



issa

INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION
ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT

6ª Conferencia Internacional de Política e Investigación en Seguridad Social

*Tendencias emergentes en tiempos de inestabilidad:
Nuevos desafíos y oportunidades para la seguridad social*

Luxemburgo, 19.9.–1.10.2010

**Capitalización individual en pensiones y separación
entre financiamiento y prestadores de servicios de
salud, ¿camino para ampliar la cobertura en México?**

Berenice Patricia Ramirez Lopez
Universidad Nacional Autónoma de México
México

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) es la organización internacional líder a nivel mundial que congrega instituciones de seguridad social y entidades relacionadas. La AISS brinda información, investigación, asesoramiento especializado y plataformas de cooperación para construir y promover una seguridad social dinámica y políticas a nivel mundial.

Las opiniones e ideas expresadas aquí no reflejan necesariamente las de la AISS.

Capitalización individual en pensiones y separación entre financiamiento y prestadores de servicios de salud, ¿camino para ampliar la cobertura en México?

Berenice P. Ramírez López¹

Resumen

Esta ponencia desarrolla el tema de la cobertura de la seguridad social en México. Hace un diagnóstico de la situación actual y de las previsibles tendencias que se derivarían si la dinámica de la economía y del empleo mantienen sus manifestaciones y se conserva como único pilar la capitalización individual en pensiones y los sistemas de salud se organizan mediante la separación entre financiamiento y prestadores de servicios de salud.

Este análisis se apoya en información de la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS) levantadas en 1996, 2000, 2006 y 2009 y en la Encuesta Trimestral de Empleo y Ocupación (ENOE), ambas instrumentadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). He desarrollado esta línea de investigación durante los últimos doce años. Los resultados se han publicado en cinco libros, 12 artículos. La información aquí presentada es producto del trabajo de los últimos dos años.

Introducción:

La insuficiente cobertura de las instituciones públicas de seguro social, es uno de los aspectos que caracterizan la seguridad social en México. Entre los acontecimientos más significativos que se registran en la última década se encuentra la caída de la cobertura de las dos grandes instituciones nacionales, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado (ISSSTE), quienes cubrían al 90% de los asegurados en instituciones públicas, lo que representaba el 50% de la población total.

Al igual que otros países, la construcción de la seguridad social se derivó de crear instituciones de seguro social, en la perspectiva bismarquiana, asociando trabajo asalariado, contratos de trabajo con protección laboral y seguro social. Es, decir un modelo contributivo que por las características de la estructura productiva y laboral, y por la orientación de incluir principalmente a trabajadores urbanos y organizados, la cobertura, en sus mejores momentos no superó al 57% de la población.

Un 23% restante ha sido atendido por la seguridad social de financiamiento principalmente público y acotado primordialmente a servicios de salud. El 20%

¹ Investigadora Titular y Coordinadora del Taller de Investigación de los Sistemas de Pensiones en México del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Agradezco el trabajo estadístico del Mtro. Cruz Álvarez Padilla, académico del IIEc.

restante ha estado completamente desprotegido aunque en los últimos veinte años ha sido objeto de políticas asistenciales con pocos y desiguales resultados.

En el ámbito de la caracterización de las reformas en pensiones, México ha instrumentado reformas estructurales definidas por la sustitución de los sistemas de pensiones de beneficio definido de administración pública por los de capitalización individual de administración privada. En salud, las instituciones de seguro social profundizan su crisis, mientras se ha establecido la separación entre financiamiento y prestadores de servicios.

En un contexto de crisis y estancamiento de la economía mexicana², la falta de crecimiento económico sostenido y consecuentemente de creación de empleos y, las modificaciones observadas en la dinámica laboral, dan por resultado, informalidad y trabajo no protegido. Ante estas evidencias se evaluarán las reformas ubicando tres aspectos: 1) Características y tendencias de la cobertura; 2) El dilema entre seguridad social o simplemente seguros; 3) Vías para superar los desafíos.

1) Características y tendencias de la cobertura.

La seguridad social en México está constituida por las instituciones de seguro social y las de asistencia social.

Las de seguro social se financian con las contribuciones de los trabajadores, los empleadores y el Estado. Ofrecen servicios de atención médica hospitalaria, pensiones y jubilaciones, prestaciones monetarias por riesgos ocupacionales y prestaciones para vivienda y guardería. Su cobertura está acotada al número de trabajadores que se encuentran ocupados y protegidos con prestaciones sociales y laborales. Además del IMSS y el ISSSTE, se crearon el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM), el de los trabajadores de Petróleos Mexicanos (PEMEX), el de la Banca de Desarrollo y el de los trabajadores de la industria eléctrica, Comisión Federal de Electricidad y la extinta Luz y Fuerza del Centro. Además funcionan 31 organismos estatales y un conjunto de contratos colectivos de trabajo, que dan por resultado baja cobertura y heterogeneidad, que se genera por los diversidad de requisitos y de prestaciones, las más favorables, asociadas a los trabajadores organizados en los sindicatos útiles a la consolidación de los gobiernos corporativistas que estuvieron en funciones de los años 40 a los 80 del siglo pasado.

Las instituciones de asistencia social, pretenden cubrir a los que están fuera de los institutos de seguridad social mediante servicios de atención a la salud administrados y organizados por la Secretaría de Salud así como los servicios médicos estatales y municipales. Promueve programas de asistencia social y

² La economía mexicana registró de 1993 a 2009 un crecimiento promedio anual del 2.3% del PIB. La población económicamente activa crece en un millón doscientos mil personas (2008 y 2009). Los empleos formales, protegidos y con afiliación al IMSS, registraron en los últimos 16 años un crecimiento promedio anual de 278 000 empleos.

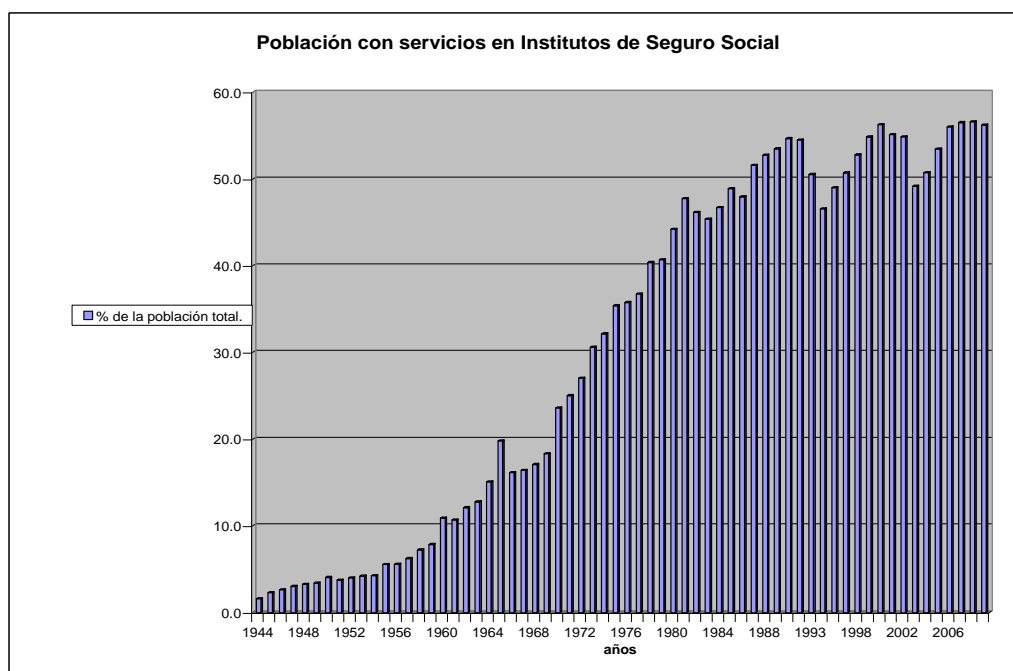
orientación focalizada como fueron Solidaridad, Progresos y actualmente Oportunidades e IMSS-Coplamar.

La seguridad social en México incluye dos perspectivas, la de carácter obligatorio contributivo vinculado a la dinámica laboral y al trabajo protegido y otra de carácter asistencial que se enfoca a la superación de la pobreza y la que en las últimas dos décadas ha ganado mayor espacio y modificado las tendencias de la protección social.

Hemos encontrado diferencias en la información que generan las instituciones con las que emita el INEGI así como con las que se publican en los informes de gobierno. Ante esta situación, la primera tarea que nos dimos a resolver es la de conocer, ¿cuántos mexicanos para finales de 2009, tenían seguridad social?

De acuerdo con la información de las instituciones de seguro social, la cobertura creció desde el inicio de funcionamiento del seguro social (1943) y muestra una relación directa entre las crisis de la economía mexicana con una disminución de la cobertura. Ello se observa de 1966 a 1969, de 1982 a 1984, de 1993 a 1998, de 2001 a 2006 y el dato más alto de aseguramiento es del 57.7 % del total de la población alcanzado en el año 2000.

Grafica 1



Fuente: IMSS, Memoria estadística, México 1975-1982; ISSSTE, Anuario Estadístico ISSSTE, México, 1973; SPP, INEGI, DGE, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1964, 1972-1974, 1979, 1980, 1981, 1984. De 1945 a 1985, se consideran a la población derechohabiente del, IMSS, ISSTE, Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de la Marina (SEM) y Ferrocarriles Nacionales. De 1985 a 2009, sólo se considera a la población derechohabiente del IMSS y del ISSSTE. Del años 2000 a 2009 la información se obtuvo de la página web de la institución respectiva.

Los datos de la ENESS muestran que la población con seguridad social pasó del 40% en 1996 al 59.5% en 2009. Registra en 1996, 9 puntos porcentuales menos que la información de los institutos de seguridad social, que para ese año registran 49% y 3.2% más en el año 2009. Las razones pueden deberse a que hay trabajadores que cotizaban para ambas instituciones y se contabilizaron de parte de los institutos de seguro social de manera doble en el año 1996³. La diferencia en 2009, se debe a que la ENESS toma en cuenta los afiliados al sistema de protección social en salud, con ello, la cobertura muestra crecimiento pero los esquemas de aseguramiento son distintos, ya que el de protección social en salud sólo cubre este aspecto, mediante un paquete de atención básica.

Lo importante a destacar es que más del 40% de la población sigue estando descubierta de la seguridad social, que la cobertura del IMSS y del ISSSTE viene cayendo desde el año 2000 y no hay evidencias de mejoría con las políticas asistenciales y focales que se han instrumentado desde el año de 1987. También cabe la aclaración de que cuando estoy haciendo alusión a cubiertos o derechohabiente se está tomando en cuenta al trabajador y a sus beneficiarios directos, esposa, hijos y padres (si fuera el caso). Hago esta aclaración porque el aspecto más importante que quiero mostrar es que la cobertura ha caído porque los empleos protegidos no han crecido. Si enfocamos este aspecto, el argumento que se ha señalado reiteradamente como argumento de las reformas, y que tienen que ver con la transición demográfica y el envejecimiento de la población queda disminuido. En estos años la dependencia demográfica disminuye debido a que la población entre 15 y 64 años es, porcentualmente la más representativa. Ese bono demográfico está siendo desaprovechado, ya que es población en edad de trabajar que no encuentra empleo y las ocupaciones en las que se desempeña son sin protección social. Esta es la razón principal por la que la cobertura cae de manera significativa. Los derechohabientes al IMSS aumentaron de 2004 a 2009 en 391 729 personas, cuando la población lo hizo en 3 millones 157 mil 482. En el ISSSTE la derechohabiencia bajó en 1 millón 420 mil 820 personas. Si el IMSS cubría al 80% de los asegurados en instituciones públicas, para el 2009 cubría al 54.9% y el ISSSTE que llegó a dar servicio al 16.7% de los asegurados para 2009 cubría al 9.6%.

Con esto concluimos señalando que si la cobertura registra un aumento en el año de 2009 se debe a dos razones: la primera porque la ENESS de los años previos no reconoce a los que acudían a los servicios públicos de salud dependientes de la Secretaría de Salud, la segunda tiene que ver con el impacto de la afiliación en el Sistema de protección en salud, en sus dos vertientes principales, el seguro popular y el seguro médico para una nueva generación.

³ Observamos diferencias similares en los años 2000 y 2004, la ENESS reporta 41.6 % y 44% de asegurados en los años señalados, mientras que la información de las instituciones reportan 57.5 % y 51.9%. Lo que queda manifiesto es la caída de la cobertura en el IMSS e ISSSTE

Si quitamos el impacto de esa afiliación, que se refiere principalmente a seguro en salud, tendríamos que la población cubierta con seguridad social es del 41% de la población total.

CUADRO 1

INDICADORES SELECCIONADOS DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO				
Concepto	Personas			
	1996	2000	2004	2009
Población Total:	92,160,972	97,583,280	104,320,237	107,477,719
Sin Seguridad	54,971,937	57,021,698	58,447,351	43,542,349
Con Seguridad (por tipo de institución ^{1/})	37,189,035	40,561,582	45,872,886	63,935,370
Institución pública	36,057,251	39,451,556	44,778,851	62,944,830
IMSS	28,154,347	31,507,790	34,153,481	34,545,220
ISSSTE	5,893,501	5,753,168	7,478,467	6,057,647
SPSS-SSA ^{2/}				18,910,718
Otras ^{3/}	2,009,403	2,190,598	3,146,903	3,431,245
Servicio médico Privado ^{4/}	1,120,637	1,110,026	1,094,035	990,540
No especificado	11,147	0	0	63,333
Participación porcentual en la población total				
Condición de derechohabencia o de afiliación:	100.0	100.0	100.0	100.0
Sin Seguridad	59.6	58.4	56.0	40.5
Con Seguridad (por tipo de institución ^{1/})	40.4	41.6	44.0	59.5
Institución pública	39.1	40.4	42.9	58.6
IMSS	30.5	32.3	32.7	32.1
ISSSTE	6.4	5.9	7.2	5.6
SPSS-SSA ^{2/}				17.6
Otras ^{3/}	2.2	2.2	3.0	3.2
Servicio médico Privado ^{4/}	1.2	1.1	1.0	0.9
No especificado				0.1
Participación porcentual en su total				
Condición de derechohabencia o de afiliación:	100.0	100.0	100.0	100.0
Sin Seguridad	100.0	100.0	100.0	100.0
Con Seguridad (por tipo de institución ^{1/})	100.0	100.0	100.0	100.0
Institución pública	97.0	97.3	97.6	98.5
IMSS	75.7	77.7	74.5	54.0
ISSSTE	15.8	14.2	16.3	9.5
SPSS-SSA ^{2/}				29.6
Otras ^{3/}	5.4	5.4	6.9	5.4
Servicio médico Privado ^{4/}	3.0	2.7	2.4	1.5
No especificado	0.0	0.0	0.0	0.1
Participación porcentual respecto al total de instituciones públicas				
Condición de derechohabencia o de afiliación:	100.0	100.0	100.0	100.0
1.3.1 Sin Seguridad	100.0	100.0	100.0	100.0
1.3.2 Con Seguridad (por tipo de institución ^{1/})	100.0	100.0	100.0	100.0
Institución pública	100.0	100.0	100.0	100.0
IMSS	78.1	79.9	76.3	54.9
ISSSTE	16.3	14.6	16.7	9.6
SPSS-SSA ^{2/}				30.0
Otras ^{3/}	5.6	5.6	7.0	5.5
Servicio médico Privado ^{4/}	100.0	100.0	100.0	100.0
No especificado	100.0			100.0

1/ Para la ENESS 2009: comprende a las personas afiliadas al menos en una institución, clasificadas de acuerdo con la declarada en primer término.

2/ Para la ENESS 2009: Comprende a los afiliados al Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular y Seguro Médico para una Nueva Generación).

3/ Para la ENESS 2009. Comprende a los afiliados de PEMEX, SEDENA, SEMAR, Institutos de seguridad social estatales (ISSSTEZAC, ISSEMYM, etc.) y

4/ Para la ENESS 2004 y 2009: Comprende a la población que adquirió el derecho a prestaciones y servicios médicos en instituciones privadas contratadas

Fuente: Elaboración Cruz Álvarez Padilla con información de la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 1996, 2000, 2004 y 2009, INEGI.

1.1 Cobertura, pensiones y mercado laboral

Ante este panorama, planteamos el siguiente cuestionamiento: Si la cobertura ha bajado por la ausencia de crecimiento sostenido en la economía, en el trabajo asalariado y protegido, ¿cuáles son las implicaciones que ello tiene en las pensiones de capitalización individual?

Uno de los primeros aspectos que hay que situar es que la caída de la cobertura se agrava aún más, si consideramos sólo a la población ocupada (PO). Para ello recurrimos a la información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Esta encuesta al medir prestaciones laborales en los ocupados, muestra la misma relación a la que llegamos con la información de la ENESS si le

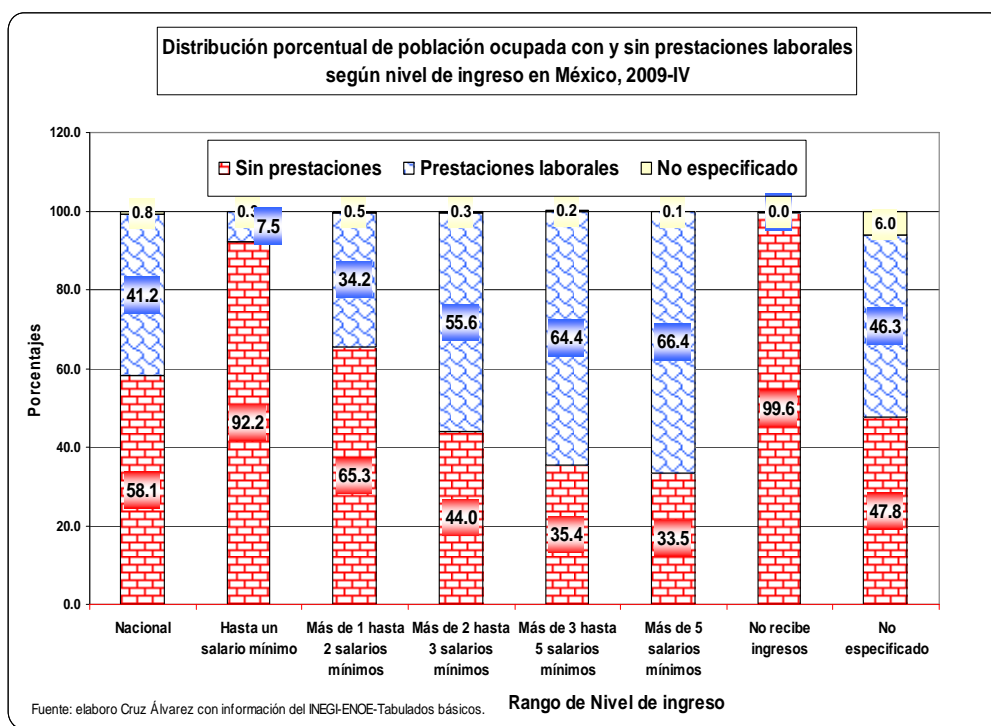
restamos el impacto de los inscritos al seguro de protección en salud. Encontramos que para el cuarto trimestre de 2009, 41.2% de la población ocupada tenía protección laboral, frente a un 58.1% desprotegido.

Dicha relación se agrava si se analiza por niveles salariales, aspecto que hace más evidente la desigualdad económica y social del país, así como las modificaciones que se han dado en el mercado laboral, con 30% de la población ocupada en actividades informales, por cuenta propia y/ con formas de contratación por obra determinada, eventuales, o sin protección social.

El resultado es que los de más bajos ingresos, que son los que reciben hasta un salario mínimo y que representan el 13.4% de la PO, el nivel de desprotección sube al 92.2%.

La protección va aumentando de acuerdo a los niveles salariales, así que para los que ganan o perciben más de cinco salarios mínimos, la protección sube al 66.4%. (gráfica 2)

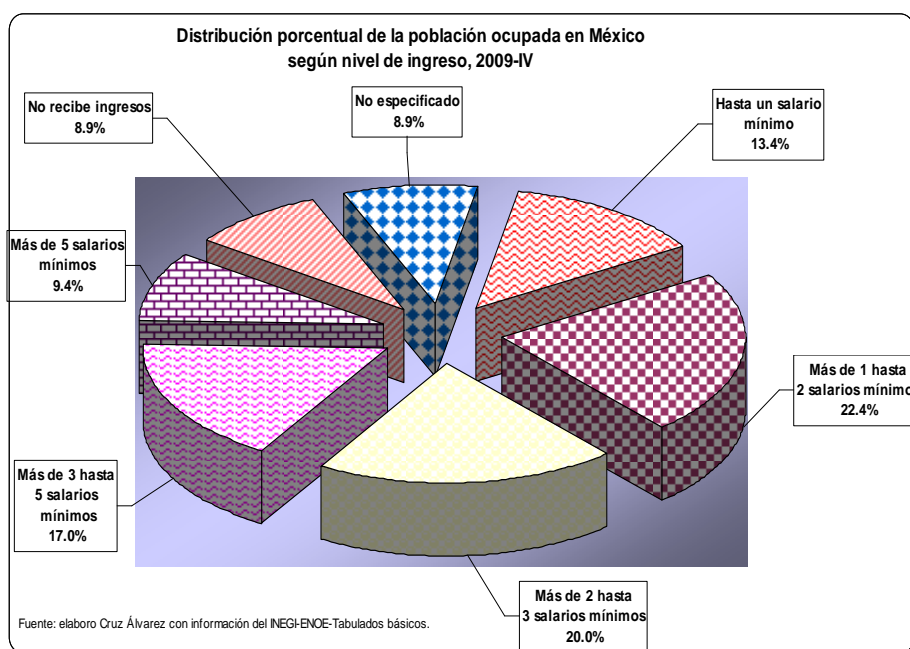
Gráfica 2



Es necesario conocer la distribución salarial del país para interpretar con mayor certidumbre las características de la cobertura y la inequidad de ésta, así como para determinar los niveles de pensiones que se podrán obtener con los salarios que se perciben y con los niveles de contribución que se aporta para ello (6% del salario base de cotización en el IMSS y 19.8% a partir del 2012 del sueldo base

de cotización en el ISSSTE). El salario mínimo diario en 2009 fue de 53.19 pesos, 1595.7 pesos al mes, lo que equivalía en el 2009 a 118.11 USD⁴ mensuales.

Gráfica 3



Con la información de la gráfica 3, advertimos que el 58.2% de los ocupados, reciben hasta 3 salarios mínimos y el 75% hasta 5 salarios mínimos. Con ello podemos deducir que si las pensiones se otorgan en función del nivel salarial, y fundamentalmente del sueldo base registrado⁵, las pensiones que se derivarán seguirán el patrón de ingresos que ahora tenemos, pero además ya que en la capitalización individual prevalece el principio de equivalencia estricta entre la cotización, rentabilidad y nivel de la pensión, hay que incluir el impacto de la rentabilidad así como del cobro de comisiones. En esa dirección las comisiones que cobran las administradoras de fondos de pensiones en México siguen siendo altas.

En el periodo comprendido de 1997 a 2007, los trabajadores percibieron en sus ahorros sólo el 40% de las ganancias obtenidas por las Afores y las Sociedades de Inversión de Fondos para el Retiro (SIEFORES). El 60% restante fue para pagar la administración de sus recursos.

⁴ El tipo de cambio promedio en 2009 fue de 13.51 pesos por dólar [Banco de México, 2010]

⁵ Es común para el caso de México, que el salario o sueldo base de cotización (SBC) represente la tercera o cuarta parte del sueldo neto que los trabajadores perciben. En los sistemas de beneficio definido, gozar como pensión del 100% de su sueldo base de cotización, equivale al 30% de su último salario.

Con estos elementos entramos a la siguiente consideración, ¿qué tasas de reemplazo⁶ pueden esperarse con la capitalización individual?. Diversos cálculos se han realizado [Valencia (2006), Ramírez y Valencia (2008), Martínez (2006), Herrera(2010)] y coinciden en señalar que con un nivel de densidad de cotización alto (del 90%), y con la rentabilidad real histórica hasta ahora registrada (6.5%), las tasas de reemplazo serán menores al 35%⁷ del sueldo base. Tasas de reemplazo muy bajas que no podrán ser catalogadas como recursos para contar con seguridad económica en la vejez.

A ello se suma un ingrediente de mucha significación y que tiene que ver con la densidad de cotización, que hace referencia a los aportes a la seguridad social realizados respecto al tiempo total laborado. Si no se modifica el contexto macroeconómico del país, y persisten las características de las formas de organización del mercado laboral, en las que destacan las actividades informales, la precariedad y las ocupaciones sin seguridad social, es muy probable que en el mediano plazo tendremos trabajadores que lleguen a la edad de jubilación pero que no habrán podido cumplir las semanas o años de cotización que la legislación les solicita⁸, por lo que tendrán muy pocos ahorros y no tendrán derecho a la pensión mínima garantizada.

¿Qué tenemos en estos momentos en relación a densidades de cotización?

Después de insistir acerca de la necesidad de evaluar el funcionamiento del sistema de capitalización individual y ante la experiencia chilena que tuvo que hacer reformas debido a que la densidad de cotización que registraban las encuestas de 2002 y 2004⁹ eran muy por debajo de las estimadas a la hora de realizar la reforma de 1981, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro de México (CONSAR) hizo un único estudio que analizado desde la perspectiva de las implicaciones de la densidad de cotización como factor determinante para la obtención de una pensión, presentaba los siguientes resultados. (gráfica 4)

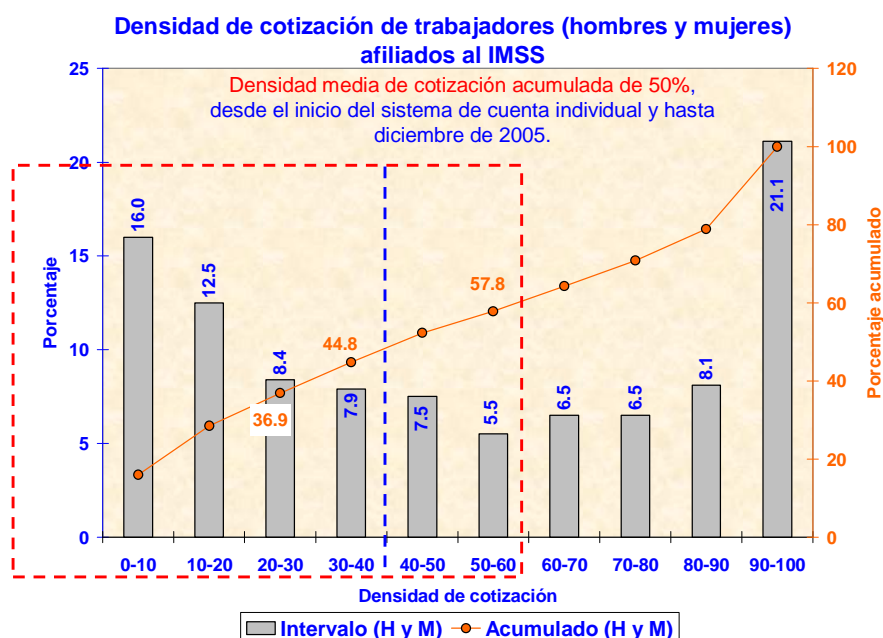
⁶ Es la referencia del monto de pensión con relación al sueldo que se perciben en el momento de la jubilación o retiro.

⁷ Para aportaciones del 6.5 del SBC, calculado sobre cotizaciones de 4 salarios mínimos y considerando comisiones del 1%. [Herrera; 2010]

⁸ La ley del Seguro Social de 1997, señala que para tener derecho a una pensión mínima garantizada el trabajador deberá haber aportado durante 1250 semanas de cotización (24.5 años). La ley del ISSSTE de 2007 determina como requisitos para obtener una pensión 30 años de cotización para los hombres y 28 años para las mujeres,

⁹ Nos referimos a la Encuesta de Protección Social de 2002 y 2004, instrumentadas por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social del Gobierno de Chile.

GRÁFICA 4



Fuente: Elaboración propia (A.Valencia) a partir de información directa de "Análisis del Efecto sobre las Pensiones de los Trabajadores derivado de las Reformas 1997-2005", Consar (2006)

El 57.8 por ciento de las cuentas registradas tenían una densidad media de cotización acumulada del 50%, con lo que alcanzarían una tasa de reemplazo del 16%.¹⁰ Si se mantiene esta tendencia, sólo el 21% de los que están cotizando alcanzarían a cubrir los requisitos para obtener una pensión mínima garantizada si es que sus ahorros no les alcanzaran para una renta vitalicia o para retiros programados.

Para seguir indagando sobre el comportamiento de las densidades de cotización recurrimos nuevamente al análisis de la ENESS y encontramos la siguiente información relevante.

a) Para el año de 2009, de los mayores de 65 años, el 18.9% contaba con una pensión. De las pensionados totales que se registran y que representan el 3.3% de la población, 77% son pensiones laborales¹¹, 19.8% derivadas. El 91.3% son otorgadas por instituciones públicas. El promedio más alto de duración de la pensión que se registra es de más de 3 años (39.7%), le siguen las de más de 10 años con un 29.4%. (Ver Anexo 1)

¹⁰ Las tasa de reemplazo se derivan del estudio de Herrera Carlos "Rentabilidad de largo plazo y tasas de reemplazo en el sistema de pensiones en México" Documentos de Trabajo, No. 1001, BBVA.

¹¹ El concepto Laboral incluye pensión por retiro, vejez o cesantía e incapacidad por riesgo de trabajo, En la ENESS de 2009 se cambia el concepto Laboral por el de Directa que incluye los mismo rubros, agregando el de invalidez

b) Es notable el incremento de los pensionados menores de 59 años, cuya representación pasa del 32.1% al 44.2%. Este resultado puede deberse a la maduración del sistema de pensiones en las leyes anteriores (1973 para el IMSS y 1984 para el ISSSTE) cuya único requisito para la jubilación eran los años de servicio y a la presión que significó para los trabajadores del sector público la nueva ley del ISSSTE. Las implicaciones de la misma, el desconocimiento y el apremio de parte de las entidades empleadoras, se manifestó en un crecimiento notable de los pensionados. Situación que ha agudizado más la crisis financiera de las instituciones, debido al crecimiento de los trabajadores pasivos frente a los activos.

CUADRO 2

Participación porcentual en su total				
10. Población Pensionada	1996	2000	2004	2009
Por grupos de edad ^{27/}				
Población total nacional	100.0	100.0	100.0	100.0
Población total nacional de 60 años y más	7.5	7.9	8.8	9.9
Población de 12 años y más	100.0	100.0	100.0	100.0
Población de 65 años y más				13.5
Población Económicamente Activa	100.0	100.0	100.0	100.0
Población Económicamente Activa de 60 años y más				7.8
Población Ocupada	100.0	100.0	100.0	100.0
Población Ocupada de 60 años y más	6.8	7.2	7.8	
Población pensionada total nacional	100.0	100.0	100.0	100.0
Población de hasta 59 años	32.9	30.1	32.1	44.2
Población de 60 años y más ^{28/} en relación a la pob pensionada nacional	67.1	69.9	67.9	55.8
Población pensionada de 60 años y más en relación a otros rangos de edad				
Población pensionada de 60 años y más ^{28/} en relación a la nacional de 60 años y más	22.0	18.9	22.3	18.9
Población pensionada de 60 años y más ^{28/} en relación a la PEA nacional de 60 años y más				56.2
Población pensionada de 60 años y más ^{28/} en relación a la po nacional de 60 años y más	62.4	51.4	61.1	

^{27/} Los espacios en blanco se debe a que la ENESS respectiva no presenta información.

^{28/} En la ENESS 2009 se presenta por grupo de edad a partir de los 65 años y más.

^{28/} En la ENESS 2009 se presenta por grupo de edad a partir de los 65 años y más.

Fuente: Elaboración Cruz Álvarez Padilla con información de la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 1996, 2000, 2004 y 2009, INEGI.

c) Otro dato que nos parece importante porque refleja el impacto que la pensión tiene en los ingresos de los pensionados es el 56% que sigue participando como población ocupada y población económicamente activa, es decir que se mantienen con alguna actividad remunerada. Esta situación es entendible al observar los montos de la pensiones. (cuadro 3)

CUADRO 3

INDICADORES SELECCIONADOS DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL				
Participación porcentual en su total				
Población Pensionada	1996	2000	2004	2009
Monto mensual de la pensión ^{26/}	100	100	100	100
Menos de 1 S.M.	42.2	17.9	24.8	19.9
De 1 hasta 2 S.M.	38.6	51.5	39.7	36.0
Mas de 2 S.M.	19.2	22.3	22.0	27.1
No especificado	0.0	8.3	13.5	17.0

Fuente: Elaboración Cruz Álvarez con información de la ENESS 1996, 2000, 2004 y 2009.

De 1996 a 2009, ha habido cierta mejoría, ya que cerca de la mitad de los pensionados recibían hasta un salario mínimo (118.11USD), para el 2009 representaron el 20%. Hasta dos salarios mínimos (236.22 USD) manifestaron percibir el 36% y más de dos salarios mínimos el 27.1%.

El 17% no especificado puede reflejar los niveles de desigualdad que se reproducen también entre los que tienen derecho a una pensión. Decíamos en líneas arriba de la baja cobertura, pero además del bajo monto de las pensiones que perciben la mayoría de los trabajadores asegurados por el IMSS, se registra un porcentaje de trabajadores de entidades públicas como Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, la Extinta Luz y Fuerza del Centro, el Régimen de jubilaciones y pensiones del IMSS, que representan el 8.5% del total de jubilados cuyas pensiones promedio se sitúan en los 25 121.00 pesos (1859 USD)¹². Estas más otras derivadas de la Banca de Desarrollo, de la Suprema Corte de Justicia, de las Fuerzas Armadas, de los expresidentes de la República que suelen ser muy elevadas e impactar de forma considerable al erario público.

d) Regresando nuevamente al análisis de la relación entre cobertura y densidad de cotización, señalamos que hasta el año 2006, se tenía reconocido que la densidad de cotización superior al 90%, la registraba sólo el 21% de las cuentas (Gráfica 3). Otros datos que significan focos rojos de la baja densidad, se derivan de la comparación entre número de cuentas registradas en la CONSAR con trabajadores activos. Para diciembre de 2009, se tenía el registro de 39 405 081 cuentas, siendo trabajadores activos en el IMSS, 12 273 938, trabajadores del ISSSTE con cuenta individual 19 103, e independientes 92 875. Con estos elementos tenemos que de los afiliados en cuenta individual, sólo están cotizando el 31%, ya que el resto de las cuentas están registradas pero no tienen aportaciones corrientes, o incluso han sido asignadas, porque trabajadores con algunos ahorros no firmaron con ninguna afore. Si tomamos el dato de 31% como promedio, diríamos que la densidad promedio de cotización es esta por la cantidad de cuentas inactivas, pero para contar con elementos de mayor certeza se requiere de la actualización del estudio que la CONSAR realizó en el año de 2006. Por la información que se deriva de la ENESS, contamos con elementos adicionales que muestran la movilidad laboral y sus efectos en la cobertura y en la densidad de cotización.

El cuadro 4 muestra el tiempo promedio que los afiliados al IMSS han contribuido. El 45.7% tiene un registro menor a ocho años, 22% cotizan de 8 a 15 años, 18.9% de 15 a menos de 24 años y 10.4% 24 años y más. Si las condiciones de afiliación y contribución se mantuvieran de la misma forma hasta el 2022 que será el primer año en que se otorgarán pensiones de capitalización individual a los trabajadores afiliados al IMSS que ingresaron después del primero de julio de 1997, sólo el 10.4% cubriría los requisitos para tener derecho a una jubilación, el 90% restante tendría que seguir aportando o tendrían derecho a retirar lo ahorrado pero no para obtener una pensión, ni la mínima garantizada cuyo requisito de aportación son 24 años.

¹² Valencia A “Análisis del gasto programable en pensiones. Cuenta Pública de 2006” (mimeo)

CUADRO 4

INDICADORES SELECCIONADOS DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO A NIVEL NACIONAL SEGÚN POBLACIÓN DE 14 AÑOS Y MÁS QUE ACTUALMENTE CONTRIBUYE AL IMSS 1996, 2000, 2004 y 2009				
Personas				
Concepto	1996	2000	2004	2009
7. Población de 14 años y más que actualmente contribuye ^{15/} al IMSS por:				
Población			11,848,627	12,091,272
Menos de 1 año			845,137	
De 1 a 2 años			1,457,642	
Más de 2 a 4 años			1,476,434	
Más de 4 a 7 años			1,661,865	
Menos de 8 años				5,531,726
Más de 7 a 10 años			1,516,545	
Más de 10 a 20 años			2,618,889	
De 8 a menos de 15 años				2,665,181
Más de 20 años			1,175,361	
De 15 a menos de 24 años				2,282,809
24 años y más				1,261,792
No especificado			1,096,754	349,764
	Participación porcentual en el total			
Población			100.0	100.0
Menos de 1 año			7.1	
De 1 a 2 años			12.3	
Más de 2 a 4 años			12.5	
Más de 4 a 7 años			14.0	
Menos de 8 años				45.7
Más de 7 a 10 años			12.8	
Más de 10 a 20 años			22.1	
De 8 a menos de 15 años				22.0
Más de 20 años			9.9	0.0
De 15 a menos de 24 años				18.9
24 años y más				10.4
No especificado			9.3	2.9

^{15/} Para actualmente contribuye la ENESS de 2004 dice que incluye a las personas que realizaron pagos al IMSS por concepto de cuotas obrero-patronales, prepago de seguros y continuación voluntaria. En la ENESS de 2009 se refiere a los que actualmente cotizan que comprende a las personas que realizaron cotizaciones o pagos a las instituciones de seguridad social.
Fuente: Elaboración Cruz Álvarez Padilla con información de la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 1996, 2000, 2004 y 2009, INEGI.

2) El dilema entre seguridad social o simplemente seguros

Señalamos que la seguridad social en México se construyó en base a dos pilares, uno de carácter contributivo con protección en salud, pensiones, riesgos laborales, ayuda para vivienda y guarderías más otras prestaciones económicas, y una asistencia social que principalmente se enfoca a la atención en salud y algunos programas de apoyo familiar.

Desde los inicios de la década de los noventa del siglo pasado, se introduce un mecanismo de mercado para los sistemas de retiro. En 1992, surge el Sistema de Ahorro para el Retiro SAR92, mediante el que los empleadores aportan el 2% del SBC de los trabajadores para constituirles una cuenta individual que les permitiera contar con recursos adicionales a la hora de su jubilación. Esta cuenta tenía una rentabilidad mínima garantizada y ha sido administrada por la banca comercial. El cambio radical fue con la Reforma del IMSS aprobada en 1995 y que inicia

vigencia el primero de julio de 1997. Le acompañó diez años más tarde la Reforma en el ISSSTE (1 ero de abril de 2007). Ambas, en el aspecto de las pensiones manejan los mismos principios, eliminar los regímenes de beneficios definidos de administración pública, por los regímenes de capitalización individual y administración privada. En el ámbito de la salud, la separación entre financiamiento y prestadores de servicios.

De los aspectos que quiero introducir en este apartado se encuentra el de la relación entre capitalización individual y efectos distributivos. Por las características que adoptan las nuevas leyes de seguridad social, el enfoque que prevalece es el de la recuperación de la esencia del seguro encaminado a resolver riesgos específicos. Hay que cubrir requisitos para obtener beneficios muy acotados. Todo ello desde la perspectiva de obligaciones individuales más que de derechos sociales y obligaciones estatales. Es así como se ha transitado de una perspectiva integral de seguridad social encaminada a coadyuvar en el mejoramiento de la calidad de vida y bienestar social a los seguros mercantiles.

La seguridad social enfocada exclusivamente como seguro de rentas o seguro médico, contiene lo que ya varios autores han señalado (Vidal (2002), Whiteford (1995), Cartwright (1984)), una perspectiva de asignación, pero en esta asignación el equilibrio actuarial que se derivaría de una relación directa entre nivel de aportación, salarios, rentabilidad y pensión, se ve distorsionada por el cobro de comisiones. Así los riesgos se incrementan, ya no son únicamente los relacionados con la edad o la enfermedad si no también el riesgo financiero, el de afiliación insuficiente y el de las elecciones equivocadas.

Las pensiones que se derivan de la capitalización individual, están orientados en la perspectiva de otorgar seguridad económica en la vejez, pero ello depende directamente de las características del mercado laboral. La capitalización individual no incide en la redistribución del ingreso ni mucho menos en el bienestar social. Es un mecanismo para tratar de aliviar el peso financiero de las obligaciones estatales, pero es muy incierto que pueda solucionar el problema de ingresos de los viejos del futuro, porque no se ha solucionado el presente de los jóvenes, de la población en edad de trabajar. Mientras esto no se solucione la cobertura no se incrementará. Como no es una política redistributiva, entonces no se hace nada para incluir a los que no cotizan o a los que han dejado el mercado formal.¹³

Hemos señalado que para el caso de México, se ha instrumentado el sistema de protección social en salud en la perspectiva de aumentar la cobertura. Esta es una política asistencial, orientada a superar la pobreza. Sus resultados no se observan en un crecimiento contundente de la cobertura. Lo que si se observa es que la seguridad social se está reduciendo a la administración de seguros, con un fuerte

¹³ En México, los trabajadores independientes pueden abrir una cuenta individual, ñas aportaciones son unicamente de ellos (sin la cuota social). Actualmente el número de trabajadores inscritos representa el 0.2% del total de cuentas registradas.

interés por la consolidación de un sistema de ahorro forzoso que desarrolle el mercado de capitales.

No hay claridad ni contundencia en ubicar como mejor política distributiva la generación de empleos protegidos que de paso a esquemas redistributivos mediante los beneficios de la seguridad social. Como lo mostramos líneas arriba, lo más preocupante es la caída de los cotizantes. La seguridad social contributiva se encuentra en una verdadera crisis, aspecto que agudiza la situación financiera de las instituciones. Empleo y seguridad social podrían permitir un incentivo al consumo, aumentar la propensión al consumo y permitir buenas perspectivas al crecimiento. [Pivetti; 2006]

Los pasos que se han dado con las reformas son para darle salida a los pasivos laborales pero se ha realizado de la forma más cara. La transferencia del ahorro de los trabajadores a la administración privada, para que luego estos recursos regresen a financiar al estado en la figura de bonos gubernamentales, ha trasladado el costo a mediano plazo, impactando a la deuda pública. El pago en pensiones representaba el 1% en 1996, para 2009 representa el 2.4%. El gasto seguirá creciendo y seguirán estando fuera de la seguridad social más del 60% de los ocupados.

Resultados:

Por las tendencias que se observan en el mercado de trabajo, la cobertura de los seguros sociales está disminuyendo, la equivalencia estricta entre cotización, rentabilidad y nivel de la pensión que conlleva la capitalización individual, más el riesgo de la preponderancia del interés financiero, anuncia crecimiento de la pobreza en la vejez.

Además el crecimiento de la informalidad y del empleo no protegido está mostrando bajas tasas de densidad de cotización, que si continúan con estas tendencias los trabajadores no podrán cumplir con los requisitos para optar al menos por las pensiones mínimas garantizadas.

A su vez las políticas asistenciales y las modificaciones en la organización y financiamiento de la atención a la salud encuentran diversas dificultades para ampliar la cobertura y brindar seguridad social. Entre ellas, hay un incremento importante del gasto social pero por las desigualdades del país y la forma de instrumentar las políticas focales, el gasto público muestra efectos regresivos. Ante ello se requiere de políticas públicas que conduzcan al establecimiento de un sistema de seguridad social que se apoye en un sistema multipilar que establezca como base el acceso a la seguridad social por la simple condición de ciudadano, pero se requiere también incentivar y fortalecer la seguridad social contributiva de administración pública que permita reforzar financieramente a las instituciones. Hay que priorizar entre políticas de fomento al empleo antes que una política social preponderantemente asistencial. Es preocupante que la población ocupada

sea cada vez menor en relación a la PEA. En 1996 representaban el 96.7 % de la PEA, en el 2009 el 94.8 %

3) Vías para superar los desafíos.

3.1) Recomendaciones de Política Pública,

Retomando algunos de los supuestos señalados por Nicholas Bar (2002) y Larry Willmore (2001) y tratando de ajustarlos para el caso mexicano, es importante partir de las siguientes consideraciones:

1) La privatización de los fondos de pensiones no es la solución de los problemas fiscales, la única solución es que esos fondos sean sustentables. Una de las condiciones previas para obtener resultados favorables en la reforma de pensiones, es la de contar con un contexto de crecimiento económico adecuado, para nuestro caso debería ser superior al 6% anual, que garantice creación de empleos, dinamismo de producción y de consumo. En un periodo de rápido envejecimiento, es un asunto estratégico para el país crear condiciones certeras de ubicación laboral para el conjunto de la población económicamente activa, que demanda de siempre, trabajo, legalidad, e ingresos suficientes. Máxime en un periodo de ventaja demográfica, cuando la población de 15 a 60 años es la de mayor participación.

2) Se ha demostrado que tanto los esquemas de aportes definidos como los de beneficios definidos, son impactados por los cambios demográficos, aunque los sistemas fondeados mitigan el problema. Si para el caso de México la heterogeneidad laboral y alta concentración del ingreso, determina la instrumentación de pensiones no contributivas y afirmando que todavía hay espacios para instrumentar reformas paramétricas, una de las modalidades que se deberían considerar es establecer en el segundo pilar una administración pública que permita ubicar inversión que traiga como resultado sistemas fondeados.

3) Hay una gran coincidencia en señalar que entre las prioridades de la agenda nacional se encuentra la realización de una reforma tributaria.

Entre los lineamientos que se persiguen se encuentra en primer lugar el crecimiento de la captación. Los ingresos tributarios representan actualmente el 9.7 % del PIB. En países de desarrollo económico fuerte, los ingresos tributarios llegan a representar el 30% del PIB. Inclusive en América Latina, países como Chile, Colombia y Costa Rica, captan una mayor proporción de recursos. La política social requiere de financiamiento y las principales fuentes son muy débiles.

Considerando que todos los planes de pensiones requieren de ajuste, se hace necesario observar lo siguiente:

a) en el caso de los afiliados al IMSS antes de 1997, el reto es conservar o mejorar el sistema de beneficio definido. La pensión mínima es de un salario mínimo y es la que mayoritariamente se percibe.

b) Para los afiliados a partir de 1997, se hace necesaria una reforma que incremente sustancialmente la pensión garantizada y/o las aportaciones a la cuenta individual.

c) Incorporar en el esquema obligatoriamente contributivo al sector informal, 42 % de la PEA, representados por trabajadores independientes, microempresarios y del servicio doméstico. En esta propuesta se debe evitar que la incorporación se entienda como la oportunidad de abrir una cuenta individual en una afore, ya que es necesario un diagnóstico compartido por todos los actores. Hay que evaluar funcionamiento y tendencias de dicho mecanismo de ahorro previsional.

d) Para los trabajadores del sector público, hay todavía espacios para proponer reformas paramétricas. Hay que buscar consensos políticos y equilibrios financieros para reubicar a las pensiones en su cabal sentido. Son para cubrir riesgos de edad, de enfermedad y de invalidez. Las de vejez deben ser otorgadas principalmente por edad y no sólo por tiempo de servicios por lo que se deben establecer programas de mantenimiento en la actividad laboral.

e) La pensión mínima, convertirla en pensión universal y optima. Superando las siguientes perspectivas;

- Evitar que se reproduzca una política de tipo corporativo en el que el Estado y las instituciones públicas se sitúen en el centro del proceso socioeconómico, distribuyendo beneficios siguiendo criterios de clase o de estatus político. [Esping-Andersen;2002]. Evitar también que se imponga una perspectiva en la que el Estado sólo debe apoyar a aquel residual humano que es incapaz de velar por su propio bienestar, que en nuestro caso serían los más pobres. Se requiere una nueva perspectiva que deberá basarse en un consenso en que el Estado, los trabajadores, los empleadores y el conjunto de la sociedad asuman las responsabilidades financieras de este modelo.

Hay que evitar que se sigan instrumentando salidas falsas o programas que complejizan la construcción de un modelo de seguridad social como son los programas actuales de corte asistencial, (Seguro Popular, Oportunidades) que amplían la dispersión e inequidad.

Recomendaciones:

El principio rector en la construcción de la seguridad social en general es que debe brindar cobertura universal en forma suficiente, equitativa y sostenible.

Es una responsabilidad del Estado. Esto es particularmente importante para una sociedad como la mexicana de alta concentración del ingreso.

Es necesario contar con pensiones de financiamiento público que persigan la incorporación de los excluidos de la seguridad social.

Mantener las obligatoriamente contributivas y de beneficios definidos con administración pública, dirigidas a incorporar a todos los trabajadores, tanto los del sectores formal como a los informales.

Vigilar que todos los asalariados del sector formal estén protegidos.

Demostrar que son inversiones más que costos laborales porque la seguridad social eficiente tiene resultados concretos en aumento de productividad.

Incluir a los trabajadores por cuenta propia con cuotas similares a los del sector formal.

Dejar a las cuentas individuales como opciones individuales de ahorro y previsión para los ingresos medios y altos.

Revisar el esquema de separación entre financiamiento y prestadores de servicios de salud para evitar que siga creciendo la mercantilización de los servicios y su encarecimiento.

Evitar la propagación de programas asistenciales como el seguro popular, ya que por la falta de infraestructura ha canalizado la atención a los hospitales públicos haciendo menos eficiente y de menor calidad el servicio médico, así como ha aumentado los tiempos de espera.

Evitar que el sector privado financie las obras publicas dirigidas a la atención en salud, ello se convierte en el mediando plazo en transferencias del sector público al privado y en rentas muy onerosas de largo plazo que recaen en todos los contribuyentes.

Referencias.

Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1964, 1972-1974, 1979, 1980, 1981, 1984. SPP, INEGI, DGE,

Banco de México, Informe Anual 2009, abril de 2010.

Bar Nicholas (2002) Reforming pensions: Myths, truths, and policy choices en International Social Security Review, vol. 55, 2/2002.

Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 1996, 2000, 2004 y 2009.

Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), cuatro trimestres 2000, 2008 y 2009.

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Memoria estadística, México 1975-1982;

Herrera Carlos "Rentabilidad de largo plazo y tasas de reemplazo en el sistema de pensiones en México" Documentos de Trabajo, No. 1001, BBVA

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del Estado

(ISSSTE), Anuario Estadístico, ISSSTE, México, 1973.

Pivetti Massimo "The principle of scarcity, pension, policy and growth" Review of Political Economy, vol. 18, Number 3, 379-390, July, 2006.

Ramírez Berenice y Valencia Alberto "La Ley del ISSSTE de 2007

Valencia Alberto "Empleo, salarios y pensiones de retiro" en Efectos Económicos de los Sistemas de Pensiones, México, COLEF y Plaza Valdes, 2006, pp.97-121

Vidal Melía Carlos, Devesa José Enrique, Lejárraga Ana "Cuentas nocionales de aportación definida: Fundamento Actuarial y aspectos aplicados" Anales del Instituto de Actuarios Españoles, No. 8, 2002, pags. 137-186, ISSN 0534-3232.

Whiteford Peter "Utilización de las tasa de reemplazo en las comparaciones internacionales de los sistemas de prestaciones" Revista Internacional de Seguridad Social, Vol.48, 2/95.

Willmore Larry (2001). Universal Pensions in low income countries, Initiative for Policy Dialogue Discussion Paper.