LA REFORMA INCONCLUSA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

Leonardo Lomelí Vanegas
Facultad de Economía, UNAM.

En México la reforma de la seguridad social, a casi dos décadas de haberse iniciado, sigue siendo una reforma inconclusa. Lo es porque desde su inicio, no se planteó superar la fragmentación del sistema de seguridad social, que en sentido estricto nació un régimen de seguro social limitado con aspiraciones de llegar a ser un auténtico sistema se seguridad social pero que se fue alejando de su objetivo porque se ligó desde su inicio a la evolución del empleo formal y porque no logró integrar en un solo sistema a todos los trabajadores formales de la economía. Lo es también porque desvinculó la reforma de los sistemas de pensiones de los sistemas de salud pública, pero sin haber dado el paso para la creación de un único sistema de salud pública nacional, abonando también en la fragmentación y estratificación de los sistemas de salud operados por el Estado. Y ha ahondado en la fragmentación al incorporar un sistema de pensiones universal no contributivo sin llevar a cabo un análisis profundo y de largo plazo de sus implicaciones sobre las finanzas públicas y sobre el mercado laboral. Mientras estos temas no sean abordados en forma integral, la reforma estará destinada a seguir siendo una reforma inconclusa, o más bien, una serie de reformas parciales que pueden aliviar presiones en el corto y en el mediano plazo pero a costa de generar costos mayores más adelante.

La reforma de la seguridad social se inició con la reforma a la Ley del Seguro Social aprobada en 1995 y que entró en vigor en 1997, aunque tiene su principal antecedente con la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro en 1992. Hoy sabemos que dos de sus objetivos principales no se lograron: fortalecer las finanzas del Instituto Mexicano del Seguro Social y ampliar su cobertura. Sin embargo, pasarán muchos años antes de que podamos evaluar todas sus implicaciones. La mayor parte de las predicciones optimistas que se hicieron sobre su impacto en el ahorro agregado, sobre la formación de capital, sobre los rendimientos esperados

para los trabajadores y sobre sus efectos en el sistema financiero, no se han alcanzado. Hasta ahora, ha faltado información sobre los costos de la reforma, sobre los riesgos que conlleva y sobre las condiciones que deben prevalecer en la economía para que se materialicen los beneficios esperados.

La reforma respondió a la crisis del modelo de reparto conforme al cual se encontraba organizado el sistema de pensiones del IMSS. Esta crisis de la seguridad social se presentó en circunstancias muy distintas a las de los países desarrollados, donde la transición demográfica ya tuvo lugar y la amplitud y universalidad de las prestaciones de la seguridad social se han traducido en cargas financieras muy elevadas, o a las de los países pioneros de América Latina, donde la estratificación de los sistemas produjo deseconomías de escala que combinadas con los cambios demográficos y la generosidad de las prestaciones provocaron desequilibrios actuariales y financieros. En México ocurrió justo al inicio del llamado “bono demográfico”, que en un escenario de crecimiento económico alto con suficiente generación de empleo en el sector formal de la economía debería haber sido precisamente la edad de oro del sistema de reparto. Las prestaciones por su parte corresponden a un régimen de seguro social limitado, con beneficios son más limitados que en los países desarrollados e incluso que en los países pioneros de América Latina.

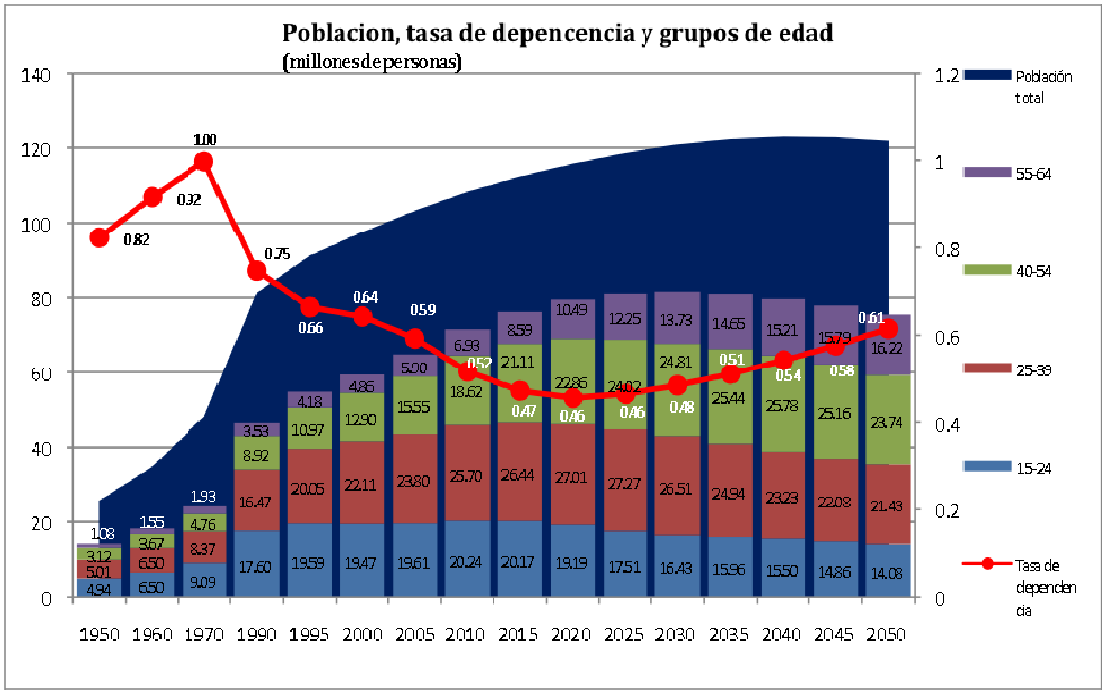
En México la necesidad de la reforma se fundamentó no sólo en los desequilibrios financieros futuros, sino en las limitaciones del sistema para incluir a la población que estaba (y sigue estando) fuera de su cobertura. Sin embargo, la precipitación con la que se aprobó el cambio de un sistema de pensiones basado en el modelo de reparto a uno de capitalización individual no permitió que se llevara a cabo una discusión más amplia sobre las consecuencias de la reforma y sobre el comportamiento del nuevo sistema de pensiones frente a distintos escenarios demográficos y macroeconómicos.

En toda economía se termina llegando, tarde o temprano, al agotamiento del sistema de reparto como consecuencia de la transición demográfica, al incrementarse el coeficiente de dependencia (la relación entre el número de

trabajares pensionados y el número de trabajadores en activo, en los sistemas de reparto, o la relación entre población económicamente dependiente y económicamente activa, en el caso del conjunto de los habitantes de un país). No fue ese el caso de México, en donde la crisis de los sistemas de reparto sobrevino al inicio del bono demográfico. La crisis de los sistemas de reparto se adelantó como consecuencia del estancamiento del crecimiento del empleo formal a principios de la década de los noventa, que fue atribuido en aquel momento al incremento en las contribuciones a la seguridad social, pero que volvió a presentarse a principios del siglo XXI y que está relacionado con el desempeño económico general del país y con la dinámica del empleo a partir del cambio estructural iniciado en 1985.

Otro fenómeno que contribuyó a que a principios de la década de los noventa el sistema de reparto del IMSS comenzara a ser deficitario fue la caída en términos reales del salario medio, que se tradujo a su vez en una reducción en términos reales de las contribuciones a la seguridad social. Aunque las pensiones también se redujeron en términos reales, el impacto final sobre la tasa de reemplazo (la relación entre prestaciones medias y salario medio) tiende a incrementarse en el largo plazo tan solo por la evolución de los costos de los servicios de salud que ofrece el IMSS, ya que a pesar del desabasto y el rezago en la infraestructura los costos de operación tienden a crecer por encima de la inflación simplemente por el aumento en el precio de insumos esenciales para ciertos tratamientos y por la propia transición epidemiológica, que va cambiando el perfil de las enfermedades más recurrentes, de las infecciosas y fácilmente curables a las crónico-degenerativas, más complejas de atender y con tratamientos más costos.

En realidad, si el bono demográfico se hubiera presentado en un contexto de generación suficiente de empleos en el sector formal de la economía, el sistema de reparto del IMSS continuiría siendo autofinanciable. Lo cierto es que dejó de serlo y que hasta ahora la economía mexicana se ha revelado insuficiente para aprovechar el bono demográfico.



Diez años después de que entró en vigor la reforma del IMSS tuvo lugar la reforma de la otra gran institución de la seguridad social. El 28 de febrero de 2007 el Senado de la República aprobó el proyecto de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. En solo quince días las dos cámaras del Congreso dictaminaron y aprobaron esta iniciativa que a pesar de haber sido largamente esperada, fue insuficientemente discutida. La polarización que generó evitó que se siguiera un proceso caracterizado por la reflexión y el análisis exhaustivo que la propuesta ameritaba. La premura obedeció en buena medida al temor de que los opositores a la reforma iniciaran un conflicto que impidiera su aprobación. Paradójicamente, la Ley del ISSSTE aprobada en aquel entonces sigue siendo desconocida en sus aspectos más importantes. Contra lo que muchos suponen, los pensionados del sistema anterior no se verán afectados pues el Estado asumirá directamente el pago de sus pensiones cuando entre en vigor la reforma. Fueron los trabajadores que estaban afiliados al ISSSTE al momento de la reforma los que se encontraron ante la disyuntiva de optar por la pensión que les garantizó el esquema de jubilación reformado, o cambiar a un sistema de cuentas individuales.

La primera de las dos opciones contempladas por la Ley de 2007 era incorporarse a la propuesta y recibir un bono de reconocimiento que fue depositado en la cuenta individual de cada trabajador. A esta cuenta se comenzarían a abonar a partir de entonces las contribuciones de los trabajadores y la del Estado. Se creó un nuevo organismo público desconcentrado, el PENSIONISSSTE, para administrar los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores. Durante los primeros tres años de funcionamiento del nuevo sistema, el PENSIONISSSTE concentró la administración de todas las cuentas individuales de los trabajadores del Estado, que a partir del inicio del cuarto año pueden cambiar sus recursos a una afore privada si así lo desean o permanecer en PENSIONISSSTE, que funcionará como una afore pública. La comisión ejecutiva del organismo estará integrado por representantes de los trabajadores, (en este caso, de los sindicatos con mayor número de afiliados) y del gobierno federal.

Quienes optaron por esta opción tienen portabilidad plena de derechos pensionarios. Un trabajador que labore en los sectores público y privado podrá cotizar en una sola cuenta individual y todos los trabajadores podrán pasar libremente del sector público al privado y viceversa sin perder sus derechos pensionarios.

La segunda opción era quedarse en el sistema anterior pero con algunas modificaciones que incluyeron aumentos graduales en la edad mínima de retiro. Para los trabajadores que eligieron está opción la edad mínima de retiro se fijó inicialmente en 50 años y bianualmente se fue incrementando en forma gradual hasta alcanzar, en veinte años, una edad mínima de retiro definitiva de 60 años para los hombres y 58 para las mujeres. La pensión se calculará como un porcentaje del sueldo base del trabajador, que aumentará con la antigüedad laboral hasta llegar a 95% del sueldo base.

Para que los trabajadores pudieran tomar la decisión de permanecer en el sistema actual o trasladarse al nuevo, durante el segundo semestre de 2007 el ISSSTE acreditó el tiempo de cotización de cada uno de sus trabajadores afiliados y entregó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el cálculo preliminar de los

bonos de pensión que les correspondían. Los trabajadores recibieron la información sobre este cálculo preliminar a más tardar el 31 de diciembre de ese año y tuvieron un plazo para decidir si permanecían en el sistema de pensiones con los cambios que contempla la ley, o si aceptaban el bono de pensión y se les acreditaba en una cuenta individual. Durante ese plazo los trabajadores también pudieron solicitar la revisión y ajuste de su bono de pensión cuando consideraron que su sueldo base o su tiempo de cotización diferían de los utilizados por el ISSSTE para el cálculo de su bono de pensión.

Es necesario subrayar que la reforma del ISSSTE era necesaria desde hace mucho tiempo. El sistema de pensiones de los trabajadores al servicio del Estado ha sido deficitario desde hace varios años, debido a la dinámica del empleo en el sector público que aceleró la crisis a la que tarde o temprano se enfrentan todos los sistemas de reparto, que pagan las pensiones con las contribuciones de los trabajadores en activo a la seguridad social. La transición demográfica aumenta el coeficiente de dependencia (la relación entre los pensionados y los trabajadores en activo) hasta el punto en que estos sistemas dejan de ser autofinanciables, o sea, cuando las contribuciones a la seguridad social ya no alcanzar para pagar las pensiones. Este punto se alcanzó hace muchos años y desde entonces, el Estado ha pagado ese déficit que tiende a crecer de manera sostenida a partir de entonces.

Ahora bien, la reforma busca reducir en el largo plazo la presión fiscal que generaría el creciente déficit del sistema de pensiones anterior, pero también conlleva un costo fiscal importante que es necesario analizar cuidadosamente, ya que el Estado asumirá el costo de la transición. Este incluye el pago de las pensiones de todos los trabajadores que se jubilaron en el sistema anterior más los que opten por permanecer en el esquema de pensiones reformado, así como el pago de una nueva cuota estatal para el fondo de pensiones que tendrá el mismo monto para todos los trabajadores y es independiente de las aportaciones estatales proporcionales al salario base para los ramos de retiro y de cesantía en edad avanzada y vejez, además de una cuota social diaria para el ramo de salud. También se contempla una aportación extraordinaria al seguro de salud de ocho mil

millones de pesos por parte del gobierno federal para hacer frente a los rezagos en infraestructura médica. El gobierno federal también realizará una aportación extraordinaria de dos mil millones de pesos para capitalizar el fondo de préstamos personales del Instituto, aunque se espera que esta cantidad le será reembolsada posteriormente. Por todo ello, el costo fiscal de la reforma será mayor en el corto plazo de lo que ya representaba el déficit creciente del sistema de pensiones anterior, aunque la expectativa es que disminuya gradualmente y en el largo plazo sea sensiblemente menor al que se hubiera tenido que enfrentar si no se hubiera llevado a cabo la reforma.

Otro aspecto muy importante para el futuro de la reforma será el manejo del nuevo organismo encargado de la administración de las cuentas individuales, PENSIONISSSTE. Se han manifestado diversas preocupaciones sobre la dirección de este importante organismo que en los hechos funcionará como una administradora de fondos de retiro pública, que durante los tres primeros años de funcionamiento del nuevo sistema tendrá el monopolio de su administración y a partir del cuarto año deberá compe quetir con las afores privadas por estos fondos. Estas preocupaciones motivaron un proyecto de reforma a la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, con el objeto de introducir restricciones al perfil de los directivos de este organismo.

Es importante destacar que una adecuada dirección del PENSIONISSSTE puede tener efectos benéficos no solamente para los trabajadores al servicio del Estado, sino para los trabajadores que ya se encuentran cotizando en el sistema de cuentas individuales que maneja los fondos para el retiro de los trabajadores del IMSSS desde hace más de diez años. La preocupación por la buena administración de los fondos de pensiones no debe restringirse a las afores públicas. En la actualidad, los rendimientos que ofrecen las afores siguen estando por debajo de los niveles que se requieren para alcanzar las metas para las que fue creado el sistema de ahorro para el retiro.

Es importante elevar los rendimientos y reducir las comisiones que se cobran a los trabajadores. Aunque en los últimos años se han dado pasos importantes en

esa dirección, todavía falta mucho por hacer, ya que de lo contrario no se alcanzarían los objetivos fundamentales de las reformas de IMSSS y del ISSSTE: reducir la presión sobre las finanzas públicas y garantizar un fondo de retiro suficiente para que los trabajadores puedan mantener un nivel de ingresos estable y suficiente, que les permita solventar sus necesidades cuando puedan y decidan retirarse. Si los rendimientos no son los esperados, el costo fiscal terminará siendo mayor, de ahí la necesidad de una revisión a fondo del funcionamiento del sistema de capitalización individual, como está ocurriendo actualmente en Chile, el país que fue pionero y sirvió de referencia para este tipo de reformas en América Latina.

CONCLUSIONES

La conclusión más importante que puede desprenderse del presente análisis es el carácter preliminar de cualquier predicción acerca de los efectos de la reforma de la seguridad social, así como del comportamiento futuro tanto del sistema de ahorro para el retiro como de las distintas variables económicas y demográficas que se encuentran directa o indirectamente relacionadas con el mismo. A simple vista parecería una conclusión irrelevante, si no fuera por el manejo publicitario que se ha hecho en torno a las expectativas de la reforma.

Cuando se propuso la reforma al sistema de pensiones en 1995 hubo momentos en los que se puso más énfasis en las supuestas implicaciones macroeconómicas de la reforma que en las ventajas y desventajas que el nuevo esquema ofrecía a los trabajadores. Es preciso recordar que los efectos positivos sobre el ahorro agregado y la acumulación de capital en el plano macroeconómico, y sobre los rendimientos esperados para los trabajadores una vez que estos lleguen a la edad de retiro, dependen de una regulación eficaz que aleje la posibilidad de una crisis en el manejo de los fondos de pensiones ya que de producirse ésta, el costo fiscal podría ser incluso superior al del anterior sistema.

Hasta ahora la composición de la cartera de las Siefores ha privilegiado documentos gubernamentales que combinan certidumbre y altos rendimientos, pero el menú de opciones para invertir los fondos se irá diversificando y requerirá de

mayor atención por parte de la autoridad reguladora, al igual que el mercado de las rentas vitalicias. Los problemas de información a los que se enfrentarán los trabajadores requerirán tanto de asesoría como de reglas muy claras para diseñar y supervisar el cumplimiento de los contratos entre los trabajadores y pensionados y los intermediarios financieros. En este sentido, dada la importancia de la CONSAR, sería deseable fortalecer sus mecanismos de control y su capacidad no sólo de regulación, sino de supervisión de un sistema que puede llegar a manejar tantos recursos como la banca nacional en su conjunto.

La reforma al sistema de salud es importante porque tradicionalmente su desarrollo había dependido del superávit del sistema de reparto anterior. Al desaparecer éste, el gobierno debe plantearse la reforma del sistema para racionalizar su estructura administrativa, reducir los costos, ampliar la cobertura y mejorar la atención. Dadas las carencias del país, resulta impensable la privatización del sistema de salud: por el contrario, es necesario el fortalecimiento del sistema público y mayores incentivos a la participación del sector privado en algunas áreas. Pero mientras la atención siga organizada conforme al esquema anterior, será difícil aprovechar economías de escala que permitan abatir y homologar costos y lograr una mayor eficiencia en el servicio. Es ineludible la necesidad de que el gobierno incremente el gasto en este sector para revertir el deterioro de algunos servicios y el estancamiento de la infraestructura sanitaria en algunas regiones.

Después de analizar las características del nuevo sistema de pensiones y las circunstancias en que se dio la reforma, quedan varias preguntas sin responder. La primera tiene que ver con la premura con la que se decidió la reforma: ¿Porqué se presentó la iniciativa de reforma al sistema de pensiones en plena crisis económica? ¿Porqué su aprobación se dio literalmente sin abrir espacio a la discusión, con una premura tan injustificada como sospechosa? Existe la posibilidad (y para el bien del país y de los pensionados, esperemos que sólo sea una posibilidad) de que la reforma se haya decidido con tanta premura precisamente como parte de un plan más amplio para recomponer las finanzas públicas y capitalizar al sistema financiero

en su conjunto, sin tomar en cuenta las implicaciones de la misma y las consecuencias de largo plazo.

Juegan a favor de esta hipótesis los siguientes hechos:

1) A diferencia de Chile, Perú y la mayor parte de los países latinoamericanos en donde se han creado sistemas de capitalización individual, ya sea como sustitutos o complementos a los sistemas de reparto, en México se permite la participación mayoritaria de los bancos en el capital de las Afores.
2) La reforma del sistema de pensiones era necesaria, pero no indispensable como para obviar una discusión más amplia. Los desequilibrios financieros del IMSS apenas comenzaron a manifestarse en 1995 y se debieron en gran medida a la coyuntura económica. Había tiempo para discutir y diseñar un sistema mejor regulado.
3) A diferencia también de la mayor parte de las experiencias latinoamericanas, no hubo transición gradual ni alternativas al sistema de capitalización individual en el caso de la reforma del IMSS, como si las hubo una década más tarde en la reforma del ISSSTE. El sistema de reparto fue sencillamente liquidado, sin que el gobierno mexicano ofreciera bonos de reconocimiento como en Chile o Perú a los trabajadores que habían cotizado en el sistema anterior.
4) La premura con la que se decidió el cambio del sistema de pensiones contrasta con la falta de un proyecto de reforma al sistema de salud que fuera coherente con los cambios operados en las funciones del IMSS, el organismo público con mayor cobertura de servicios médicos. Por el contrario, la reforma continúa detenida.
5) La reforma mexicana fue la más radical después del experimento chileno, al no contemplar otro pilar aparte de las cuentas de capitalización individual. Ningún país después de Chile arriesgo tanto y se plegó tan abiertamente a la nueva ortodoxia previsional como México.
6) Cuando el primer plazo fijado por el gobierno para que los trabajadores eligieran Afore estaba a punto de vencer, menos de la mitad de los afiliados al Seguro

> Social se habían inscrito en el nuevo sistema. Entonces el gobierno, por conducto de la Consar, cambió las condiciones iniciales de la transición, según las cuales los trabajadores que no se afiliaran a ninguna Afore pasarían a la cuenta concentradora del Banco de México. Arbitrariamente, la Consar redujo el tiempo en el que podrían estar en la cuenta concentradora y amenazó con repartirlos en las Afores que no hubieran alcanzado su cuota máxima en el mercado de 17.5% de las cuentas. En ese sentido, la autoridad reguladora se comportó como promotora de los intereses de las Afores y no como un árbitro independiente.

Otra pregunta, probablemente la más importante, tiene que ver con la viabilidad del sistema. En teoría, el sistema es viable y puede alcanzar altos beneficios para los trabajadores. En la práctica, su eficacia y sobre todo su seguridad dependen de varios factores: el desempeño de la economía, el desarrollo y la profundización de los mercados financieros y una regulación eficiente. De todos estos factores, tanto el que atañe al futuro desarrollo del sistema financiero, como el relativo a la regulación de los sistemas de ahorro para el retiro, dependen de la eficiencia, honestidad e imparcialidad de la autoridad reguladora. Como se ha señalado, la Consar tiene un defecto institucional de origen: carece de mecanismos adecuados de control y rendición de cuentas al mismo tiempo que concentra demasiadas facultades, que sería muy sano que se encontraran repartidas en diferentes organismos, que permitieran además una participación más activa de sindicatos y organismos empresariales.

Es importante reiterar que el principal objetivo del nuevo sistema de pensiones debe ser garantizar el ingreso de los trabajadores después de su retiro de la actividad laboral. Si adicionalmente se logran efectos benéficos en el ahorro agregado, en el desarrollo de nuevos instrumentos de inversión de mediano y largo plazo que permitan apoyar proyectos productivos y si finalmente todo esto incide

favorablemente en la tasa de crecimiento de la economía, estaremos ante una externalidad positiva que habrá que aprovechar. Pero si se pone en riesgo el ahorro para el retiro de millones de trabajadores, el costo fiscal será mayor que el que se hubiera presentado de continuar en el sistema anterior y los costos sociales serán incalculables. Por consiguiente, estamos ante un tema que lejos de agotarse, deberá de abordarse desde diferentes perspectivas para estar alertas ante los efectos negativos que una mala regulación puede tener sobre millones de trabajadores, sobre las finanzas públicas y por consiguiente, sobre todo el país.

Lo que sí es posible afirmar categóricamente, es que la reforma fue insuficiente para garantizar la viabilidad financiera de los servicios de salud que sigue operando el Instituto Mexicano del Seguro Social. Ante la apremiante necesidad de hacer frente al déficit creciente del seguro de enfermedad y maternidad, surge nuevamente la duda sobre si no sería más barato consolidar un sistema nacional de salud. Una de las principales apuestas para nivelar las finanzas del Instituto es la afiliación voluntaria de trabajadores informales, profesionistas independientes y pequeños comerciantes al régimen del llamado seguro popular. No obstante, la afiliación al mismo ha crecido muy lentamente, debido en buena medida a la baja valoración que existe actualmente dentro de amplios sectores de la población de los servicios que presta el IMSS. Paradójicamente, solamente recurren al seguro voluntario personas que se encuentran en riesgo de demandar los servicios más caros de medicina curativa, mientras que aquellas que solamente tienen padecimientos menores y ocasionales prefieren pagar en el sector privado ante la saturación de los servicios de medicina general y el desabasto creciente de medicinas e insumos básicos.

Si el Estado mexicano realmente está interesado en ampliar la cobertura de los servicios médicos de la seguridad social, es necesario que asuma una parte de los gastos necesarios para ampliar la infraestructura, mejorar los servicios y hacerlo atractivo para la población que no está obligada a cotizar por ley. Pero para poder iniciar una nueva fase de expansión de la seguridad social, el IMSS deberá hacer

frente a sus propios pasivos laborales y seguir adecuando los esquemas de prestaciones y los requisitos de jubilación de sus propios trabajadores.

Es necesario considerar la importancia que tiene la falta de acceso a la seguridad social en los niveles de pobreza y vulnerabilidad de la población. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, la población sin acceso a la seguridad social pasó de 60.7 a 61.2% del total. Esta carencia es más alta entre la población por debajo del umbral de pobreza, ya que afecta al 85.3%, circunstancia que la hace la carencia social que más afecta a los pobres y que más contribuye a incrementar su vulnerabilidad. Las reformas propuestas en materia de seguridad social constituyen en ese sentido un avance muy incipiente, que además corre el riesgo, a pesar de ser claramente insuficiente, de no poderse mantener en el tiempo en ausencia de unas finanzas públicas más sólidas y en particular, de ingresos fiscales suficientes para hacer frente a los cambios en la estructura de la población como consecuencia del bono demográfico.

Insistir en reformas parciales en vez de tratar de avanzar en una reforma integral, que trate de superar la fragmentación y que tome en cuenta los impactos de los cambios de los sistemas de pensiones en los sistemas de salud y en los mercados laborales, puede llevaros a una espiral de reformas que obligue periódicamente a realizar ajustes o cambios mayores si poder avanzar en los objetivos de incrementar la cobertura, el ingreso y las prestaciones de la seguridad social en México.