protección vía las instituciones existentes de seguridad social (a través de contribuciones tripartitas) y aumenta aún más el riesgo de necesitar protección social. La tendencia en los mercados laborales en el mundo es a observar mayor desempleo, en algunos casos de tipo permanente, donde los jóvenes entran a trabajar en condiciones de desventaja. Esta es una situación que evidentemente pone en riesgo la falta de protección a los individuos y a sus familias ya que, para combatir la exclusión social, el sistema de protección social debe ser financieramente sostenible.

El reto es que las políticas de protección social consideren el mercado laboral que enfrentan las familias., Plantear la elaboración de políticas laborales y de protección social, significa encontrar el balance entra la protección que necesitan los trabajadores y sus familias y la flexibilidad (y movilidad) laboral con la que se vive.

En una situación ideal, se desearía que las condiciones del empleo de todos los trabajadores cumplieran con los criterios con los que la OIT denomina al “empleo decente”. Esto significa que el empleo permite tener acceso a un “piso mínimo” en cuanto a la calidad del empleo, el cual fomenta el desarrollo de las capacidades individuales, incrementa la productividad y promueve la cohesión social (Espinoza 2003, Gálvez, Gutiérrez y Picazzo 2011, OIT-OMS 2009). Así, para apoyar el diseño y la implementación de programas orientados a la población que aún está desprotegida es de interés examinar la actual interrelación entre la condición de empleo de las personas y la disponibilidad de protección social asociada a ésta.

El Cuadro 1 presenta una medición de la cobertura de la seguridad social en México. Según ésta, la cobertura promedio es de 45 por ciento, con algunos estados llegando casi al 70 por ciento y otros debajo del 30 por ciento. Desafortunadamente, no hay forma de ligar la medición de cobertura de la seguridad social con la cobertura de otros programas sociales, pues los programas están fragmentados y las estadísticas no investigan este tema. En el mejor de los casos apenas la mitad o algo más de la población del país espera tener un beneficio de pensión de vejez o está cubierta por los seguros de invalidez. Cualquiera que sea el mapa de los programas complementarios que ofrece el Estado, entre uno y dos tercios de las familias en cualquier estado de la República Mexicana no participan de una protección social completa.

Algunas mejoras necesarias al sistema de protección social relacionadas con la condición de empleo son: (1) reconocer a las personas “desempleadas” que se dedican al cuidado de enfermos y discapacitados, su actividad como productiva y con derecho a la protección social, (2) reforzar la aplicación de la legislación laboral a través de un sistema de inspección laboral estricto y capaz de sancionar para contener la expansión del empleo precario y (3) garantizar al menos un piso mínimo de protección a los trabajadores del sector informal.

**Cuadro 1**  
**Población por condición de Seguridad Social según Entidad Federativa, 2009**

| Entidad federativa              | Total              | Población            |                      | Proporción (%)       |               |
|---------------------------------|--------------------|----------------------|----------------------|----------------------|---------------|
|                                 |                    | Sin seguridad social | Con seguridad social | Sin seguridad social | Con seguridad |
| <b>Nacional</b>                 | <b>107 550 697</b> | <b>59 062 239</b>    | <b>48 488 458</b>    | 54.9                 | 45.1          |
| Aguascalientes                  | 1 141 946          | 460 991              | 680 955              | 40.4                 | 59.6          |
| Baja California                 | 3 165 776          | 1 203 640            | 1 962 136            | 38.0                 | 62.0          |
| Baja California Sur             | 565 400            | 194 407              | 370 993              | 34.4                 | 65.6          |
| Campeche                        | 795 982            | 433 830              | 362 152              | 54.5                 | 45.5          |
| Coahuila de Zaragoza            | 2 628 942          | 718 481              | 1 910 461            | 27.3                 | 72.7          |
| Colima                          | 600 924            | 265 848              | 335 076              | 44.2                 | 55.8          |
| Chiapas                         | 4 507 177          | 3 704 455            | 802 722              | 82.2                 | 17.8          |
| Chihuahua                       | 3 391 617          | 1 234 448            | 2 157 169            | 36.4                 | 63.6          |
| Distrito Federal                | 8 841 916          | 3 873 506            | 4 968 410            | 43.8                 | 56.2          |
| Durango                         | 1 550 417          | 730 703              | 819 714              | 47.1                 | 52.9          |
| Guanajuato                      | 5 044 735          | 2 986 361            | 2 058 374            | 59.2                 | 40.8          |
| Guerrero                        | 3 140 529          | 2 387 432            | 753 097              | 76.0                 | 24.0          |
| Hidalgo                         | 2 421 606          | 1 649 341            | 772 265              | 68.1                 | 31.9          |
| Jalisco                         | 7 016 595          | 3 382 825            | 3 633 770            | 48.2                 | 51.8          |
| México                          | 14 837 208         | 8 081 621            | 6 755 587            | 54.5                 | 45.5          |
| Michoacán de Ocampo             | 3 964 009          | 2 797 907            | 1 166 102            | 70.6                 | 29.4          |
| Morelos                         | 1 674 795          | 1 018 556            | 656 239              | 60.8                 | 39.2          |
| Nayarit                         | 969 540            | 514 369              | 455 171              | 53.1                 | 46.9          |
| Nuevo León                      | 4 448 068          | 1 347 111            | 3 100 957            | 30.3                 | 69.7          |
| Oaxaca                          | 3 550 788          | 2 751 375            | 799 413              | 77.5                 | 22.5          |
| Puebla                          | 5 651 371          | 4 024 421            | 1 626 950            | 71.2                 | 28.8          |
| Querétaro de Arteaga            | 1 720 556          | 833 840              | 886 716              | 48.5                 | 51.5          |
| Quintana Roo                    | 1 314 062          | 577 871              | 736 191              | 44.0                 | 56.0          |
| San Luis Potosí                 | 2 484 949          | 1 400 074            | 1 084 875            | 56.3                 | 43.7          |
| Sinaloa                         | 2 652 451          | 1 166 903            | 1 485 548            | 44.0                 | 56.0          |
| Sonora                          | 2 510 562          | 933 580              | 1 576 982            | 37.2                 | 62.8          |
| Tabasco                         | 2 050 514          | 1 373 710            | 676 804              | 67.0                 | 33.0          |
| Tamaulipas                      | 3 193 017          | 1 328 193            | 1 864 824            | 41.6                 | 58.4          |
| Tlaxcala                        | 1 134 844          | 777 893              | 356 951              | 68.5                 | 31.5          |
| Veracruz de Ignacio de la Llave | 7 278 690          | 5 086 924            | 2 191 766            | 69.9                 | 30.1          |
| Yucatán                         | 1 921 959          | 951 644              | 970 315              | 49.5                 | 50.5          |
| Zacatecas                       | 1 379 752          | 869 979              | 509 773              | 63.1                 | 36.9          |

Fuente: Secretaría de Salud/ Dirección General de Información en Salud, Estimaciones a partir de los totales de población por entidad federativa. CONAPO, 2006. Proyecciones de la Población de México 2005 – 2030.

## 2. Un Sistema de Protección Social Centrado en el Ciudadano

La organización administrativa de los programas sociales constituye su sistema nervioso. En ausencia de una estrategia de servicio no podrán resolverse múltiples problemas que enfrenta el sistema actual de provisión de protección social, pues los costos de expansión y los riesgos financieros serán demasiado elevados.

Hay dos grandes movimientos internacionales en la administración de sistemas de protección social que ameritan atención: el enfoque de servicios centrados en el ciudadano y la integración y reorganización de procesos de las administraciones fiscales y de la seguridad social. Estos movimientos tienen importantes sinergias.

La importancia de la administración para el adecuado desarrollo de la protección social puede ser ilustrada con algunos ejemplos. En programas de empleo se requiere de interacciones con proveedores de servicios de capacitación y entrenamiento para el éxito de las políticas de activación, de procesos conjuntos con programas contributivos y con programas que entregan beneficios económicos con fines de control. En programas de familia se requiere la coordinación de programas financiados y operados por instancias de distintos niveles de gobierno y privados, tanto para integrar la financiación como para mejorar la asignación de familias a instancias operativas y limitar el abuso. En programas de pensiones es indispensable la integración de información para lograr la portabilidad de beneficios, evitar la doble tributación y optimizar el cálculo y el pago de beneficios finales.

- En el contexto social y tecnológico actual, es además necesario definir estándares de servicio que debe cumplir el sistema de protección:
- Toda la información debe estar digitalizada.
- La persona debe tener acceso *sobre demanda* (en línea y con capacidad interactiva) a toda su información y a los servicios.
- La privacidad debe ser garantizada.
- El mecanismo de identificación debe ser controlado por el ciudadano y ser válido ante todas las agencias.
- Los flujos de información entre programas y agencias deben minimizar la necesidad de trámites por el ciudadano.

Algunos países han adoptado el concepto de servicio centrado en el ciudadano, Canadá y Uruguay por citar algunos, y con ello han optimizado en la introducción de tecnologías *sobre demanda (on demand)* para atender oportunamente a la población en materia de protección social. En este modelo, el acceso de los ciudadanos a una amplia gama de programas y servicios se da a partir de una agencia única encargada de efectuar todos los trámites, a través de puntos de servicio ubicados a lo largo del país, centros de llamadas telefónicas, e Internet. Es decir, el modelo requiere de una organización específicamente dedicada a funcionar como nodo de la información de los programas y de los beneficiarios, lo cual facilitan la vida al usuario y así contribuye a incentivar su participación.



En México, los organismos encargados de proveer protección social están verticalmente integrados y poco comunicados y articulados entre sí, lo que ha favorecido la segmentación. Es decir, tomando en cuenta la diferencia sustancial entre programas y agencias, estos organismos no tienen actualmente la capacidad para integrar las cuentas de los usuarios y por ende tampoco tienen la capacidad para atender al usuario en dimensiones importantes. Así pues, dada la arquitectura organizacional actual, los usuarios que tienen derecho a varios programas de protección social pierden tiempo desplazándose de una organización a otra, solicitando y recabando información, completando trámites, sin que esto implique necesariamente que recibirán su beneficio oportunamente. Es decir, las distintas organizaciones encargadas de proveer protección en México terminan transfiriendo al ciudadano costos y obligándolo a multiplicar esfuerzos y a gastar recursos innecesariamente. Esta situación, además, impide conocer de forma correcta el estatus de derechos y obligaciones de los individuos y de sus familias. Es claro que las ineficiencias administrativas disuaden la formalización y el acceso a programas y servicios sociales.

En décadas recientes, se ha dado una tendencia a la unificación de las agencias recaudadoras de impuestos, lo que en México se dio con la creación del Servicio de Administración Tributaria (SAT). Siendo la seguridad social la fuente más grande de ingresos en un gran número de Estados, surge la pregunta de si esos organismos deben también encargarse de esa cobranza. La respuesta depende primero de distinguir dos conjuntos distintos de procesos dentro del proceso de financiación: los de cobranza por un lado, y los de afiliación y asignación de recursos a programas de beneficios por el otro. Por ejemplo, la SSA de Estados Unidos y ANSES de Argentina no llevan a cabo la cobranza de las contribuciones, sino que la misma se hace por el organismo fiscal nacional. Sin embargo, estas instituciones sí llevan a cabo procesos de afiliación de empresas y trabajadores, y tienen que mantener registros de la historia de empleo, salarios y cotizaciones de las personas para dar beneficios. Así, cuando hablamos de unificación nos referimos a la cobranza, no a los procesos de afiliación y gestión de beneficios.

Dentro de la OCDE, 19 de 31 países administran la cobranza de las contribuciones a la seguridad social mediante agencias especializadas, no mediante la agencia fiscal general. Es decir, hay un legado histórico que favorece el uso de agencias especializadas (como es el caso del IMSS). Por otro lado, si hay una tendencia, esta es hacia la integración.

Un antecedente es el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), pues desde 1997 el IMSS lleva a cabo la cobranza de los programas de vivienda y de las cuotas que van a las AFOREs, estando plenamente normados los flujos de información y dinero que permiten que el sistema funcione de forma transparente para empresas y trabajadores. Por ejemplo, Uruguay ha consolidado en el Banco de Previsión Social (BPS) la cobranza del impuesto sobre la renta, lo que es una gran facilidad para las empresas, en particular las pequeñas. La consolidación tiene ventajas que redundarían en beneficio del control y de la mejor calidad del sistema de protección social, y nos referimos a OCDE (2012a) y a CISS (2007) para más información.

Es posible reorganizar los servicios y programas sociales que ofrece el Estado a sus ciudadanos, y proponer un proceso de renovación impulsado por el gobierno para servir al ciudadano en materia de protección social, tomando como plataforma de inicio el sistema de seguridad social. Los objetivos primordiales de este enfoque integral son:

- Lograr un mejor desempeño del sistema de protección social.
- Atender mejor a la ciudadanía (individuos y sus familias).
- Aumentar la afiliación de los individuos y empresas.
- Recabar más y mejor información.
- Organizar mejor la información.
- Entregar oportunamente los servicios y beneficios.
- Reducir costos administrativos y de tiempo.

Para lograr estos objetivos y consolidar la transición se deben adoptar una serie de acciones inter- e intra-institucionales:

1. *Centralizar y modernizar la emisión de un número de identificación nacional o número de seguridad social a nivel nacional.*
2. *Adoptar una arquitectura organizacional y de tecnología de información en el sistema general de protección social para establecer un procedimiento de afiliación de bajo costo, que incluya un sistema de comunicación entre los sistemas de información de las instituciones.*
3. *Establecer mecanismos para actualizar las bases de datos con el enfoque de cuentas individuales para los beneficiarios.*
4. *Consolidar la información entre las instituciones, incluyendo a todas las agencias de seguridad social y los sistemas de recaudación.*
5. *Especificar las variables que debe contener la base de datos a desarrollar, en función de la operabilidad del sistema y del tipo de información que desean recabar y difundir las organizaciones de protección social.*
6. *Vincular esta base de datos con los registros civiles para incluir de manera automática fechas de nacimiento, defunciones y cambios en el estado civil, entre otros eventos.*
7. *Adoptar una estructura organizacional para el área de afiliación y para evaluar el desempeño de su personal.*
8. *Incluir a todos los niveles de gobierno en estos esfuerzos.*
9. *Centralizar en una base de datos única la información básica de todos los programas e instituciones sobre afiliación y movimientos.*
10. *Adoptar sistemas de atención al usuario que permitan un acercamiento de las instituciones con los beneficiarios y empleadores con un enfoque de uno a uno.*

### 3. Financiamiento, Sostenibilidad Financiera

El sistema fiscal se verá presionado por el crecimiento de los programas de protección social. El tema de la financiación trata de cómo el sistema se hace de recursos y cómo los gasta. Para obtener recursos, el Estado de Bienestar depende del gobierno nacional y de los hogares, dándose tres dimensiones críticas de decisión política:

- El nivel de los beneficios determina el nivel de recursos que el sistema toma de los presupuestos de las familias. Los gobiernos nacionales usualmente tienen una visión del grado de redistribución del ingreso y de protección que deben otorgarse, usualmente derivada del proceso electoral y otros eventos políticos e incluso de los debates académicos y tecnocráticos.
- La estructura de los impuestos y de los beneficios afecta los incentivos a trabajar, consumir y ahorrar, y genera costos de administración al Estado, asociándose las decisiones principales al balance en el uso de impuestos sobre el ingreso, sobre el consumo y sobre los salarios (incluyendo en estos últimos las contribuciones para la seguridad social).
- En cada programa es necesario definir el grado de responsabilidad que queda en los hogares, a corto y a largo plazo. Esta decisión tiene que ver con el uso de mecanismos de cofinanciación, de contribuciones obligatorias y voluntarias, de garantías estatales, así como con el riesgo moral que genera la adopción de cualquier mecanismo de aseguramiento.

Estas tres dimensiones están interrelacionadas, por ello no es posible aplicar una hipótesis simple que permita separar por un lado la mejor forma de obtener recursos y por otro, la mejor forma de gastarlos.

En la práctica las principales decisiones de distribución se centran en el uso de los tres grandes impuestos (seguridad social, IVA, ISR) y de su relación con los programas de beneficios por el Estado de Bienestar. Dentro de este debate aparecen dos opiniones que han tenido tracción en las discusiones de política en México. Una se resume en la propuesta de financiar el sistema de protección social sólo con el IVA, y la otra a transformar al ISR en un “impuesto plano”. En efecto, hacia 2008 el gobierno elevó el IVA y adoptó el impuesto empresarial a tasa única (IETU) con la promesa de transformarlo en un impuesto plano que sustituiría al ISR.

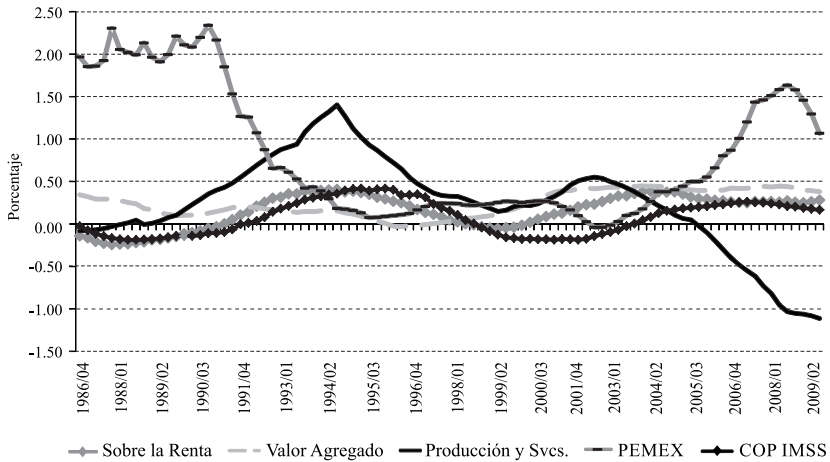
Los dos movimientos globales de reforma fiscal consisten principalmente en la adopción de impuestos generales a las ventas en lugar de los impuestos especiales que eran más comunes hasta los sesenta, y la simplificación de las leyes de impuesto sobre la renta para eliminar deducciones y disminuir los efectos negativos sobre la producción. Una idea que ha sido exitosa es la del impuesto negativo al ingreso, ya que entrega beneficios a familias de bajos ingresos por medio de las leyes fiscales, lo que ha permitido a los estados desplazar a programas para la entrega de beneficios en especie o de programas especiales para la entrega de apoyos en dinero, pues una familia puede recibir apoyo público mediante un procedimiento más transparente y plenamente integrado al sistema fiscal.

Un Estado contemporáneo tiene sólo tres vehículos de amplitud adecuada al problema de financiar los programas de protección social: las contribuciones a la seguridad social, los impuestos al consumo y el impuesto sobre la renta. Estos tres impuestos no son independientes pues todos ellos toman el efectivo de la misma productividad, pero cada uno tiene distintas propiedades de incentivo al trabajo y a la inversión. No hay una solución general al problema de balancearlos. En la práctica los gobiernos lo resuelven en forma evolutiva: hay un movimiento a uniformar los impuestos al consumo disminuyendo impuestos especiales y tratamientos favorables, hay un movimiento hacia mejorar la administración del ISR y a usarlo como herramienta para dar beneficios en efectivo a las familias, y hay un movimiento hacia mejorar la liga entre las contribuciones a la seguridad social y los beneficios.

Procedemos ahora a documentar la evolución de la estructura fiscal en México y en algunos países de referencia. Con respecto a la historia fiscal reciente de México, después del estancamiento entre los ochenta y la mitad de los noventa, el ISR logra un crecimiento importante en la última década. El IVA y las cuotas al IMSS han sido los impuestos más estables, aunque en ambos casos hay acotaciones. La variación en la recaudación del IVA refleja principalmente una política cíclica de gravamen y desgravación vía impuestos especiales, la cual ha sido inestable por el manejo de los impuestos a la energía. Este tema se entretene con el de la protección social porque el gobierno ha visto históricamente el precio del combustible como una herramienta de subsidio a los hogares y a las firmas. Las cuotas al seguro social fueron afectadas por la desgravación de 1997 al Seguro de Enfermedades y Maternidad y por la re canalización de recursos hacia las AFORES por la reforma pensionaria, dejándose de contabilizar estos recursos como ingresos públicos, aunque financieramente representan una disminución de los pasivos del Estado y en realidad no representaron una disminución en la recaudación. En la Gráfica 2 se expresan las cifras como cambio porcentual del promedio móvil a cinco años, lo cual muestra las tendencias a largo plazo en los principales impuestos. Las dos líneas discordantes corresponden a los ingresos petroleros del gobierno y a la caída de los impuestos especiales, mientras que los tres caballos de batalla (ISR, IVA e IMSS) lucen con tendencias similares bajo esta perspectiva. Esta estabilidad fiscal se ha visto reforzada en años recientes por un extraordinario incremento en ingresos petroleros.

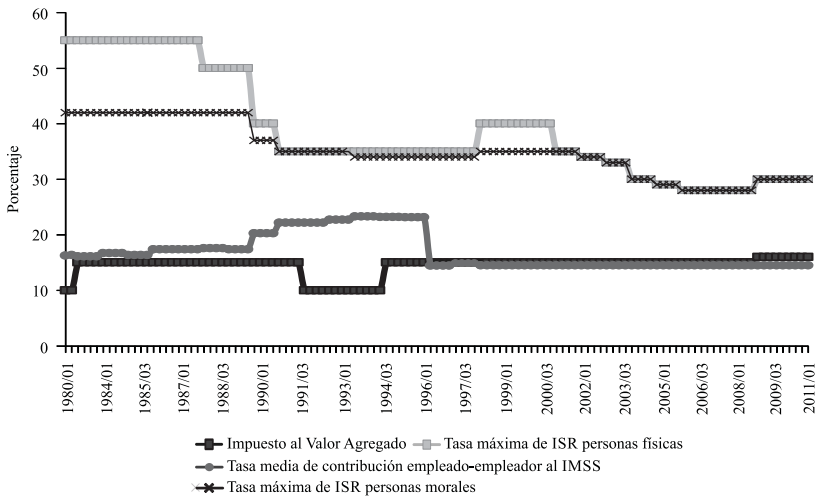
La recuperación de los ingresos fiscales se dio después de que entre el final de los ochenta y la mitad de los noventa el gobierno siguió una política de desgravación al trabajo, partiendo de niveles de tasa marginales arriba de 60 por ciento. Sólo en la última administración se retomó la política de elevar los impuestos al trabajo, sea por la elevación de tasas del impuesto sobre la renta (Gráficas 2 y 3) o por la aplicación del nuevo Impuesto Empresarial a Tasa Única que es un impuesto al trabajo independiente.

**Gráfica 2**  
**Crecimiento Quinquenal de Promedio Móvil a**  
**Cinco Años de Ingresos Federales, 1986-2009**



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP (2012).

**Gráfica 3**  
**Tasas Impositivas en México, 1980-2010**



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, SAT (2012).

El Cuadro 2 nos permite poner en perspectiva la capacidad fiscal del Estado, se observa que México tiene un ingreso fiscal relativamente bajo como proporción del PIB. Sin embargo, países con sistemas de protección social más descentralizados tienden a menores valores de estos indicadores, ya que las contribuciones a los fondos no se contabilizan como gasto público. Por ello, Estados Unidos y Corea están por debajo de España y Canadá. El Cuadro 3 muestra la brecha entre pagos del empleador e ingresos en efectivo del trabajador a causa de los impuestos y su descomposición. Ahora vemos que España tiene una brecha muy superior debido a las contribuciones a la seguridad social, mientras que la diferencia entre México y Corea lucen mucho más chicas que en el Cuadro 2, y se deben totalmente a las contribuciones a la seguridad social.

Aún de esta pequeña muestra (Cuadros 2 y 3) surge un aspecto crítico en la discusión: la brecha salarial y la recaudación están lejos de tener una correlación perfecta o siquiera elevada. Canadá tiene la recaudación más elevada en el Cuadro 2, pero su brecha salarial es una cuarta parte menor a la española. Chile tiene una brecha salarial muy baja porque el sistema de protección social es posiblemente el más descentralizado, y el impuesto sobre la renta es muy bajo. En Chile también juega un papel el alto nivel de impuesto al consumo que prevalece en el Cono Sur.

El tipo de impuestos que se cobra afecta la capacidad de generar efectivo para el Estado. En el Cuadro 4 vemos que las dos tendencias que dominan en el largo plazo en países de la OCDE son el crecimiento de las contribuciones para seguridad social y de los impuestos generales al consumo, perdiendo importancia los impuestos indirectos y los impuestos a la propiedad. El movimiento

**Cuadro 2**  
**Ingreso Total por Impuestos**

|                      | 1975 | 1995 | 2000 | 2009 |
|----------------------|------|------|------|------|
| Argentina            |      | 20.3 | 21.5 | 31.4 |
| Brasil               |      | 26.8 | 30.0 | 32.6 |
| Canadá               | 32.0 | 35.6 | 35.6 | 31.1 |
| Chile                |      | 19.0 | 19.4 | 18.4 |
| Colombia             |      | 13.2 | 14.1 | 17.4 |
| Corea                | 14.9 | 20.0 | 22.6 | 25.6 |
| Costa Rica           |      | 16.3 | 18.2 | 20.9 |
| El Salvador          |      | 13.0 | 12.2 | 14.4 |
| España               | 18.4 | 32.1 | 34.2 | 30.7 |
| Estados Unidos       | 25.6 | 27.8 | 29.5 | 24.0 |
| Guatemala            |      | 10.4 | 12.4 | 12.2 |
| México               |      | 15.2 | 16.9 | 17.4 |
| Perú                 |      | 15.4 | 13.9 | 15.9 |
| República Dominicana |      | 10.6 | 12.4 | 13.1 |
| Uruguay              |      | 19.7 | 20.0 | 22.5 |
| Venezuela            |      | 13.3 | 13.6 | 14.4 |

Fuente: OCDE (2011) y OCDE/ECLAC/CIAT (2011).

hacia impuestos generales al consumo tiene justificaciones importantes en términos de eficiencia fiscal y de equidad, pero no debe perderse de vista que los impuestos totales al consumo han disminuido desde los sesenta. Una tendencia muy similar se ha dado en América Latina, donde los impuestos generales al consumo (el IVA) se han venido incrementando y desplazando a los impuestos especiales al consumo. En América Latina los impuestos al consumo bajan de 56 a 50 por ciento de la recaudación entre 1995 y 2010, y dentro de eso, hay un incremento importante del IVA sobre impuestos especiales.

Se distingue una tendencia general para América Latina en comparación con países de la OCDE: la creciente importancia del impuesto sobre la renta. La importancia relativa de impuestos al consumo y de contribuciones a la seguridad social ha disminuido de 73 por ciento en 1995 a 65 por ciento en 2011. Es decir, estos países se han hecho más eficientes en administrar el impuesto sobre la renta.

Los países de América Latina han seguido en general la tendencia de largo plazo hacia mayores IVA, no así Canadá y Estados Unidos donde se utiliza en mayor grado el impuesto sobre la renta. En general tenemos que no hay una tendencia hacia disminuir las contribuciones a la

**Cuadro 3**  
**Impuestos al Ingreso Más Contribuciones de Empleado y**  
**Empleador a la Seguridad Social**  
 (como porcentaje del costo laboral 2009 y dólares al tipo de cambio de mercado)

| País           | Brecha total de impuestos | Impuesto al ingreso | Contribuciones a la seguridad social |           | Costo laboral |
|----------------|---------------------------|---------------------|--------------------------------------|-----------|---------------|
|                |                           |                     | Empleado                             | Empleador |               |
| <b>2009</b>    |                           |                     |                                      |           |               |
| España         | 38.2                      | 10.3                | 4.9                                  | 23.0      | 41,381        |
| Canadá         | 30.8                      | 13.9                | 6.5                                  | 10.3      | 40,772        |
| Estados Unidos | 29.4                      | 13.4                | 7.0                                  | 9.0       | 43,852        |
| Corea          | 19.7                      | 3.8                 | 6.9                                  | 8.9       | 49,262        |
| México         | 15.3                      | 3.5                 | 1.2                                  | 10.5      | 11,359        |
| <b>2010</b>    |                           |                     |                                      |           |               |
| España         | 39.6                      | 11.7                | 4.9                                  | 23.0      | 44,875        |
| Canadá         | 30.3                      | 13.3                | 6.5                                  | 10.4      | 40,020        |
| Estados Unidos | 29.7                      | 13.9                | 7.0                                  | 8.8       | 47,207        |
| Corea          | 19.8                      | 3.7                 | 7.1                                  | 9.0       | 47,284        |
| México         | 15.5                      | 3.8                 | 1.2                                  | 10.5      | 12,287        |
| Chile          | 7.0                       | 0.0                 | 7.0                                  | 0.0       | 11,552        |

Fuente: OCDE (2012b).

seguridad social. El Cuadro 5 muestra las tendencias al crecimiento de las cuotas de la seguridad social, sea como porcentaje del PIB o de la recaudación total del Estado. El caso coreano es de especial interés por haber logrado una gran ampliación de la protección social en las décadas de los ochenta y de los noventa. Mucho de la expansión del Estado de Bienestar Coreano se ha dado sobre bases descentralizadas y por ello requiere de menor presión fiscal.

**Cuadro 4**  
**Estructura de Impuestos en el Área de la OCDE y América Latina**  
(porcentaje de la recaudación total)

|  | 1965 | 1975 | 1985 | 1995 | 2000 | 2005 | 2008 | 2009 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>OCDE</b>                            |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Impuesto personal al ingreso           | 26   | 30   | 30   | 26   | 25   | 24   | 25   | 25   |
| Impuesto al ingreso corporativo        | 9    | 8    | 8    | 8    | 10   | 10   | 10   | 8    |
| Contribuciones a la seguridad social   | 18   | 22   | 22   | 25   | 24   | 25   | 25   | 27   |
| Impuestos a la nómina                  | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    |
| Impuestos a la propiedad               | 8    | 6    | 5    | 5    | 6    | 6    | 5    | 5    |
| Impuestos generales al consumo         | 12   | 13   | 16   | 19   | 19   | 20   | 20   | 20   |
| Impuestos específicos al consumo       | 24   | 18   | 16   | 13   | 12   | 11   | 10   | 11   |
| Otros impuestos                        | 2    | 2    | 2    | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    |
| <b>América Latina</b>                  |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Impuestos sobre ingresos y utilidades  |      |      |      | 22   | 22   | 25   | 28   | 28   |
| Contribuciones a la seguridad social   |      |      |      | 17   | 16   | 14   | 13   | 15   |
| Impuesto sobre la nómina               |      |      |      | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    |
| Impuestos sobre la propiedad           |      |      |      | 2    | 3    | 5    | 4    | 4    |
| Impuestos generales sobre el consumo   |      |      |      | 32   | 34   | 35   | 35   | 35   |
| Impuestos específicos sobre el consumo |      |      |      | 24   | 21   | 19   | 17   | 15   |
| Otros impuestos                        |      |      |      | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    |
| <b>Cociente (OCDE/AmLat)</b>           |      |      |      |      |      |      |      |      |
| Impuestos sobre ingresos y utilidades  |      |      |      | 1.55 | 1.59 | 1.36 | 1.25 | 1.18 |
| Contribuciones a la seguridad social   |      |      |      | 1.47 | 1.50 | 1.79 | 1.92 | 1.80 |
| Impuesto sobre la nómina               |      |      |      | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 1.00 |
| Impuestos sobre la propiedad           |      |      |      | 2.50 | 2.00 | 1.20 | 1.25 | 1.25 |
| Impuestos generales sobre el consumo   |      |      |      | 0.59 | 0.56 | 0.57 | 0.57 | 0.57 |
| Impuestos específicos sobre el consumo |      |      |      | 0.54 | 0.57 | 0.58 | 0.59 | 0.73 |
| Otros impuestos                        |      |      |      | 1.50 | 1.50 | 1.50 | 1.50 | 1.50 |

*Nota:* En las cifras para países de la OCDE se separa el impuesto sobre la renta corporativo del personal. Para América Latina presenta el total.

*Fuente:* OCDE (2011b y 2012b) y OCDE/ECLAC/CIAT (2011).



**Cuadro 5**  
**Contribuciones a la Seguridad Social, 1965-2008**

|  | 1965 | 1975 | 1985 | 1990 | 2000 | 2005 | 2008 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>(porcentaje del PIB)</b>              |      |      |      |      |      |      |      |
| Argentina                                |      |      |      | 4.1  | 3.4  | 3.3  | 5.1  |
| Brasil                                   |      |      |      | 6.8  | 7.1  | 7.8  | 8.2  |
| Canadá                                   | 1.4  | 3.2  | 4.4  | 4.4  | 4.9  | 5.0  | 4.8  |
| Chile                                    |      |      |      | 1.6  | 1.4  | 1.4  | 1.4  |
| Colombia                                 |      |      |      | 0.7  | 2.4  | 2.3  | 2.0  |
| Corea                                    |      | 0.1  | 0.2  | 2.0  | 3.8  | 5.1  | 5.8  |
| Costa Rica                               |      |      |      | 4.4  | 5.1  | 5.3  | 5.7  |
| El Salvador                              |      |      |      | 1.4  | 2.0  | 1.7  | 1.7  |
| España                                   | 4.2  | 8.8  | 11.2 | 11.5 | 11.9 | 12.0 | 12.1 |
| Estados Unidos                           | 3.3  | 5.2  | 6.4  | 6.9  | 6.9  | 6.6  | 6.5  |
| Guatemala                                |      |      |      | 1.4  | 1.9  | 2.0  | 1.8  |
| México                                   |      |      | 1.7  | 2.1  | 2.8  | 2.8  | 2.6  |
| Perú                                     |      |      |      | 0.9  | 1.7  | 1.5  | 1.6  |
| República Dominicana                     |      |      |      | 0.1  | 0.1  | 0.0  | 0.1  |
| Uruguay                                  |      |      |      | 7.1  | 7.4  | 6.2  | 5.1  |
| Venezuela                                |      |      |      | 0.9  | 0.7  | 0.6  | 0.8  |
| <b>(porcentaje de impuestos totales)</b> |      |      |      |      |      |      |      |
|  | 1965 | 1975 | 1985 | 1990 | 2000 | 2005 | 2008 |
| Argentina                                |      |      |      | 25.3 | 15.8 | 12.2 | 16.6 |
| Brasil                                   |      |      |      | 24.1 | 23.6 | 23.8 | 24.4 |
| Canadá                                   | 5.6  | 10.0 | 13.5 | 12.1 | 13.6 | 14.9 | 14.7 |
| Chile                                    |      |      |      | 9.0  | 7.3  | 6.5  | 6.4  |
| Colombia                                 |      |      |      | 7.9  | 16.9 | 13.3 | 11.2 |
| Corea                                    |      | 0.9  | 1.5  | 10.1 | 16.7 | 21.2 | 21.8 |
| Costa Rica                               |      |      |      | 27.2 | 28.0 | 26.7 | 25.3 |
| El Salvador                              |      |      |      | 13.3 | 16.4 | 11.7 | 11.0 |
| España                                   | 28.3 | 47.5 | 40.8 | 35.4 | 34.9 | 33.6 | 36.4 |
| Estados Unidos                           | 13.3 | 20.5 | 25.2 | 25.2 | 23.4 | 24.4 | 25.1 |
| Guatemala                                |      |      |      | 15.6 | 15.5 | 15.0 | 14.2 |
| México                                   |      |      | 11.3 | 13.4 | 16.5 | 15.7 | 12.7 |
| Perú                                     |      |      |      | 7.7  | 12.1 | 9.6  | 9.1  |
| República Dominicana                     |      |      |      | 0.8  | 1.0  | 0.0  | 0.4  |
| Uruguay                                  |      |      |      | 39.8 | 36.8 | 28.2 | 23.2 |
| Venezuela                                |      |      |      | 4.9  | 5.4  | 3.9  | 5.3  |

Fuente: OCDE (2011b y 2012b) y OCDE/ECLAC/CIAT (2011).

En el Cuadro 6 vemos que Canadá y Estados Unidos han hecho un esfuerzo importante por disminuir la brecha salarial, no siendo ese el caso de España. Corea, México y Chile no la han disminuido, pero tienen niveles relativamente bajos, en especial Chile, donde el ISR a las personas físicas es poco importante y el sistema de protección social está muy descentralizado.

Desde la introducción del IVA en los setenta y ochenta, en la región Americana (excepto Norteamérica) ha aumentado en general las tasas de este impuesto, lo que se debe a haberse comprobado su estabilidad y ventajas administrativas. Argentina y Brasil definitivamente recaudan más de IVA y en general de impuestos al consumo. El resto de los países recaudan fracciones del PIB similares a las que obtiene el gobierno de México, aunque en recaudación de IVA México está por debajo. Esto nos lleva a preguntar en qué medida la capacidad de recaudar más vía impuestos generales al consumo está limitada en México por otras reglas fiscales. En particular, los datos para 2009 del Cuadro 7 señalan a que los impuestos especiales al consumo son muy elevados: mientras que son de 1.9 y 1.3 puntos porcentuales del PIB en Venezuela y Perú, dos países exportadores de recursos naturales, en México son de 5.1 puntos porcentuales. Es decir, una reforma para disminuir los impuestos especiales e incrementar los generales significará en México en buena medida pasar dinero de las cuentas de los impuestos especiales a la del IVA. Con esto no queremos disminuir la importancia del avance hacia un sistema que utilice más impuestos generales al consumo y menos impuestos especiales, pues ello daría más eficiencia al sistema general y permitiría disminuir los subsidios a la energía que son altamente regresivos. Por otro lado, no debe confundirse la necesidad de avanzar en la mejora del sistema de impuestos al consumo con la posibilidad de “eliminar las contribuciones a la seguridad social”. Como se observa en el análisis, esa es una solución que no se observa en ningún país, y una política sólida tratará de modernizar el IVA pero también continuar con la modernización del ISR y lograr un diseño integral con la Ley del Seguro Social y, punto muy importante de este documento, con los distintos programas de beneficios, de manera que cada familia mantenga un balance de acceso a los beneficios económicos de todo el conjunto de programas de la protección social, y de su responsabilidad ciudadana en el pago de impuestos.

**Cuadro 6**  
**Brecha Salarial para Pareja Casada con un Generador de Ingreso con Dos Hijos**  
**a 100 Por Ciento del Salario Promedio: Impuesto sobre la Renta Más**  
**Contribuciones de Empleado y Empleador Menos Beneficios en Efectivo**  
(porcentaje del costo salarial)

|                | (porcentaje del costo salarial) |        |        |
|----------------|---------------------------------|--------|--------|
|                | 2000.0                          | 2005.0 | 2010.0 |
| España         | 32.3                            | 33.4   | 33.8   |
| Estados Unidos | 23.9                            | 21.5   | 17.3   |
| Canadá         | 20.6                            | 17.4   | 16.3   |
| Corea          | 15.6                            | 16.2   | 17.5   |
| México         | 12.6                            | 14.7   | 15.5   |
| Chile          | 6.1                             | 6.1    | 6.2    |

Fuente: OCDE (2012b).

**Cuadro 7**  
**Participación en el PIB de Ingresos por Impuestos a las Ventas**

|                      | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2009 |
|----------------------|------|------|------|------|------|
| Argentina            | 3.9  | 8.3  | 8.6  | 9.3  | 10.8 |
| Brasil               | 13.4 | 12.0 | 13.1 | 13.7 | 13.1 |
| Chile                | 6.6  | 7.7  | 8.1  | 8.1  | 7.8  |
| Colombia             | 2.3  | 3.9  | 4.6  | 5.9  | 5.9  |
| Costa Rica           | 3.2  | 3.8  | 4.5  | 5.1  | 5.0  |
| República Dominicana | 1.3  | 2.0  | 2.6  | 4.1  | 4.2  |
| El Salvador          | 2.8  | 4.9  | 5.4  | 6.5  | 6.1  |
| Guatemala            | 2.4  | 3.1  | 4.7  | 5.2  | 4.9  |
| México               | 3.3  | 2.6  | 3.1  | 3.5  | 3.4  |
| Perú                 | 1.4  | 5.8  | 5.1  | 5.6  | 5.9  |
| Uruguay              | 5.5  | 6.6  | 6.5  | 8.2  | 8.2  |
| Venezuela            | 0.0  | 3.4  | 4.1  | 6.4  | 5.9  |

**Impuestos al Valor Agregado, Específicos sobre Bienes y Servicios**

|                      | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2009 |
|----------------------|------|------|------|------|------|
| Argentina            | 8.8  | 10.9 | 11.8 | 14.4 | 16.1 |
| Brasil               | 14.7 | 13.2 | 15.3 | 16.2 | 14.4 |
| Chile                | 10.6 | 11.3 | 11.7 | 10.5 | 9.7  |
| Colombia             | 4.8  | 6.0  | 6.5  | 7.7  | 7.4  |
| Costa Rica           | 7.6  | 8.2  | 8.9  | 9.6  | 9.2  |
| República Dominicana | 5.7  | 7.9  | 9.0  | 10.7 | 9.0  |
| El Salvador          | 5.4  | 7.6  | 6.8  | 8.5  | 8.0  |
| Guatemala            | 5.3  | 6.5  | 7.6  | 7.8  | 6.7  |
| México               | 8.7  | 8.0  | 8.7  | 10.1 | 8.5  |
| Perú                 | 7.7  | 9.7  | 8.5  | 8.3  | 7.2  |
| Uruguay              | 8.8  | 9.6  | 9.5  | 11.2 | 10.2 |
| Venezuela            | 2.1  | 5.9  | 6.5  | 8.2  | 7.8  |

Fuente: OCDE/ECLAC/CIAT (2011).

Probablemente Estados Unidos y Canadá, países con alto grado de cumplimiento del ISR aún en comparación al resto de la OCDE, se han inclinado a la solución de usar sólo el ISR y menos los impuestos a las ventas. Esto nos lleva a una solución estratégica. En la medida en que la administración fiscal ha mejorado y puede mejorar, el Gobierno de México puede decidir continuar por ese camino y fortalecer la afiliación al ISR, para ir también empleándolo más para la entrega de beneficios económicos a las familias. Una parte importante del debate se refiere a la mayor utilización del IVA sobre el ISR y las cuotas del seguro social para financiar programas sociales. Las propuestas para resolver los problemas de administración y diseño del IVA en México encuentran un fuerte soporte en la experiencia internacional. Es decir, un buen camino para fortalecer los ingresos del Estado de Bienestar consiste de eliminar los elementos de ineficiencia del IVA, como son los tratos especiales y exenciones a algunas industrias.

*Opciones:*

- Plantear la mejor estructura para combinar los tres grandes impuestos (ISR, IVA y cuotas del seguro social), considerando que el sistema fiscal se verá presionado por el crecimiento de los programas de protección social. Debe retomarse la tendencia internacional hacia minimizar las tasas marginales de impuestos al ingreso de los trabajadores.
- Centrar los servicios en el ciudadano incluye un diseño fiscal que no imponga gravámenes u otorgue subsidios en forma diferenciada a partir de la afiliación a un esquema específico y que busque la mejor manera de proteger a cada persona sin afectar demasiado sus incentivos a trabajar.
- El diseño del sistema y la calidad de su administración afectan de forma importante la necesidad de recursos fiscales. Del análisis de distintos países, y de las discusiones de diseño de secciones anteriores se deriva que el problema no se define adecuadamente como uno de encontrar fuentes de financiamiento al gasto público, pues el diseño descentralizado de los programas puede quitar una gran presión al respecto. Una mejor administración fiscal también permite combinar distintos impuestos en forma gradualmente más eficiente.
- El desarrollo de la calidad de la administración del ISR es crítica para adoptar mecanismos más efectivos y equitativos para que el Estado entregue directamente beneficios económicos en coordinación con todas las instituciones y agencias del sistema.

#### **4. Hacia la Integración de un Sistema de Protección Social**

La protección social actualmente se encuentra fragmentada. Hay una estructura vertical en el diseño de los programas existentes: las diferentes instituciones de seguridad y asistencia social se encargan ellas mismas de las actividades relacionadas al financiamiento y la administración de programas, así como al pago de los beneficios.

Los programas existentes van a evolucionar. La complejidad del comportamiento social rebasa la capacidad de conocimiento de las ciencias sociales, y es natural que el sistema político tarde en reaccionar a las ideas y en implementar propuestas. No importa que tan buena sea la política adoptada, continuaremos debatiendo los temas de organización, impuestos y beneficios de los programas sociales. Por ello el énfasis no debe estar en aplicar fórmulas técnicas, sino en partir de la realidad de las personas y diseñar los servicios y los programas para que todo el conjunto de instituciones públicas, privadas y sociales actúen armónicamente en torno a las necesidades de cada familia.

Hay espacios importantes para mejorar el diseño de los impuestos para financiar el bienestar, pero no será posible aproximarse a metas de universalidad y equidad de no darse un movimiento hacia la creación de un régimen general que articule a todas las instituciones y programas. Lejos de significar esto una necesidad de integración horizontal de organismos, se indica a ventanas importantes de reforma en la administración como clave.

## Referencias

**Bonilla, A. y J. V. Gruat.** *Social Protection: A Life Cycle Continuum Investment for Social Justice, Poverty Reduction and Sustainable Development.* Génova: ILO, 2003.

**Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS).** *The Americas Social Security Report 2008: Innovating Models of Social Insurance.* México: CISS, 2007. Disponible en: [http://www.ciss.org.mx/index\\_en.php?mod=report](http://www.ciss.org.mx/index_en.php?mod=report).

**Consejo Nacional de Población (CONAPO).** *Proyecciones de la Población de México 2005 – 2030.* México: CONAPO, 2006.

**Corporación Andina de Fomento (CAF) - Oficina de Políticas Públicas y Competitividad.** *Estrategias para la Generación de Oportunidades en América Latina.* Caracas: CAF, 2007.

**Espinoza, Malva.** *Trabajo decente y protección social.* Chile: OIT, 2003.

**Gálvez Santillán, E., E. Gutiérrez Garza y E. Pícazzo Palencia.** “El trabajo decente: nuevo paradigma para el fortalecimiento de los derechos sociales.” *Revista Mexicana de Sociología* 73, no 1 (2011): 73-104.

**Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).** *The Social Protection Floor.* Génova: OIT y OMS, 2009.

**Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).** *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa.* Génova: OIT, 2011.

**Norton, A., T. Conway, y M. Foster.** “Social Protection Concepts and Approaches: Implications for Aid and Public Expenditure.” Documento de trabajo. Londres: Overseas Development Institute (ODI), 2001.

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).** *Panorama de las Pensiones 2011: Sistemas de ingresos al retiro en los países de la OCDE y del G20.* Chile: CIEDESS, 2012a.

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).** *Revenue Statistics 1965-2010.* París: OECD, 2011. Disponible en: <http://www.oecd.org/fr/ctp/analysedespolitiquesfiscales/revenuestatistics1965-20102011edition.htm>.

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).** *Taxing Wages 2011.* París: OECD, 2012b.

**Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (OCDE / CEPAL / CIAT).** *Revenue Statistics in Latin America.* OECD, 2011.

**Robalino, David A., L. Rawlings y I. Walker.** “Building Social Protection and Labor Systems: Concepts and Operational Implications.” Background Paper prepared for the Social Protection and Labor Strategy 2012-2022, Washington, D.C.:The World Bank, 2012.

**Sarfati, Hedva.** “Interactions between major labour market changes and social protection Reform.” Discussion and Working Paper 99.02.01. European Trade Union Institute, 1999.

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).** *Finanzas públicas.* Consultado en mayo de 2012. Disponible en: [http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadísticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Informacion\\_mensual/Paginas/finanzas\\_publicas.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadísticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/finanzas_publicas.aspx).

**Secretaría de Salud.** *Boletín Estadístico,* No. 31 (2011). Disponible en: <http://www.sinais.salud.gob.mx/publicaciones/bie.html>.