

Nueva seguridad social y la crisis de las pensiones

New social security and pension crisis

Pedro Vásquez Colmenares G.

Economista y administrador público.
Es autor del libro *Pensiones en México, la próxima crisis*,
Siglo xxi Editores, México, 2012.
<<pvasquezc@gmail.com>>

Resumen

Journal of Economic Literature

JEL:

H23, H51, I18

Palabras clave:

Efectos redistributivos,
Administración central y salud,
Política gubernamental

Keywords:

Redistributive Effects,
Government Expenditures and Health,
Government Policy

La transición demográfica de México en años recientes ha provocado un cambio sustancial en la estructura de su población y se observa un proceso de envejecimiento que se agudizará durante las próximas décadas, ello plantea serios dilemas a los sistemas públicos de pensiones, pues el gasto pensionario acumulado presionará las finanzas públicas a grado tal de restringir la capacidad del Estado para atender otras demandas sociales. Para resolver el problema no son suficientes las reformas que aspiren únicamente a modificar los parámetros relativos de los sistemas actuales; es preciso hacer una reforma de consenso entre los participantes, con una etapa de transición que atienda los desequilibrios a través de la creación de un organismo autónomo supervisor que tutele derechos y analice en forma permanente el equilibrio y sustentabilidad de los sistemas de salud y de pensiones. México puede evitar un colapso en sus sistemas pensionarios y de salud, para ello es preciso modificar el esquema de aseguramiento público y así darle equidad y vialidad en el largo plazo.

Abstract

Demographic transition in Mexico in recent years has led to a substantial change in the structure of the population and there is an aging process that will worsen over the next few decades, it poses serious dilemmas for public pension systems, as the accumulated pension expense push public finances so much so to restrict the state's ability to address other social demands. To solve the problem are not enough reforms that aim only to modify the parameters relative to current systems, it is necessary to reform consensus among participants, with a transition that addresses the imbalance through the creation of an autonomous supervisor that will safeguard rights and permanently analyze the balance and sustainability of health systems and pension. Mexico can avoid a collapse in their pension and health systems, it is necessary to modify the public insurance scheme and to give equity and long-term vialidad.

Tendencias recientes

La transición demográfica de México en años recientes ha provocado un cambio sustancial en la estructura de la población, producto de una marcada tendencia hacia el envejecimiento, la reducción de las tasas de mortalidad en casi todos los grupos de edad, una mayor esperanza de vida y una disminución del número de jóvenes como proporción del total; a la vez que los adultos viven vidas más prolongadas, alcanzan muy jóvenes la edad de la pensión y aumentan de manera significativa el bloque de la tercera edad.

La perspectiva de un proceso de envejecimiento de la población, que se agudizará en los próximos tres o cuatro decenios, modifica la realidad que la sociedad debe enfrentar todos los días y exige una preparación adecuada para evitar al país las graves consecuencias de ese proceso.

La transición de una población mexicana mayoritariamente joven a una población vieja plantea serios dilemas sociales entre los que destacan los relativos a los sistemas públicos de pensiones, que amenazan la sobrevivencia de los mismos. A medida que disminuye la relación entre la población cotizante activa y la población pensionada, los ingresos que se obtienen financian una parte cada vez más pequeña del costo de las pensiones y obligan al Estado a subsidiar su déficit con recursos que se sustraen o transfieren de usos alternativos que pueden ser igualmente prioritarios.

Los sistemas públicos de pensiones basados en el principio de reparto y sin reforma en su estructura de financiamiento se han vuelto financieramente insostenibles. En el mejor de los casos, ha habido intentos generalmente infructuosos por lograr cambios que procuren el equilibrio financiero de los sistemas y los dejen a salvo de la correlación entre la evolución demográfica y los nuevos métodos de financiamiento. Los problemas persisten y continúan agravándose.

Desequilibrio creciente y protección a costa de la sociedad

Para enfrentar el problema financiero de los más de 138 regímenes de pensiones que operan en el país, en todos los niveles y órdenes de gobierno, conviene enfocar el análisis a la cobertura de los sistemas de seguridad social, las tasas de afiliación, el nivel de las prestaciones (en términos de tasas de reemplazo), y la densidad de cotización, a fin de obtener una indicación de la evolución futura de los ingresos y egresos de los regímenes de pensiones, lo cual nos permite visualizar estos datos sorprendentes.

Con cifras al cierre de 2011 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de una población económicamente activa de 50.2 millones de personas, de los cuales 2.4 millones se encontraban en desocupación abierta, solo 18 millones de personas (35.8% del total) tenían cobertura de seguridad social, y 59.4% no contaban con cobertura, lo que equivale a 65 millones de personas en términos de la población total.¹

De 2000 a 2011, aun cuando la población ocupada aumentó de 38 millones a 46.5 millones de trabajadores, la tasa conjunta de afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) disminuyó de 38.7 a 38.1%; lo que significa que 5.5 millones de los 8.5 millones de los nuevos trabajadores que encontraron empleo se adhirieron al sector informal.²

Al final de 2008, según un estudio comparativo para 35 países miembros de la OCDE,³ México ocupaba el lugar 34 en la tasa de reemplazo promedio de sus regímenes de pensiones, con un indicador de 30.9 respecto a una media de 57.5; solo superado por Irlanda en cuanto a una tasa aún más baja.

Al promediar los salarios percibidos en los últimos 3 años, hasta junio de 2012, el 73% de los trabajadores afiliados al IMSS y 65% de los afiliados al ISSSTE ganaban menos de tres salarios mínimos, lo que prefigura bajos niveles de percepción futura por concepto de pensiones, mensurados en función de tan bajos niveles de cotización.

En un estudio reciente financiado por la CONSAR⁴ sobre el número de semanas de cotización de los trabajadores asegurados por el IMSS y registrados con cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro, se revela que 79% de ellos acumula apenas 400 semanas de cotización o menos (8 años o menos), y solo 16% ha cotizado durante 10 años o más al sistema. De esto se infiere una baja densidad de cotización que ayuda poco a la sustentabilidad financiera del régimen de pensiones. La presión conjunta que ejercen una PEA de 50.2 millones de personas, una baja tasa de afiliación y cotización a la seguridad social, una alarmante baja densidad de cotización y la obligación de distraer recursos fiscales para pagar pensiones en curso de pago y pensiones garantizadas al 70% de los pensionados, mandan una señal clara que los desequilibrios financieros de los regímenes de pensiones vigentes corren el riesgo de agravarse en pocos años y alcanzar niveles extremos que hagan imposible su sostenimiento.

La alternativa de reformas paramétricas es tal vez una solución viable para algunos de los sistemas vigentes pero no para todos, dada la gran divergencia entre los ingresos obtenidos de las cotizaciones y los egresos que significan las prestaciones. La búsqueda de una solución de largo plazo para los regímenes pensionarios, que considere el probable impacto de las presiones demográficas y económicas sobre dichos sistemas, requiere trabajar simultáneamente por lo menos en tres dimensiones:

- Reformar los más de 138 sistemas de pensiones vigentes,
- Mejorar el alcance y estructura de las pensiones del sistema de ahorro para el retiro,
- Ampliar la cobertura para alcanzar la universalidad de las pensiones a los adultos mayores.

Presiones estructurales

La multiplicidad de sistemas pensionarios que operan en México a nivel federal, estatal y municipal genera presiones estructurales que dificultan su revisión y reforma. La información que se tiene de algunos de ellos es parcial e inexacta; predominan los sistemas de reparto, aun cuando uno de cada cuatro, como es el caso de las universidades públicas estatales, han adoptado el régimen de cuentas individuales. Primera presión estructural: la característica común en 95% de los sistemas es que carecen de mecanismos que les

³ Pensions at a Glance (2011), OECD.

⁴ Estudio de Antonio E. Morfin Maciel para la CONSAR (2012): www.consar.gob.mx/transparencia/pdf/antonio.morfin./pdf, Consultado el 16 de noviembre de 2012.

garanticen suficiencia financiera, por lo que dependen parcial o totalmente de subsidios o aportaciones que se originan en partidas diversas del presupuesto del Gobierno Federal.

Una segunda fuente de presión estructural es el monto de los pasivos pensionarios consolidados de las entidades de control presupuestario directo, la banca de desarrollo, las entidades federativas y las universidades públicas; al final de 2010 alcanzaba un monto de 14 356.3 miles de millones de pesos, equivalente a 104.2% del PIB de ese año. Para contrastar la magnitud de esa cifra, la deuda pública de México en ese mismo año representó entre 30 y 40% del PIB; aunque el pasivo pensionario no se paga en un solo ejercicio evidentemente, la magnitud del pasivo y la obligación de pagar las pensiones que quedan a cargo del Gobierno Federal limitan su margen de maniobra en el ejercicio presupuestal y debilitan su eficacia en cuanto a fuentes y usos de los recursos fiscales.

Cuadro 1

México:

Pasivo Pensionario de
Instituciones Públicas,
2010.
(millones de pesos)

Fuente: Vásquez Colmenares
G., Pedro. "Pensiones en México,
la Próxima Crisis". Siglo xxi
Editores, México. 2012.

Entidad o Paraestatal	2010	% PIB 2010
Pemex	661.3	4.8
CFE	261.4	1.9
Banca de Desarrollo	35.5	0.3
Luz y Fuerza del Centro	287.2	2.1
FERRONALES	32.5	0.2
IMSS Patrón (RJP)	2 507.7	18.2
ISSSTE Asegurador (Transición)	4 327.2	31.4
IMSS Asegurador (Transición)	4 179.4	30.3
Entidades Federativas	1 791.5	13.0
Universidades Públicas	257.6	2.0
Total	14 356.3	104.2

Entre 2001 y 2011, el gasto pensionario federal creció a una tasa media anual de más de 14%. Las entidades de control presupuestario directo multiplicaron su gasto acentuando cada vez más su dependencia de recursos del gasto corriente del gobierno federal para cubrir sus nóminas pensionarias. Pemex aumentó siete veces su gasto de pensiones en el periodo, con recursos provenientes a 100% de transferencias federales ya que el contrato colectivo de trabajo de sus trabajadores de planta obliga al patrón a otorgar las pensiones por vejez y riesgos de trabajo.

El gasto del ISSSTE se multiplicó por 5 en esa misma década, apoyado por el compromiso del Gobierno Federal, asumido desde abril de 2008, de cubrir íntegramente las pensiones en curso de pago y las de los trabajadores que eligieron jubilarse por el régimen de reparto. El ingreso de cuotas y aportaciones de los seguros de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, riesgos de trabajo e invalidez y vida, de dichos trabajadores (salvo la parte de retiro) se transfiere a la Secretaría de Hacienda y financia solo parcialmente la obligación.

La CFE quintuplicó también su gasto en el periodo con base en sus reservas que, sin embargo, se agotan rápidamente y en pocos años no serán suficientes para solventar un pasivo pensionario que a fines de 2011 ascendía a 263 mil millones de pesos.

El IMSS triplicó su gasto pensionario en la última década, que representa casi la mitad del total de las entidades analizadas. El componente que ejerce más presión sobre el gasto del IMSS es el régimen de jubilaciones y pensiones de sus propios trabajadores que consume más de la tercera parte del costo de las pensiones pagadas por el IMSS, a pesar de que en número, representan solo 7% del total de pensionados del Instituto.

El resto del gasto pensionario que corre a cargo del Gobierno Federal, distinto de la nómina de pensiones, se registra a través del Ramo General 19 del presupuesto federal (Aportaciones de Seguridad Social) e incluye obligaciones tales como cuota social de retiro, ahorro solidario, pensiones de LFyC, indemnizaciones globales, subsidios y ayudas a los pensionados y otros. El contenido misceláneo de este Ramo le infiere una tasa elevada de crecimiento promedio anual en el periodo 2001-2011 (16%).

Tomando como referencia el presupuesto original aprobado, en 2012 los recursos que se destinarán a pensiones superan 10 veces los dedicados a seguridad pública, 5 veces a los de desarrollo social, 3 veces a los de salud y 1.7 veces los destinados a educación, no obstante que éstos gastos se reparten entre toda la población en tanto que las pensiones cubren apenas a 42% de la población.

Si se mantienen sin cambio las tendencias demográficas y los métodos utilizados para el financiamiento de las pensiones, estimo que en 2018 el gasto pensionario federal superará la cifra de un billón de pesos anuales, lo que significa pasar de 2.7% respecto al PIB de 2011, a 4.3% del PIB proyectado para 2018.

Suponiendo que todas las cosas se mantengan igual, el gasto pensionario que se acumulará en el periodo 2013-2018 presionará las finanzas públicas a grado tal que restringirá la capacidad del estado para atender otras demandas sociales, lo que limitará las perspectivas de crecimiento, de generación de empleos y de todo género de acciones redistributivas que tiendan a mejorar la equidad social y económica.

Reforma propuesta

Para resolver el problema del desequilibrio financiero no son suficientes reformas prudentes que aspiren únicamente a modificar los parámetros relativos en que se sustentan los sistemas actuales; eso podría suponer cambios en las tasas de cotización hasta niveles imposibles de establecer o bien prolongar la edad de jubilación a una edad tan avanzada que sería difícil de implantar por la previsible oposición de los trabajadores afectados.

Se propone, por consiguiente, una reforma que sea ante todo el fruto de la negociación y el consenso entre los participantes sociales involucrados y satisfaga de manera integral los siguientes requerimientos:

- Tomar en cuenta las tendencias históricas del valor de las pensiones y de los salarios de los trabajadores afiliados, promueva estudios actuariales estandarizados y la transparencia de la información sobre los déficit y pasivos pensionarios consolidados,
- Fijar una Regla de Orden de la Seguridad Social, de nivel constitucional, para impedir el uso de recursos fiscales generales en el financiamiento de obligaciones laborales y pensionarias particulares; se vale que los trabajadores aspiren a

buenos sistemas pensionarios; lo que no se vale es que dichos sistemas vivan subsidiados por los ingresos generales que aportan los contribuyentes.

- Recurrir al uso condicionado de los Fondos Nacionales de Apoyo para dar soporte financiero a los planes de auto-reforma y hacer frente a las contingencias legales que pudieran surgir con posterioridad a la aplicación de la Regla de Orden.
- Convertir la seguridad social ligada al trabajo a la seguridad social universal ligada a derechos sociales; que garantice seguros universales de salud, invalidez, vida y retiro para toda la población y coberturas laborales de riesgos de trabajo, seguro de desempleo y ayudas familiares para trabajadores formales o independientes registrados, según los recursos disponibles.
- Que la seguridad social basada en derechos sociales se sustente en un modelo pensionario basado en varios pilares, con un primer pilar de pensiones sociales no contributivas, para adultos mayores, fondeadas con recursos de los gobiernos locales; un segundo pilar de pensiones por vejez de acceso universal, de contribución definida y beneficio no definido, fondeado con recursos del gobierno federal; un tercer pilar contributivo de pensiones por retiro, operado mediante el Sistema de Ahorro para el Retiro, y un último pilar de pensiones adicionales, individuales o colectivas, por acuerdo contractual entre trabajadores y patrones o por ahorro voluntario.
- Hacer realidad la separación jurídica y financiera entre las coberturas de salud y protección al ingreso, a través de la creación, por reforma constitucional, del Sistema Nacional de Seguridad Social (SINASES) integrado por dos entidades: el Instituto Mexicano de Servicios de Salud (IMSS) y el Instituto Mexicano de Protección al Ingreso (IMPI), con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargadas de gestionar y fondear los servicios públicos de salud y las prestaciones económicas del sistema, respectivamente.
- Establecer los mecanismos y marco legal necesarios para reconocer y forzar el cumplimiento de las nuevas Obligaciones Base del Estado (OBE) referidas a derechos sociales, así como para erradicar beneficios extra-normales de los sistemas pensionarios que trasladan la carga del costo a los contribuyentes y a la sociedad en general.
- Que las prestaciones ligadas al trabajo formal como guarderías, servicios sociales y culturales, préstamos para vivienda y para el consumo, se conserven y sean reconocidas en las OBE, financiadas por contribuciones patronales, obrero-patronales y fondos revolventes, como sucede actualmente.

Hacia una reforma estructural de la Seguridad Social de México

La reforma propuesta requiere implementarse gradualmente por lo que sería necesario establecer una etapa de transición para promover auto-reformas de los regímenes pensionarios en desequilibrio: máximo de 5 años (hasta 2017) para la administración pública federal, los órganos autónomos y los poderes legislativo y judicial; y máximo de 8 años (hasta 2020) para los sistemas pensionarios estatales, municipales y de universidades públicas.

Una vez que se ponga en práctica el proceso de reforma y ajustes a los planes de pensiones vigentes, deberá propiciarse la creación de un organismo autónomo supervisor, que tutele derechos y analice en forma permanente el equilibrio y sustentabilidad de los sistemas de salud y de pensiones, con un primer mandato para impulsar y supervisar las reformas pensionarias durante la transición de 8 años.

De manera similar, se requerirá un organismo autónomo recaudador y fiscalizador, especializado en seguridad social, que se unifique o coordine con el SAT y cumpla las funciones de potenciar la base de contribuyentes y del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), mejorar la fiscalización, uniformar criterios de auditoría, garantizar la cobranza y la asignación transparente de recursos destinados a obligaciones generales.

Si se hace un balance entre los elementos que caracterizan la situación actual de los sistemas pensionarios (déficit generalizado, cobertura escasa, ambigüedad, inequidad, estímulos a la informalidad, competencia por recursos escasos, carga sobre los contribuyentes) y los cambios que traería consigo la propuesta (sistema basado en derechos sociales, transparencia, pensión universal, portabilidad, Obligaciones Base del Estado, Regla de Orden para evitar subsidiar las pensiones de terceros, separación de sistemas de salud y pensiones), resultan evidentes las repercusiones favorables y, por tanto, la necesidad y urgencia de desplegar las reformas propuestas.

La amenaza sobre los regímenes actuales de pensiones por problemas de financiamiento solo se agravará en la medida en que se retrase la adopción de modificaciones como las propuestas y se soslaye la inclusión de este tema entre los prioritarios de la agenda común.

México está a tiempo de evitar un colapso en sus sistemas pensionarios y de salud, como ya ha sucedido en otras latitudes. Debemos actuar unidos como sociedad y modificar el esquema de aseguramiento público movidos por dos razones correctas: darle equidad al sistema al cubrir a todos los mexicanos y darle viabilidad de largo plazo para no engañar a los trabajadores con promesas de protección futura que no podamos sostener en el tiempo.