

# Las reformas a los seguros sociales y el Estado mexicano

*Berenice P. Ramírez López\**

## *Introducción*

Hace veintisiete años el modelo económico de México inició su transformación hacia una economía de libre mercado, abierta a la competencia internacional, volcada a privilegiar al sector externo como espacio dinamizador de la economía, ubicando a la empresa privada en el centro de la conducción. Para ello se llevaron a cabo reformas estructurales que le dieron al país una conformación distinta: libre comercio y mercados desregulados, espacios privatizados que modificaron las relaciones del Estado con el mercado y la sociedad; principalmente la relación entre el trabajo asalariado y el capital.

El Estado pasó de ser el conductor de la economía a partir de los años cuarenta del siglo XX, al causante del déficit público y de la deuda externa a finales de los años setenta. A partir de los años ochenta, sus funciones se modificaron hacia un Estado mínimo, subsidiario y en muchas ocasiones facilitador de las transferencias de los resultados del trabajo de la sociedad a los grandes capitalistas.

La inserción de la economía mexicana al ámbito internacional ha sido a partir de una fuerte subordinación y dependencia a la economía de los Estados Unidos. Con la entrada en vigor del Tratado de Libre comercio de América del Norte (TLCAN),

---

\* Berenice Ramírez es Investigadora Titular y Coordinadora del Taller de Evaluación de los Sistemas de Pensiones en México del Instituto de Investigaciones Económicas. Profesora y Tutora de los Posgrados en Estudios Latinoamericanos, Ciencias Políticas y Sociales y Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha coordinado los libros: *Evaluación y tendencias de los sistemas de pensiones en México* (2008), *Efectos Económicos de los Sistemas de Pensiones* (2006), *Seguridad Social: Reformas y Retos* (2000); *Seguridad e Inseguridad Social: Los Riesgos de la reforma* (1997). Presidenta de actos académicos y miembro de número de la Academia Mexicana de Derecho de la Seguridad Social, del Comité Técnico de Seguridad Social del Instituto Mexicano de Finanzas y de la Red de Economía Mundial (REDEM).

más que dinamizar exportaciones manufactureras concentradas en pocos productos, el país se convirtió en un intenso importador de bienes, insumos y de procesos para concluir con las exigencias de las nuevas cadenas productivas que se articularon con las economías de los socios comerciales, a costa del creciente deterioro y desarticulación del mercado interno.

Por su parte, el Estado disminuido y subsidiario ha permitido la agudización de la desigual distribución del ingreso y éste se ha concentrado en los sectores de la clase hegemónica y dominante. Al ir debilitando las bases del mínimo Estado de bienestar existente, también se han ido eliminando los espacios de mediación y el contrato social que de alguna forma legitimó al régimen posrevolucionario y, que le da sentido a la República y sus bases constitucionales.

Las reformas estructurales que han moldeado las nuevas bases de acumulación, se sembraron en la apertura comercial y financiera, en los procesos de privatización y en las reformas a las funciones del Estado. Y en estas últimas encontramos en los años noventa las reformas de segunda generación, cuyo mejor ejemplo son las realizadas a los institutos de Seguro Social.<sup>1</sup>

El inicio de las reformas se da argumentando límites fiscales y el agotamiento de las finanzas públicas para cumplir con las obligaciones contraídas en cuanto a otorgar seguro social. Las primeras acciones de esta naturaleza se remontan a 1992 con la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro, que estableció la aportación de parte del empleador de una proporción igual al 2% del Salario o del Sueldo Base de Cotización (SBC) con el argumento de mejorar las pensiones de jubilación de los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Determinó además el inicio de la cuenta individual en la modalidad en que ahora la conocemos y de su administración por el sector privado, en este caso por la banca.

---

<sup>1</sup> Cabe recordar que los Institutos de Seguro Social forman parte de la seguridad social pero no la incluyen en su totalidad. Brindan servicios de atención médico-hospitalaria, pensiones y jubilaciones, prestaciones monetarias por riesgos ocupacionales, de enfermedad o maternidad, así como prestaciones para vivienda y guarderías. Se financian con las aportaciones de los empleadores, los trabajadores y el Estado. Las instituciones que brindan estos servicios son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM) y los servicios de empresas paraestatales como Petróleos Mexicanos (PEMEX), Luz y Fuerza del Centro, Comisión Federal de Electricidad y la Banca de Desarrollo (Banobras, Nacional Financiera). Funcionan además treinta y dos organismos estatales y un conjunto de contratos colectivos de trabajo así como disposiciones normativas internas en instituciones financieras que permiten prestar atención médica y prestaciones económicas. También forma parte de la seguridad social las asignaciones familiares, de asistencia social y programas públicos de cuidado a la salud. Pretende una cobertura universal y se financia principalmente mediante recursos públicos. Las instituciones que brindan estos servicios son: la Secretaría de Salud, los servicios médicos estatales y municipales y los programas sociales focales como lo fueron Solidaridad, Progresá y ahora Oportunidades.

Posteriormente se llevaron a cabo reformas estructurales a la Ley del IMSS (1995) y a la Ley del ISSSTE (2007), instituciones que otorgan seguridad social al 50% de la población. Una pregunta que con mucha insistencia se deriva de dichas reformas es si éstas han eliminado derechos sociales aún cuando la Constitución en su Artículo 123 garantiza el acceso a la seguridad y previsión social.

En la práctica la seguridad social se ha ido sustituyendo por los seguros privados y las políticas asistenciales y pese a ello, la cobertura ha caído. Ante tales circunstancias, los escenarios a futuro son preocupantes ya que la falta de trabajo asalariado y protegido implica menor cobertura de los institutos de seguro social; las reformas instrumentadas auguran menores posibilidades de que la cobertura, la calidad y la suficiencia de la seguridad social mejore. Si ha ello se suma la transición demográfica y epidemiológica, el incremento en los niveles de pobreza y la caída en los salarios; la pobreza actual y en la vejez tienden a recrudecerse.

### ***Ubicando a las reformas de los Institutos de Seguro Social***

Los institutos de seguro social más representativos por su historia y cobertura han sido el IMSS y el ISSSTE, fundados en 1943 y 1959 respectivamente. Las reformas más recientes a éstos, se diseñaron argumentando insuficiencia de recursos para enfrentar los compromisos adquiridos en un entorno de envejecimiento demográfico. La primera se aprobó en 1995 y entró en vigor el primero de julio de 1997. La segunda se aprobó el primero de abril de 2007.

Ambas instituciones han consentido una reforma estructural que separa el financiamiento de la prestación de servicios y se identifica en dos aspectos cruciales: uno es la sustitución del sistema de pensiones basados en el beneficio definido, la solidaridad intergeneracional y la administración pública, por un sistema de aportación definida, cuenta individual y administración privada;<sup>2</sup> el otro, es el de sentar las bases para la creación de un sistema de salud público-privado que además de fijar nuevas modalidades de financiamiento abre las puertas a la inversión privada para generar y administrar servicios contemplados en los seguros sociales.

---

<sup>2</sup> *Pensiones de beneficio definido, de reparto y solidario.* Las prestaciones se calculan a partir de una tasa de reemplazo fija para todo individuo que cumpla con ciertos requisitos. Los activos financian a los pasivos. La administración es fundamentalmente pública pero también hay en la experiencia internacional regímenes de administración privada. *Pensiones de aportación definida y capitalización individual.* Plan obligatorio gestionado por inversionistas institucionales privados. El parámetro que se mantiene constante es la tasa de contribución, pero no existen compromisos explícitos acerca de la tasa de reemplazo de las pensiones entregadas. Estas dependerán de las aportaciones realizadas, los fondos acumulados, la rentabilidad obtenida y las comisiones que cobran las administradoras privadas. En: Berenice Ramírez y Alberto Valencia, *La reforma a la Ley del ISSSTE de 2007 ¿y las pensiones?*, México, IIE-UNAM, 2008, pp. 33-34.

El argumento primordial para la reforma y para determinar el fin de los sistemas de beneficio definido ha sido el proceso de envejecimiento demográfico.<sup>3</sup> Lo característico en México es la velocidad de este proceso. En las distribuciones por edad, los jóvenes siguen siendo el sector más grande, la edad promedio en 2008 fue de 29 años, no obstante las proyecciones señalan que para el 2050 el 25% de la población tendrá más de 60 años. Además la vejez mostrará signos de femineidad ya que se calcula que por cada 129 mujeres habrá 100 hombres.

Sin embargo, desde la perspectiva de este análisis, el factor determinante por el que entran en crisis los sistemas de beneficio definido, reparto y solidarios es consecuencia de lo que sucede en el sector laboral. La creación de trabajo asalariado y protegido ha estado muy por debajo de la demanda que el crecimiento de la población económicamente activa determina. Esta situación se expresa en la relación entre trabajadores activos y pensionados. En 1980 en el IMSS, se registraba un pensionado por cada 13.1 activos y en el ISSSTE un pensionado por cada 19 activos. Para 2008, la relación disminuyó a 5.7 en el IMSS y a 3.7 en el ISSSTE<sup>4</sup>

Por otra parte, la caída del empleo público que se registra durante los años ochenta, más las políticas que a partir del inicio del siglo XXI se aplican con insistencia, como es el incentivo al retiro anticipado, ocasionaron que por ejemplo, el ISSSTE mostrara tasas de crecimiento del 0.5% y 0.6% de nuevos cotizantes en 2004 y 2005, frente a crecimientos anuales del 7.2% y 8.8% de pensionados en los mismos años.

Esta situación agudizó los impactos de la falta de cotizantes en las instituciones de seguro social. Mostró también que el llamado bono demográfico, es decir el mayor número de personas entre los 15 y 64 se está desperdiciando, ya que deberían ser canalizados hacia fuentes de empleo con seguridad social, para que las instituciones de seguro social salgan reforzadas.

De esta forma una primera conclusión es señalar que el factor que ha agudizado el déficit financiero de las instituciones de seguro social es la falta de empleo protegido. Aquí se conjugan el bajo crecimiento del país y el crecimiento de las actividades informales de baja productividad, así como el crecimiento de las contrataciones sin seguridad social.

---

<sup>3</sup> Definido por la proporción de personas mayores de 60 años o más en una población determinada. Se considera envejecimiento demográfico cuando esa proporción excede el 10% de la población total. En: Tomas Engler y Martha Peláez, *Más vale por viejo*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2002, p. 72.

<sup>4</sup> Presidencia de la República, *Informes de Gobierno 1980 y 2008*, México.

En la comparación entre crecimiento del empleo y crecimiento del desempleo encontramos que mientras la tasa de crecimiento trimestral promedio de empleo fue de 0.53% de 2000 a 2006, la de desempleo abierto en los mismos años fue 3.26%.<sup>5</sup>

Si analizamos el comportamiento del sector laboral, nos damos cuenta que uno de los mayores retos de la seguridad social es el del aumento de su cobertura. A finales de 2008 sólo el 33.8% de la población ocupada tenían acceso a el seguro social frente a un 57.2% sin prestaciones.<sup>6</sup>

Las reformas que se han instrumentado son las denominadas reformas estructurales, que se han enfocado en la eliminación de los sistemas de beneficio definido, reparto y solidarios por las de aportaciones definidas, cuenta individual y administración privada, también denominadas de capitalización individual.

En la *capitalización individual* prevalece el principio de equivalencia estricta entre la cotización, rentabilidad y nivel de la pensión. Dicha situación desde el punto de vista actuarial puede conducir a situaciones de equilibrio pero desde la perspectiva de la seguridad social en su papel de redistribución de ingresos es discutible. Máxime si el contexto es de precariedad laboral, de alta rotación de los trabajadores entre la formalidad y la informalidad. Ante caída de salarios y sueldos, sin apoyos estatales y con un sector financiero ávido de la rentabilidad a costa del ahorro de los trabajadores, sin regulaciones institucionales capaces de privilegiar el bien común, la capitalización individual como único o exclusivo pilar se transforma en mayor inseguridad social e imposibilidad para acceder a una pensión.

Por decreto se han eliminado los regímenes solidarios pero ha faltado una demostración empírica de su inviabilidad, la que pudiera ser revertida si estuviéramos en un contexto de crecimiento económico que favorezca la creación de empleo protegidos en los niveles que se requiere. Se han confrontado dos regimenes como si fueran los únicos que funcionan en el mundo. La realidad de Europa occidental y de los Estados Unidos por un lado, muestran la defensa de los sistemas de beneficio definido, reparto y solidarios; y por otro, el mantenimiento y en mucho casos reforzamiento de las responsabilidades estatales, como en algunas de la reformas que se han seguido en América Latina, en los casos de Chile, Brasil y Argentina.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Estadísticas sobre dinámica laboral en México 2000-2004*, y *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, México, 2007.

<sup>6</sup> INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, México, 2007.

<sup>7</sup> En Chile entre 1970 y 2005, la cobertura de seguridad social no se amplió. Además de baja cobertura, las encuestas de Protección Social de 2002 y de 2004 evidenciaron la baja densidad de cotización (aportaciones realizadas con relación al tiempo laboral trabajado) y las pocas posibilidades para que los trabajadores pudieran cumplir con los requisitos de aportaciones, que para el caso de Chile es de 20 años para contar con las posibilidades de tener una

En las experiencias que han logrado mayor cobertura y sustentabilidad financiera destacan regímenes acordes con la realidad laboral y social. Es por ello que se instrumentan sistemas mixtos, con una base pública y una complementaria de administración privada, en varios casos opcional para ingresos medios y altos. O sistemas multipilares con una base pública muy definida siendo la básica no contributiva y la obligatoria de administración estatal o con nuevas modalidades de financiamiento como las cuentas nocionales que hacen alusión a capitalización individual pero en fondos comunes o fondos sociales de administración pública.

Y lo más grave es que tenemos resultados nacionales exitosos que, de acuerdo a la conducción económica del país y al interés del capital financiero internacional, no son dignos de reconocerse. Contamos con experiencias estatales y de universidades públicas que le han dado viabilidad a sus sistemas mediante reformas paramétricas y aplicando nuevas fórmulas actuariales como la prima óptima de liquidez.<sup>8</sup>

Ante ello nos preguntamos por qué se le otorga tanta preponderancia y se sitúa como única alternativa a la capitalización individual de administración privada, siendo que los resultados de estas reformas determinan tendencias de disminución de prestaciones. Las responsabilidades estatales en el corto plazo disminuyen y enfatizan la responsabilidad individual, pero en el mediano y largo plazo no hay alivio en el costo fiscal.

El periodo de transición entre un régimen y otro es y será muy costoso, ya que el Estado sigue pagando las pensiones en curso mientras que las aportaciones de los que ya están en cuentas individuales pasan a ser administradas por los privados quienes invierten en bonos gubernamentales. Dinero de la seguridad social que

---

pensión en la vejez. De esta forma en 2007 se aprobaron reformas para avanzar hacia la universalización. Se estableció un pilar solidario financiado con recursos públicos con beneficios de vejez, invalidez y sobrevivencia integrados a los beneficios del pilar contributivo, con financiamiento cubierto con recursos fiscales, que reemplace gradualmente a los actuales programas de pensión asistencial y pensión mínima garantizada. También se pretende elevar la tasa de reemplazo de las pensiones de vejez que alcanzan alrededor de un 45%, y eliminar el riesgo de pobreza en la vejez.

En Argentina desde finales de 2007 se hicieron reformas que condujeron a finales de 2008 a la eliminación de la capitalización individual y al regreso de todos los trabajadores al sistema solidario de beneficio definido y administración pública. Por su parte, Brasil ha realizado reformas paramétricas que conducen a modificar los requisitos para acceder a pensiones, se mueven las edades y las tasas de cotización. Sus reformas han excluido a la capitalización individual. *Cfr.* Berenice Ramírez, *et al. Evaluación y Tendencias de los Sistemas de Pensiones en México*, México, COLEF, Miguel Ángel Porrúa-IIE-UNAM, 2008; y Consejo Asesor para la Reforma Provisional, *Resumen Ejecutivo del Informe del Consejo Asesor 2006*, disponible en [http://www.gobiernodechile.cl/reforma\\_previsional/](http://www.gobiernodechile.cl/reforma_previsional/)

<sup>8</sup> Instrumentada por el Actuario Francisco Aguirre director de Valuaciones Actuariales y responsable de varias reformas de sistemas estatales y de universidades públicas. Entre ellas, se encuentran los Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, de Aguascalientes, de Coahuila, del Estado de México, Sonora, Veracruz, etc.

sigue llegando al Estado mayoritariamente ya que las inversiones de las administradoras de pensiones se canalizan a la compra de bonos gubernamentales. Pero para el Estado es dinero más costoso porque tendrá que pagarlo como deuda pública. Y en la recaudación de la hacienda pública participan todos, los cautivos y los consumidores entre los que una mayoría no goza de seguridad social.

Muchos estudiosos de la seguridad social mexicana señalan que los organismos internacionales han presionado para que las reformas se canalicen por la eliminación de lo solidario y del beneficio definido y se adopte la capitalización individual. Indudablemente que el peso de los análisis y recomendaciones del Banco Mundial (BM) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han ido por esa determinación, pero también queda claro que las reformas dependen en última instancia de la correlación de fuerzas políticas nacionales. Éstas, vinculadas con los intereses del capital financiero, han visto un mayor provecho para el mercado de capitales y para la financiarización de la sociedad mexicana al optar por la capitalización individual.

En otras realidades latinoamericanas la conformación de los gobiernos, la postura de los sindicatos y el peso de la sociedad civil ha conducido a que de los 19 países que han instrumentado reformas en pensiones, 11 han incorporado la capitalización individual. De estos, sólo cinco tienen a la capitalización individual como sistema único (Chile, México, Bolivia, El Salvador y República Dominicana); 3 cuentan con sistemas mixtos integrados (Argentina,<sup>9</sup> Uruguay y Costa Rica); 3 más tienen sistemas mixtos en competencia (Perú, Argentina y Bolivia); en tanto que los 8 restantes realizaron reformas paramétricas manteniendo sus sistemas de reparto, (Brasil, Cuba, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay, Venezuela).

En México la capitalización individual de administración privada es parte del consenso dominante y hegemónico en cuanto a la conducción económica. La perspectiva teórica que predomina asume que el crecimiento económico depende de la libre actuación de las fuerzas del mercado y de la relación de precios a través de la oferta y demanda. La filosofía política y la ideología dominante se pronuncian por un Estado liberal residual.

Esta perspectiva ha dado lugar a regimenes de bienestar que asumen que la mayoría de la población puede contratar su propia previsión social y que por ello el Estado solo debe apoyar a aquel residual humano que es incapaz de velar por si

---

<sup>9</sup> En septiembre de 2008 se aprobó una reforma para re-estatizar los fondos de pensiones.

mismo. “El homo liberalismus prefiere un régimen de bienestar donde aquellos que pueden participar en el mercado lo hagan, mientras que aquellos que no pueden hacerlo sean sujetos de caridad”<sup>10</sup>

Así el individualismo se sitúa en el centro de la política social. Una herencia de la modernidad occidental es la propiedad privada si a ello se le suma la información, se considera que el trabajador sale ganando porque la cuenta individual es de su propiedad y porque tiene todos los elementos para tomar decisiones. Nunca se cuestionan las condiciones desde las que se encuentran los individuos, el lugar que ocupan en las clases sociales, en la distribución del ingreso, en los niveles de instrucción, en la participación democrática.

Ello ha conducido a ideólogos de la capitalización individual a señalarla como el mejor sistema ya que “las cuentas individuales son exitosas porque transfieren el riesgo al trabajador”<sup>11</sup>

### *Tendencias recientes*

Hasta 1992 la seguridad social era responsabilidad exclusiva del Estado. Con la reforma llevada a cabo por el Congreso de la Unión a iniciativa del Presidente Salinas, y que dio lugar al inicio de la cuenta individual y de su administración por la banca comercial, se introduce el derecho mercantil en la seguridad social. Las nuevas disposiciones son contrarias a las garantías consignadas en el artículo 123 Constitucional y sujetan al trabajador a contratos leoninos. Con ello se introduce la perspectiva de mercado y de responsabilidad individual.

En 1995 se aprobó la reforma del IMSS, y en 2007 la del ISSSTE. Éstas modificaron la forma de financiamiento, abrieron la puerta para que el sector privado administrara los fondos de pensiones, dieron lugar a que la seguridad social fuera acotada por el otorgamiento de seguros, modificaron los requisitos para acceder a pensiones y reorganizaron los servicios de salud.

Pese a ello en la actualidad registramos los siguientes eventos: las instituciones de seguro social presentan insuficiencia financiera; creciente demanda de recursos

---

<sup>10</sup> Gösta Esping-Andersen, *Fundamentos Sociales de las economías postindustriales*, Ariel, Barcelona, 2002.

<sup>11</sup> Intervención de Arthur Thomas, presidente de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones en la Inauguración del Seminario Internacional Inversión de Fondos de pensiones, Varsovia, Polonia, mayo de 2009.

fiscales; bajas densidades de cotización; caída en la cobertura; pronunciada tendencia a no obtener pensión, por no cumplir requisitos, por insuficiencia de recursos ahorrados y por altas comisiones.

Entre los aspectos que muestran signos preocupantes y que tienen una relación directa con el comportamiento del sector laboral, se encuentra la evolución de la densidad de cotización<sup>12</sup> que muestra una tendencia descendente sustentada por la relación de los trabajadores que cotizan respecto al total de afiliados en las afores, que pasó de 49% en 2001 a 39% en 2007, y a 36% en el 2008.<sup>13</sup>

Esto significa que si las tendencias se mantienen en los próximos 15 años, sólo el 36% de los registrados en una cuenta individual cumplirán los requisitos de aportaciones para obtener una pensión. El monto y las posibilidades de que ésta sea la mínima garantizada<sup>14</sup> un retiro programado o renta vitalicia, dependerá del monto y de la rentabilidad menos comisión obtenida.

En las últimas tres décadas, el bajo ritmo de crecimiento de la economía mexicana más la forma en que están funcionando las estructuras productivas, han operado cambios dramáticos en el mercado laboral caracterizado por el desempleo, la informalidad, la precariedad laboral y la emigración. Dicha situación ha provocado que el porcentaje de trabajadores con protección social disminuya. En 1991 el 66% de los trabajadores asalariados tenían prestaciones, para el 2004 sólo el 59%; en tanto que de la población ocupada para finales de 2008, sólo el 37% contaba con servicios de salud y seguridad social.

Durante el gobierno de Vicente Fox, la falta de empleo y de expectativas de crecimiento económico dinámico, se acompañó de una creciente emigración. Se registraron salidas de 300 a 500 mil trabajadores anuales principalmente hacia Estados Unidos, por lo que se calcula que en seis años dos millones de personas salieron del país por razones fundamentalmente económicas.

---

<sup>12</sup> Aportes a la seguridad social respecto al tiempo total laborado.

<sup>13</sup> Información y análisis basados en la información de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro del Retiro (CONSAR), INEGI.

<sup>14</sup> La pensión garantizada es aquella que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos: 1250 semanas de cotización en el IMSS y más de 60 años, 28 y 30 años de cotización y a partir del 2010 edad mínima para los afiliados al ISSSTE. Para los trabajadores afiliados al IMSS el monto mensual de la pensión garantizada es de un salario mínimo del D.F de 1997 y en el ISSSTE de \$3034.20 (ambas cantidades actualizadas de acuerdo al Índice Nacional de Precios al Consumidor). *Ley del Seguro Social*, Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 1995; y *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, 2007.

Si la protección social y concretamente el derecho a la seguridad social, tiene una relación directa con tener empleo en el sector formal y protegido, al no cumplirse esta premisa caen los niveles de cobertura de las instituciones de seguridad social y los cotizantes susceptibles de contribuir en dichas instituciones así como el bienestar que genera contar con servicios de salud, pensiones, vivienda, guarderías y prestaciones económicas y sociales.

Con relación al IMSS, en el año 2000 el promedio anual de trabajadores permanentes fue de 10 millones 913 mil, monto que fue disminuyendo en los siguientes cinco años y es hasta 2005 que el registro de trabajadores permanentes se acerca al año inicial al contabilizar 10 millones 965 mil. Dicha situación se manifiesta en el número de derechohabientes. En el año 2000 eran 46.5 millones, monto que disminuye en los siguientes años y que pudo ser nuevamente alcanzado hasta 2006.

La caída tiene que ver con la falta de empleo y con la baja en la afiliación al IMSS. De diciembre de 2000 a diciembre de 2006, se crearon 1, 240, 626 puestos de trabajo afiliados a dicho Instituto. Esta cantidad es la que se requiere año con año para absorber a la población que demanda empleo, haberla generado en siete da cuenta del estancamiento de la economía mexicana, explica los niveles de informalidad que se registran y el crecimiento de la emigración.

Para los trabajadores que pierden su empleo ha significado la falta de servicios de salud y de seguridad social. Para aquellos que se inscribieron a una Administradora de Fondos para el Retiro, una caída en la densidad de cotización, lo que puede traducirse en un monto menor en el fondo necesario para obtener una pensión, en la necesidad de mayor tiempo laboral para poder cumplir con los requisitos para tener derecho a una pensión de retiro y, en el más grave de los casos, quedarse sin la posibilidad de cubrir los requisitos mínimos para obtener una pensión mínima garantizada.

Un aspecto que ha estado presente en la discusión de la política económica es el referente al número de empleos que por punto porcentual del PIB se puede generar. Observando lo acontecido con relación a trabajadores afiliados al IMSS, en los últimos veinticinco años (entre 1981 y 1990) se generaron 178.4 mil empleos por punto porcentual del PIB; de 1991 a 2000, 86.3 mil empleos y de 2001 a 2006 114.1 mil empleos.

Considerando que la variación absoluta de la población ocupada en el último año fue de 1 millón 120 mil personas, si se mantienen las mismas características en la estrategia de crecimiento y en la política económica, el crecimiento del PIB debería ser superior a 10% anual para poder generar los empleos que se están demandando. Pero también ha quedado demostrado que el tope de crecimiento de la economía mexicana en este modelo de acumulación es de 3.5%, por lo que una reactivación económica sin cambio en el modelo significará seguir atados a crecimiento precario, a mantenimiento de la heterogeneidad laboral y social, a empleos insuficientes, precarios, flexibles y sin cobertura de seguridad social.<sup>15</sup>

En estrecha relación con el comportamiento del sector laboral, la dinámica salarial nos da cuenta también de las manifestaciones del bajo crecimiento, crisis y estancamiento de la economía mexicana.

La contención de los salarios ha sido parte de las políticas de estabilización. Los resultados más evidentes se pueden observar en la caída del nivel de vida de los trabajadores y el empobrecimiento de la población en general. De América Latina, México es el país que registró la más pronunciada caída del salario mínimo, entre 1982 y 2008. En pesos constantes la pérdida registrada va de 120.95 pesos en 1980 a 37.84 en 2008. Los salarios contractuales y del sector manufacturero también caen en poder adquisitivo, en pesos constantes representaban en 1982, 205.84 y 505.75 respectivamente y en 2008, 76.23 y 318 pesos.

La falta de recuperación de los salarios se hace más compleja, si introducimos la distribución salarial que presentan los trabajadores medida por salarios mínimos. La polarizada distribución del ingreso que caracteriza a la sociedad mexicana se muestra en la distribución del salario. Para el cuarto trimestre de 2008, el 60% de los trabajadores subordinados y remunerados percibía hasta 3 salarios mínimos, mientras que sólo el 12.0 % supera como ingresos los cinco salarios mínimos.<sup>16</sup>

Con la agudización de la crisis en 2008 y 2009, los resultados laborales y salariales dan cuenta de un incremento de la pobreza. A finales de 2008, el 47% de las personas se encontraron en pobreza patrimonial, el 25% en pobreza de capacidades y el 18% en pobreza alimentaria.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Berenice Ramírez, *La crisis en México: las visiones del poder frente a la realidad nacional y regional*, Ponencia en Seminario internacional REDEM 2009, Puebla, 9 y 10 de marzo de 2009.

<sup>16</sup> Ídem.

<sup>17</sup> INEGI, *Principales resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*, México, 2008; y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Reporta Coneval cifras de pobreza por ingresos*, CONEVAL, Comunicado de prensa No. 006/09, 18 de julio de 2009.

Entre los objetivos que la reforma del IMSS prometió con relación al régimen de pensión que se adoptó, fue incidir para lograr un círculo virtuoso de ahorro, inversión, empleo y crecimiento económico. El ahorro previsional representa el 7.5%, del PIB y siendo la más clara transferencia de recursos del ahorro previsional de los trabajadores a los inversionistas institucionales privados que invierten mayormente en bonos gubernamentales. Ha aumentado el ahorro financiero más no así el ahorro interno, ni la formación bruta de capital.

Se alega que la reforma logra un saneamiento financiero con la separación entre prestación de servicios y financiamiento, pero sólo ha fortalecido un sector intermediario en muchos casos oligopólico y en otros de compadrazgos, propiciado por la apertura y liberalización sin la reglamentación adecuada.

Observando el comportamiento de la rentabilidad de los fondos de pensiones en el desempeño de las Sociedades de Inversión de los Fondos de Pensión (SIEFORES) y el cobro de comisiones de parte de las Administradoras de Fondos de Pensión (AFORES) encontramos que de julio de 1997 a julio de 2007, los trabajadores recibieron, por el impacto de las comisiones, sólo el 40% de la rentabilidad que obtuvieron sus recursos.

Si a ello se suma el impacto de la crisis económica actual, de 2007 a febrero de 2009 las pérdidas en los ahorros de los trabajadores mexicanos, inscritos en las Afores sumaron 147 mil 850 millones de pesos. En contraste, en 2007 éstas obtuvieron ganancias por 15 mil 93 millones de pesos y en 2008 14 mil 980 millones de pesos. Las pérdidas y minusvalías sólo las registran las cuentas individuales de los trabajadores. Evidencia clara de que la capitalización individual en México ha caído en el riesgo de preponderancia del interés financiero más que de la seguridad social.

Por las demostraciones hasta aquí descritas y otras que por falta de espacio sólo se han enunciado, considero que insistir en que el sistema de pensiones única y exclusivamente se basa en aportaciones obligatorias a cuenta individual de administración privada en un contexto de precariedad laboral, estancamiento económico, polarizada distribución del ingresos y falta de regulaciones adecuadas. Lo que se traduce en implicaciones sociales y desafíos nacionales que pueden agravar condiciones de inseguridad social, de sostenibilidad fiscal, de baja cobertura y de alto costo social.

## **¿Y el Estado?**

Si se observa la cobertura de los institutos de seguridad social, la heterogeneidad de requisitos, las mínimas pensiones que reciben los afiliados al IMSS frente a las que reciben los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, o de la banca de desarrollo, las tasas de aportaciones frente a pensiones dinámicas otorgadas exclusivamente por tiempo de trabajo, es evidente que es necesaria y urgente una reforma a la seguridad social. Pero una que la ubique en su papel principal de resguardar a los trabajadores y sus familias de riesgos en una perspectiva de redistribución y con el ánimo de impulsar bienestar social.

Las reformas que se han instrumentado hasta el momento a los institutos de seguros sociales, se llevaron a cabo mediante iniciativas presidenciales que se aprobaron rápidamente en el Congreso de la Unión. Muchas de las argumentaciones acerca de los beneficios de éstas estuvieron faltas de verdad, se apoyaron más en la ideología que en un análisis objetivo de sus impactos en una sociedad tan desigual como la mexicana.

Lo más preocupante es que hasta el momento ningún partido político ha asumido con seriedad la discusión acerca del tipo de seguridad social que requiere el país. Para ello se requiere convocar a los trabajadores, a los asegurados, a los informales, a los sindicatos, a las organizaciones de trabajadores y de la sociedad civil, etc. En su lugar se mina más a las instituciones, se mantiene la falta de transparencia en su manejo, las prácticas burocráticas, la simulación y la corrupción. Asimismo va ganando espacio en presupuesto las políticas focales que están demostrando un derroche de recursos que no están llegando a quienes lo requieren.

Hoy tenemos más distorsiones y más peligro inmediatos, el envejecimiento demográfico avanza, cuando no se han solucionado los problemas básicos a la niñez, a la juventud ni creados los empleos que se requieren.

Al haberse seguido una perspectiva liberal en la política social y un Estado disminuido y acotado se ha dado prioridad a las políticas orientadas a la reducción de la pobreza, olvidando que la mejor política distributiva es la creación de empleos. Era más barato otorgar pensiones mínimas universales a todos los de 70 años en adelante, reforzar a las instituciones mediante reformas paramétricas, con transparencia en su administración, buscando su viabilidad financiera mediante fondos sociales de administración pública lejos de los intereses mercantiles y de la ganancia financiera.

Es de llamar la atención que los “teóricos”<sup>18</sup> de las reformas se pronuncien ahora por la universalización cuando antes instrumentaron las reformas y si entendían el contexto económico y social en el que se llevaban a cabo, sabían de sus resultados en cuanto a cobertura y suficiencia.

La seguridad social necesita ser asumida como política de Estado que la ubique en su papel redistributivo y de bienestar social. Es necesario que se situé a la salud y a la educación como los ejes para apuntalar la competitividad del país. La focalización de la política social sólo ha aumentado la heterogeneidad de esquemas de seguros, manteniendo la segmentación social y las prácticas clientelares, ya que se orientan exclusivamente por incentivar el consumo y se alejan de la responsabilidad social y colectiva que conllevan los esquemas redistributivos.

La viabilidad del país está en juego por la debilidad de la clase política, por la debilidades del Estado construido sobre una polarizada distribución del ingreso, sostenido por corporativismos con practicas poco transparentes, en los que la corrupción ha avanzado provocando relaciones de simulación. Las propuestas de incentivo a la competencia concluyen en fortalecimiento a monopolios y oligopolios; la búsqueda de la productividad termina en empleos precarios; el gasto social adquiere tintes electoreros y populistas y el discurso del Ejecutivo y de los diseñadores de política económica sigue ocultando la realidad y enfatizando en una perspectiva de que todo se puede con voluntad aunque las condiciones materiales sigan cada vez peor.

Es por ello que suena peligroso trata de voltear y fortalecer al Estado, mientras este no cambie en su composición de estructura de poder, de correlación de fuerzas políticas, de inclusión y representación democrática, porque sólo estaremos dando lugar a que una vez más se materialicen las transferencias entre el Estado y capital que en el fondo son las transferencias de los más necesitados y desprotegidos al capital y entonces como en “gatopardismo” todo cambia para seguir igual.

---

<sup>18</sup> Santiago Levy Algazi, *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth*, Washington, D.C, Brookings Institution Press 2008.