

La Situación Financiera de la Seguridad Social en México: Una Perspectiva General de la Problemática.

Actuario Carlos Contreras Cruz¹

Estoy agradecido de poderme dirigir a tan distinguido público, ciudadanas, ciudadanos legisladores, profesionales de la seguridad social e interesados en la problemática que aqueja a la seguridad social, específicamente en nuestro país.

Es un reto dirigirse a ustedes, después de lo que ha hecho el Actuario Alejandro Hazas, un colega y amigo de la Facultad de Ciencias; y lo que voy a hacer yo, es darles una panorámica general de la problemática que se está viviendo actualmente en nuestro país, en la seguridad social.

Existen normas internacionales relacionadas con el trabajo y la Seguridad Social, elaboradas por la Organización Internacional del Trabajo

Origen

- ✓ 1919

Objetivo

- ✓ Condiciones laborales adecuadas para los trabajadores del mundo. Eliminando los obstáculos de un trabajo decente: injusticia, miseria y privaciones.

Herramientas

- ✓ Normas internacionales: Convenios y recomendaciones.
- ✓ 198 recomendaciones 187 convenios.

Act. Carlos Contreras Cruz 2

Existen normas internacionales—ya han hablado de ellas el Dr. Antonio Ruezga y el Actuario Hazas—, justamente uno de ellos es el Convenio 102 de la OIT. La OIT es un organismo internacional que surge en 1919 a raíz del Tratado de Versalles que busca el trabajo digno; y nos dice que existen barreras para conseguirlo: la injusticia, la miseria y las privaciones.

¹ Investigador del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.

El Convenio 102 o “Norma mínima de Seguridad Social” fue ratificado por México en 1961.



Asistencia médica	✓	E y M	21 seguros prestaciones y servicios
Prestaciones monetarias de enfermedad	✓		
Prestaciones de maternidad	✓		
Prestaciones de accidente del trabajo y enfermedad profesional	✓	RT	
Prestaciones de vejez	✓	RCV	
Prestaciones de invalidez	✓	I y V	
Prestaciones de sobrevivientes	✓		
Prestaciones de desempleo	✗	...	
Prestaciones familiares	✗	...	

Las herramientas que tiene para conseguir tal calidad de trabajo, son los convenios y las recomendaciones. Al día de hoy tiene 198 recomendaciones, 187 convenios y como un dato importante, debe hacerse notar que México es miembro de la Organización Internacional del Trabajo y tiene ratificado el Convenio 102 o Norma Mínima de Seguridad Social. El Convenio 102—ustedes lo ven ahí—tiene nueve divisiones, en las que se agrupan las prestaciones que debe tener la seguridad social.

De las primeras que tienen palomita, nos dice el Convenio 102, se deben dar por lo menos tres. Dentro de esas tres, nos dice que debe haber al menos una de las que se muestran. Por otro lado, también existe la posibilidad de que los países, de acuerdo a sus necesidades, ratifiquen o no, todo el Convenio.

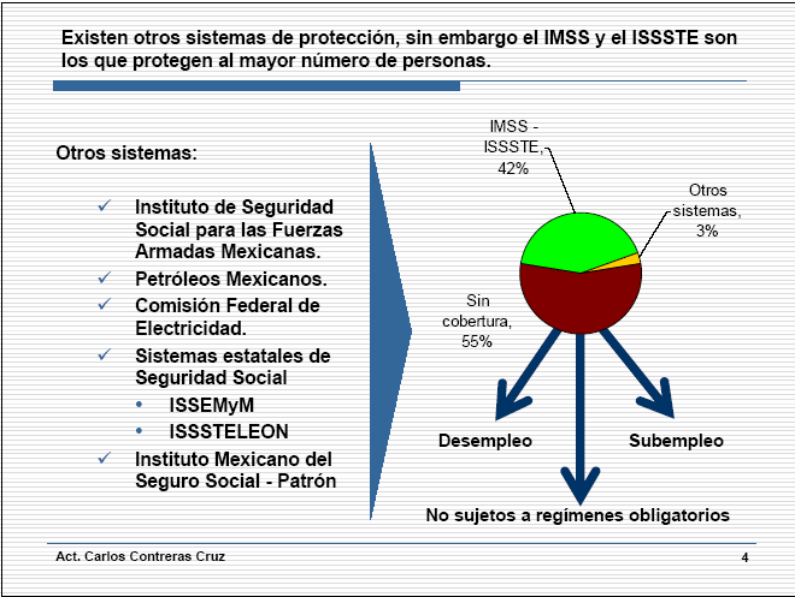
México tiene ratificado lo que vemos con paloma azul, no así las prestaciones de desempleo y prestaciones familiares, las cuales se muestran con una cruz.

El caso de desempleo, todo mundo lo conoce, se refiere a subsidios temporales cuando un empleado pierde involuntariamente su trabajo; y prestaciones familiares, se refiere por ejemplo, a ayuda monetaria por concepto de carga familiar. En algunos países se da una cierta cantidad de dinero mensual por cada hijo que se tenga y hoy existen algunas variantes al respecto.

También se sabe que en México las instituciones más importantes que ofrecen protección son: el IMSS y el ISSSTE. Estas instituciones ofrecen las coberturas del Convenio 102 que

México tiene ratificadas. En el caso, por ejemplo, de las tres primeras, el Instituto Mexicano del Seguro Social, cuenta con el ramo de enfermedades y maternidad; riesgos del trabajo; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; y las dos siguientes en invalidez y vida. En el caso del ISSSTE, sabemos que la protección que ofrece, consta de 21 seguros, prestaciones y servicios; con ello cubre también las secciones del Convenio 102 ratificadas por nuestro país.

Y con unos puntos suspensivos se marcan dos coberturas, pues las leyes que dan origen a estas instituciones, intentan tener prestaciones correspondientes a estos dos rubros, por ejemplo, en el caso del Seguro Social, sabemos que de las cuentas individuales se puede hacer un retiro cuando se está desempleado; y en algunos casos, eso se considera como un beneficio. Propiamente hablando no lo es, por eso lo dejamos en puntos suspensivos y se hace lo mismo con las prestaciones familiares, son tan amplias en el Convenio 102, que en parte, con lo que México llama prestaciones sociales, se tienen algunas de las prestaciones que se marcan en la Norma Mínima de Seguridad Social.



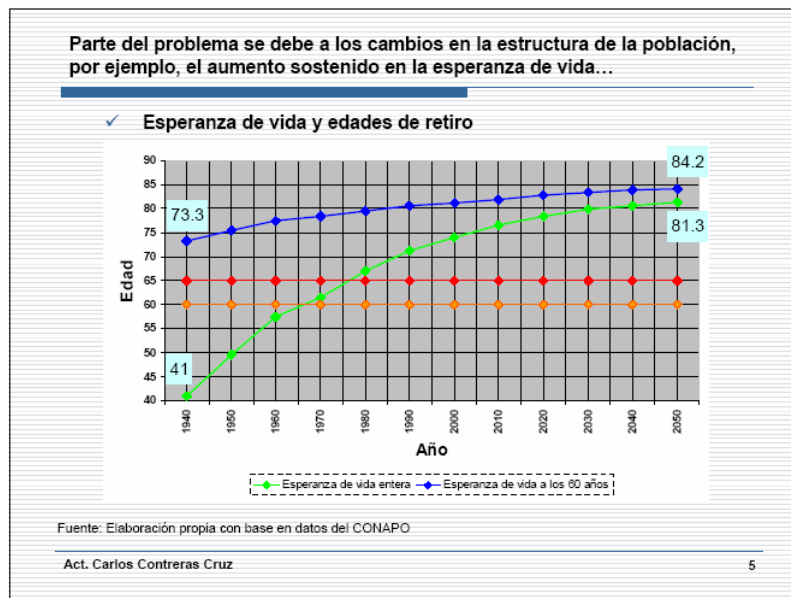
Adicionalmente tenemos más sistemas de protección, por ejemplo, el I.S.S.F.A.M. — al que también se ha hecho mención—para las Fuerzas Armadas. Tenemos regimenes especiales en Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y además, aquí

también ya se dijo, los estados de la República cuentan en su mayoría con un instituto que protege a los trabajadores al servicio del Estado.

De cualquier forma, vemos en esta gráfica que hay un pequeño problema, llamémosle pequeño simplemente para no espantarnos. El IMSS y el ISSSTE cubren al 42% de la población, los otros sistemas—algunos están mencionados ahí—cubren el 3% de la población, pero el 55% restante está excluido. No tiene ninguna de las coberturas que están ratificadas por México ante la O.I.T. y todavía peor, son las tres causas principales por las cuales no tienen cobertura:

- a) Una de ellas es el desempleo, que es muy propio de economías como la nuestra.
- b) El subempleo; o
- c) Inclusive, algunos que se encuentran en una especie de vacío legal - y por favor, los especialistas en derecho que me corrijan si no es el término- pues leyes como la de Seguro Social nos dicen que hay sujetos que no deben obligatoriamente afiliarse y ser parte de esta protección. Tenemos el caso por ejemplo, de los trabajadores domésticos, donde ellos se afilian voluntariamente al régimen obligatorio de la Ley.

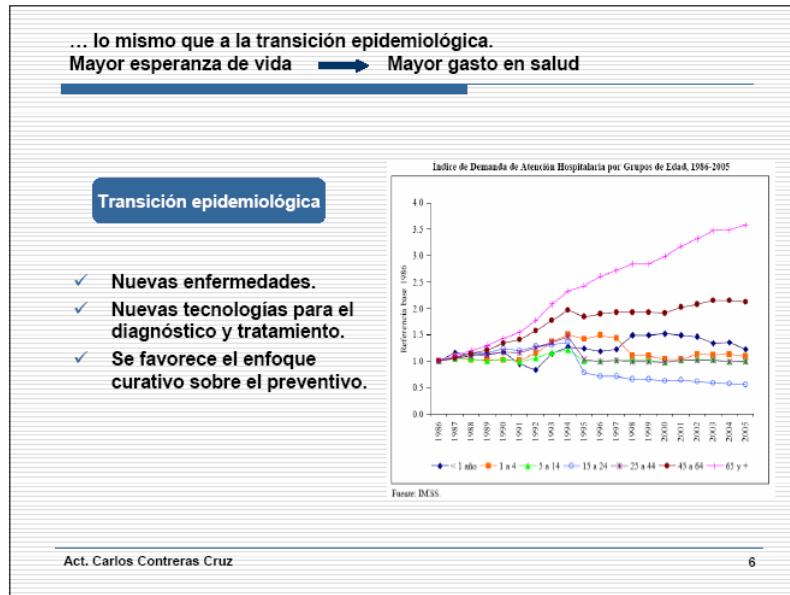
Esas tres causas están originando que no tengamos cobertura para 55% de la población aproximadamente.



También se ha hablado parte de la problemática que se está originando por la transición demográfica. Vemos en la gráfica que, dos años antes de que se decretara la primera ley del Seguro Social en México, teníamos una esperanza de vida al nacer de 41 años y al llegar a los 60 años, de 73.3. Quiere decir que se esperaba que se vivieran 13.3 años más aproximadamente.

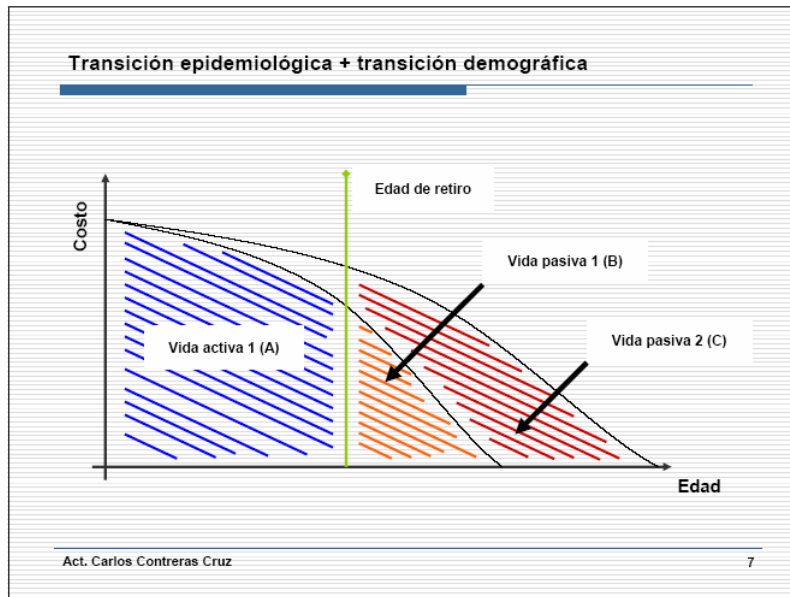
Al paso del tiempo y también hay que decirlo, por la protección que se ha dado y de lo que vamos a hablar un poco más adelante. Al 2050, que es cuando está hecha esta proyección con base en datos del Consejo Nacional de Población, la esperanza de vida al nacer, ya es superior a las edades que más se conocen como edades de retiro: 60 y 65 años; y al llegar a la edad de 60, todavía se espera que vivamos más; y viviríamos aproximadamente, según esta estimación, 84.2 años.

¿Qué está pasando entonces? Estamos viviendo más tiempo y en parte se debe —decía yo— a la protección que se ofrece, por ejemplo en salud. Hoy en día, se da atención médica a muchas personas y eso contribuye a que éstas vivan más; pero enfrentamos también un problema, la transición epidemiológica; tenemos nuevas enfermedades y algunas de ellas son muy costosas.



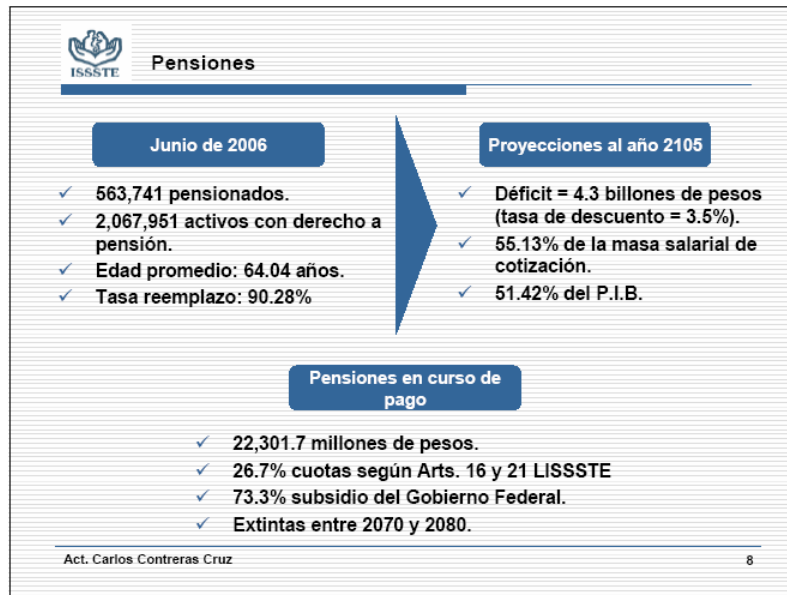
En 1943, cuando se echó a andar el Seguro Social, no se sabía que era el SIDA, hoy ya tenemos que hablar justamente de esta enfermedad. Tenemos también nuevas tecnologías;

de los rayos X, pasamos a las tomografías, de las tomografías hemos dado un brinco a las resonancias magnéticas y seguramente habrá avances mayores; nuevas tecnologías que en efecto son costosas.



Este problema y el anterior juntos nos dan, especialmente en el ramo de retiro, un problema del que también se habló hace un instante. Tenemos una edad fija de retiro, la que está en la franja verde, y una vida activa -ahí marcada con azul-; con esa vida activa se financiaba la vida pasiva que está a la mitad, -vida pasiva uno-, pero ahora, la esperanza de vida es mayor, pero la edad de retiro sigue fija.

Entonces qué sucede, tenemos dos áreas que están siendo financiadas con la misma que originalmente se tenía.



Para ejemplificar un poco más todavía esta situación, tengo unos datos del ISSSTE y el Instituto Mexicano del Seguro Social, tomados básicamente de las evaluaciones actuariales que anualmente, firmas ajenas a estas instituciones realizan a las mismas, y del VI Informe de Gobierno, el cual tiene datos precisos a junio de 2006.

En el caso de las pensiones del ISSSTE, a junio de 2006, se tenía esa cantidad de pensionados, 563,741; se tenía una cierta cantidad de trabajadores activos. De esa cantidad de trabajadores activos, más de dos millones ya tenían derecho a ejercer una pensión, sin embargo, por causas como las que se mencionaron hace algunas ponencias, en que se tiene un remuneración económica muy grande, pero sólo se cotiza por una muy pequeña; es muy probable que estas personas no se han retirado, sin embargo, si de pronto a todas se les ocurriera retirarse, el problema se incrementaría a más de dos y medio millones de personas, que tendrían que ser pensionadas por el Instituto.

La edad promedio de estos pensionados es de 64.04 años y en promedio tienen una tasa de reemplazo, es decir, un porcentaje de su último salario, de 90.28%.

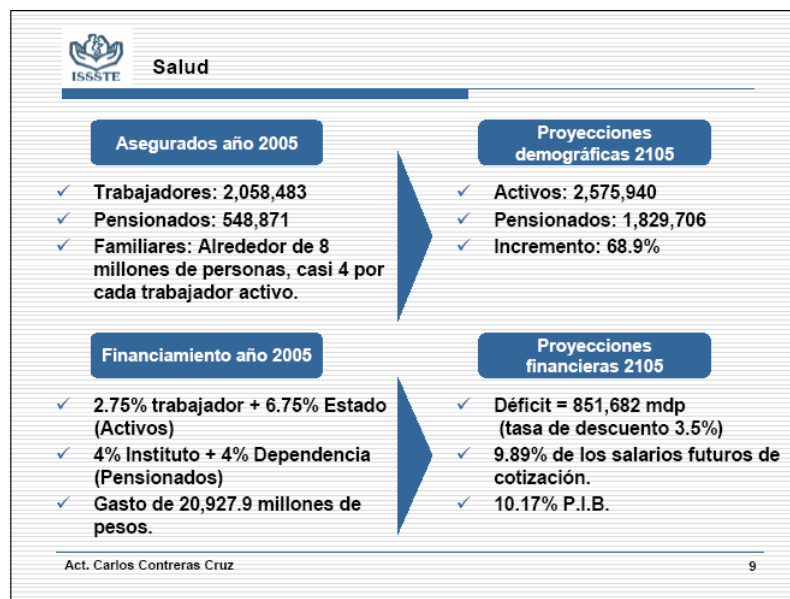
¿A qué nos va a llevar esto?

La proyección al año 2105, basada en la evaluación actuarial, la última que se tiene disponible y que es del 2005, nos dice que al día de hoy, habría un déficit con tasa de

descuento de 3.5%, de 4.3 billones de pesos, los cuales representan 55.13% de la masa salarial de cotización; y si queremos asustarnos aún más, representan 51.42% del Producto Interno Bruto.

Por si esto fuera poco, por las pensiones en curso de pago, actualmente se tiene que pagar 22,301.7 millones de pesos; y esos recursos se pagan: 23.7%, con lo que marca la Ley del ISSSTE, en sus artículos 16 y 21, que es 3.5%, en cada caso, mientras que el 73.3% restante, lo tiene que sacar el Gobierno Federal de la bolsa.

De ahí justamente que se esté hablando de un desequilibrio financiero muy grande, a lo cual tenemos que adicionar que tales pensiones quedarán extintas entre el año 2070 y 2080, pues debe considerarse que algunas de éstas se pueden transmitir a la viuda o a los ascendientes en algunos casos.



El caso de salud es alarmante también aunque no tanto como el de pensiones. Con datos del 2005, tenemos ese número de trabajadores, ese número de pensionados y hay alrededor de ocho millones de familiares derechohabientes de estos trabajadores, que nos dan aproximadamente, una proporción de 4 personas por cada trabajador activo.

Yendo nuevamente por las proyecciones demográficas que se tienen al 2105, se estima que se tendrán más de dos millones y medio de activos, más de un millón de pensionados representando un incremento del 68.9%

En la parte del financiamiento vemos que con lo que tenemos allá, vamos a financiar el servicio médico para los activos y para los pensionados, eso representa un gasto de más de 20 millones de pesos, y tratando de hacer proyecciones financieras, con la aclaración de que en la parte de salud no hay una metodología consensuada para elaborar proyecciones, se tiene un déficit actualmente de 851 mil 682 millones de pesos, lo que representa, 10.17% del Producto Interno Bruto.

Pensiones (1/2)

Ley 1973	Ley vigente
<ul style="list-style-type: none">✓ 2,348,399 pensionados.✓ 10,430,600 pensionados potenciales a cargo del Instituto en 1997.✓ Relación activo-pasivo: 9.2 en 1990 → 5.4 en 2006✓ Tasa de reemplazo baja.	<ul style="list-style-type: none">✓ Cuentas individuales (AFORES)✓ Cero pensionados a cargo del Instituto.✓ Relación activo-pasivo: 1 a 1.✓ Tasa de reemplazo baja.

Act. Carlos Contreras Cruz 10

Ahora hablemos de la parte del Seguro Social, el cual ya sufrió una reforma a partir del 10. de julio del 97.

En la Ley del 73, ya se tenía una cantidad de pensionados de más de dos millones y en 1997, dado que se permitió que el trabajador que había cotizado en el antiguo régimen, se pudiera retirar con el antiguo régimen o con el nuevo, potencialmente en 1997, ese número de pensionados podría incrementarse en otros diez millones de trabajadores. Este régimen que se conocía como de reparto, tenía en 1990, 9.2 trabajadores activos, por un pasivo; al

2006 esta proporción fue de 5.4. Como ya se está extinguiendo, es un poco lógico que esta tasa vaya en descenso.

También se puede ver que una tasa de reemplazo baja (en la siguiente lámina vamos a ver de qué se trata esto).

Debemos decir que uno de los argumentos que se mencionaba antes, era la relación activo-pasivo, es decir, se alarmaba a la gente diciendo que ésta era muy baja, de 9.2. Resulta— como también se dijo hace un momento por el doctor Ruezga, sino me equivoco— que la relación activo-pasivo es uno a uno. ¿Quién financia mi pensión como retirado? pues yo mismo cuando fui activo, con lo que pude acumular. Las tasas de reemplazo también son bajas.

Pensiones (2/2)

Ley 1973

Salario base de cotización	Cuantía básica	Años adic. para % indicado	Total años de trabajo
1 SMGVDF	80 % salario promedio últimos 5 años	35.6 para alcanzar 100%	45.6
Más de 6 SMGVDF	13% salario promedio últimos 5 años	11.1 para alcanzar 40%	21.1

Ley vigente

Pensión = 1 SMGVDF

Tasa de reemplazo AMAFORE = 40%

↓

SBC = 2.5 SMGVDF

SBC = 3.9 SMGVDF

↓

Pensión = 1.56 SMGVDF

↓

\$2,366.68 mensuales

Act. Carlos Contreras Cruz 11

Aquí hay una comparación, una parte relativa y otra con datos absolutos.

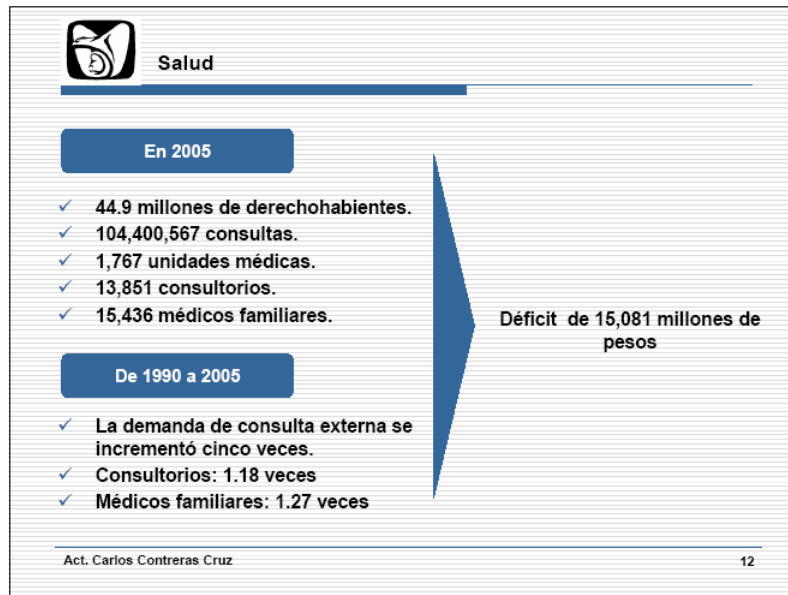
En la Ley del 73, se tenía una tabla de cuantías básicas, que incrementaban el monto de la pensión con los años de servicios adicionales que se laboraran. Esta tabla tenía como primer límite, a los que ganaban hasta un salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, como proporción de su salario básico. La cuantía básica era el 80%, del salario

promedio de los últimos cinco años. Quiere decir que se necesitaban 35.6 años más para que la persona obtuviera una tasa de reemplazo del 100%. Y digo del 10%, porque si tenía un salario mínimo general vigente, que se supone es lo mínimo necesario para poder subsistir, buscando que se tuviera ese salario mínimo; la persona tendría que haber laborado 45.6 años. En el otro extremo, donde se tenían más de seis veces el salario mínimo del Distrito Federal, se tenía una cuantía básica, por aproximadamente diez años de cotización, de 13%. Para alcanzar el 40, que es una cifra que antes se manejaba como la adecuada como tasa de reemplazo, se necesitaban trabajar 11.1 años más. De tal manera, que para alcanzar ese 40%, se necesitaba que el trabajador estuviera activo 21.1 años.

¿Qué pasa en la ley vigente?

En la ley vigente nos dicen que la persona debe haber cotizado 1,250 semanas para acceder a una pensión, poquito más de 24 años y utilizando un dato ofrecido por la Amafore, (Asociación Mexicana de Afores) la cual indica que la actualidad se tiene una tasa de reemplazo de 40%, sin cuestionar ahora si es verdad o no este dato, la pensión de un salario mínimo general vigente, que es parecida a la pensión mínima garantizada, necesita de un salario base de cotización, de 2.5 veces el salario mínimo.

El salario base de cotización promedio, según el propio IMSS, es de 3.9 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, lo que quiere decir que una persona que gana el salario promedio como salario base de cotización, va a obtener una pensión de 1.56 veces el salario mínimo; con la actualización a \$50.57 del salario mínimo, tendríamos que esa persona, quien originalmente ganaba 3.9 veces el salario mínimo, tendría que vivir al día de hoy, con \$2,366. Quien pueda vivir así, tendríamos, no sé si admirarlo o compadecerlo.



El caso de salud también es complicado; en el 2005 se tenían esa cantidad de derechohabientes; y en ese año, solicitaron ese número de consultas externas, 104,400,567 en ese número de unidades médicas, contando con 13,851 consultorios y 15436 médicos familiares. De 1990 a 2005, la demanda de esas consultas externas, se incrementó cinco veces, sin embargo, la proporción en que se incrementó el número de consultorios fue únicamente de 1.18 y la de médicos familiares de 1.27.

A qué nos ha llevado todo esto y algunos factores más que por razón de tiempo omití, pues a tener actualmente un déficit estimado en la parte de salud del IMSS, únicamente para los trabajadores afiliados en el régimen obligatorio, de 15,081 millones de pesos. Tal vez algunos ya nos alarmamos, yo también cuando estaba recopilando toda la información, me empecé a alarmar un poco y la pregunta obligada es: ¿hacia dónde nos dirigimos?

Hacia dónde ir (1/3)

Instrumentos de la Seguridad Social



Asistencia social Protección universal Seguro Social

Act. Carlos Contreras Cruz 13

Espero no decepcionarlos, no les voy a dar una respuesta ni les voy a dar una solución. Lo que sí puedo decirles, es que la seguridad social cuenta con tres instrumentos básicos: la asistencia social, una protección focalizada a personas, por ejemplo, de bajos recursos; una protección universal—como la que se mencionó hace un momento—donde se decía que a todas las personas por ser residentes legales de un país, con un tiempo mínimo de residencia, ya se les ofrece una pensión; y el tradicional seguro social, que hasta nuestra misma Ley del Seguro Social, reconoce como instrumento básico de la seguridad social, donde se están asegurando a trabajadores asalariados.

Hacia dónde ir (2/3)	
Beneficio definido	No se conoce el costo de los beneficios. Reparto puro o de capitales (no hay reservas).
Contribución definida	No se conoce el monto del beneficio sino hasta el retiro. Cuentas individuales.
Combinación	Qué beneficio. Cuánto cuesta.
Otros	Nocionales.

Act. Carlos Contreras Cruz 14

En la parte de pensiones hay algunas opciones existentes, como por ejemplo, los famosos planes de beneficio definidos, donde desafortunadamente no se conoce el costo de los beneficios, pero sí se sabe cuánto se va a llevar la persona al final de su vida laboral, caso por ejemplo, del ISSSTE: 100% del sueldo básico, después de trabajar 30 años en el caso de los hombres y 28 de las mujeres. Éste por ejemplo, tiene las modalidades de reparto puro, que es lo ya conocíamos nosotros y que tantas veces se ha mencionado; o por ejemplo, el reparto de capitales, que implica sacar dinero de la bolsa para capitales constitutivos, con los cuales se pagarían rentas vitalicias a partir de la fecha en que se retira la persona y hasta que fallezca.

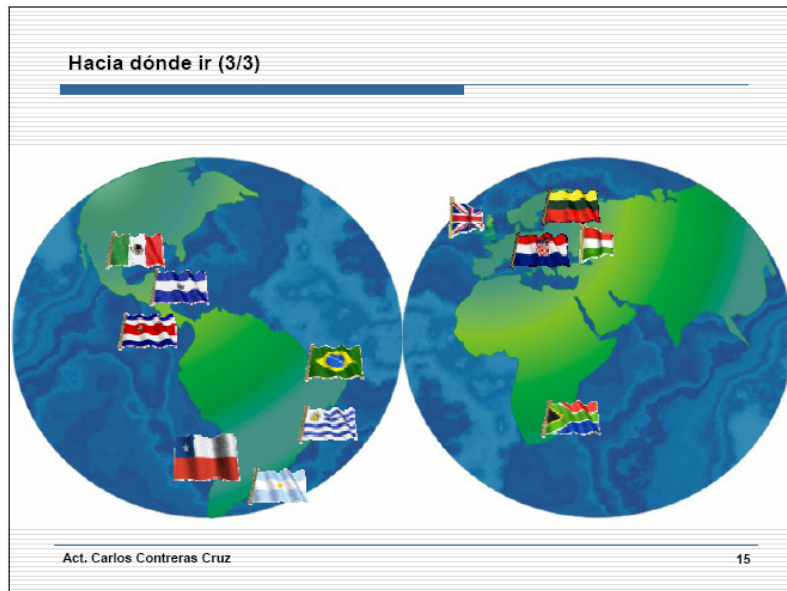
Por las mismas características de este tipo de planes, no hay reservas, vamos sacando de la bolsa los recursos que se va necesitando, para pagar las obligaciones que tenemos presentes en ese momento.

Por otro lado, existe algo que se conoce como contribución definida, donde estamos en el lado contrario. Sabemos cuánto vamos a aportar, pero no se tiene idea de cuánto va a ser el beneficio sino hasta el final de nuestra vida laboral. Ese es el caso justamente de las cuentas individuales de las Afores.

Una combinación —y es algo de lo que hablaba también el Actuario Alejandro Hazas—es saber qué beneficio quiero darle a las personas y hacer una estimación de cuánto me cuesta. El de beneficio definido y contribución definida en combinación, no son exactamente precisos, pero se pueden hacer buenas estimaciones, con buenas hipótesis demográficas y financieras, de cuánto me costaría darles un determinado beneficio a las personas.

Tenemos otro tipo de planes, como por ejemplo, los nocionales. Ahí por ejemplo, se van teniendo registros de lo que las personas van cotizando, y al final de su vida laboral, se les entrega un beneficio basado en esas contribuciones que hicieron.

En combinación esto, con los instrumentos de la seguridad social que yo mencionaba...



... nos da como resultado una variada gama de opciones y tenemos, si revisamos a lo largo del mundo, muchos sistemas de protección que se han implementado, con diversas características. Tenemos por ejemplo a Inglaterra, que todavía tiene su fundamento en las bases que planteó Sir William Beveridge, con su Informe sobre Seguros Sociales y Servicios Afines.

Tenemos a una Sudáfrica que está tratando de basarse, con todo y sus problemas económicos, en el mismo modelo inglés; tenemos por ejemplo el caso de la Europa

Oriental, donde se ha mudado a combinaciones de cuentas individuales con beneficio definido o que implementaron sistemas de cuentas nocionales.

Tenemos también el caso de América, más cercano a nosotros; contribución definida de Chile, o regímenes mixtos, en el Uruguay y Argentina. Tenemos el de Brasil, por ejemplo donde se tienen pensiones no contributivas.

Si seguimos viendo más países encontraremos una diversidad de sistemas de protección, los que si bien no debemos copiar, sí podemos revisar las experiencias, para poder nosotros generar nuestro propio sistema de seguridad social.

Conclusiones

- **La situación es compleja y se requiere tomar medidas urgentemente.**
- **Retomar los principios de la Seguridad Social en la realidad actual.**
- **Compromiso de todos los sectores de la sociedad.**
- **La Seguridad Social se mantiene en constante evolución.**
- **“El mejor traje es el que está hecho a la medida.”**

Act. Carlos Contreras Cruz 16

Les voy a decir la última conclusión, que es justamente de lo que estaba yo hablando: “el mejor traje es el que está hecho a la medida”. No puedo yo copiar, un sistema de seguridad social que funcionó en un país, en el mío, por el simple hecho de que a ellos les funcionó, yo no tengo certeza de que a mí me va a funcionar, porque mi población se comporta diferente y mis mercados financieros, también se comportan de manera diferente.

Pongo el ejemplo del traje justamente, porque cualquiera de nosotros podría irse a comprar un traje y a tal vez el que se compra hecho en un almacén, le queda a uno bien, pero el que quedaría a la perfección, es el que uno se va a fabricar con un sastre, de manera artesanal por así decirlo.


Tenemos por ejemplo, aquí buenos sastres que nos podrían ayudar en esa parte, pero lo que sí necesitamos es compromiso de todos los sectores de la sociedad. Hay algunos que dicen que la seguridad social es como una cobija, si le jalas de un lado, se destapa del otro. Entonces, probablemente todos tendremos que hacer algún sacrificio, unos más, unos menos, habría que buscar ese equilibrio. Pero hay que hacer el compromiso de que si se necesitan reformas urgentes, hay que estudiar, cuál es la reforma que mejor nos conviene y apoyarla para que funcione.

Muchos dicen —y tienen en parte razón— que los sistemas de seguridad social en general son buenos, solamente si funcionan o no depende de cómo se administran. Esas personas tienen un tanto de razón, porque no es cierto que todos sean buenos, sin embargo, si es muy importante la administración. Regresando al ejemplo del traje, yo voy y me compré un traje hecho a mi medida, pero no lo puedo meter a la lavadora, sería un mal uso de ese traje. Entonces, el que ese traje me sirva durante dependerá del uso que le dé.

GRACIAS

“Se ha de proveer diligentemente que en ningún momento falte al obrero abundancia de trabajo y que se establezca una aportación con que poder subvenir a las necesidades de cada uno, tanto en los casos de accidentes fortuitos de la industria cuanto en la enfermedad, en la vejez y en cualquier infortunio”.

**Encíclica Rerum Novarum de S.S. León XIII
(15 de mayo de 1891)**



Act. Carlos Contreras Cruz 17

Eso es lo que tengo que decirles. Agradezco su atención y les dejo con una frase de hace poco más de medio siglo, de la Encíclica Rerum Novarum del Pontífice de la Iglesia Católica León XIII: *“Se ha de proveer diligentemente que en ningún momento falte al obrero abundancia de trabajo y que se establezca una aportación con que poder subvenir a las necesidades de cada uno, tanto en los casos de accidentes fortuitos de la industria cuanto en la enfermedad, en la vejez y en cualquier infortunio”.*

Esto fue dicho hace mucho tiempo y aún no ha sucedido... Tengo la esperanza de que suceda y pronto.