

La seguridad Social

RESUMEN EJECUTIVO

La seguridad social ha cobrado importancia a nivel mundial dada su incidencia en el bienestar de la población en general y de ciertos segmentos en particular, como es el caso de los trabajadores beneficiados por las pensiones, además de su potencial como una herramienta en el combate a la pobreza.

En México, el sistema de seguridad social incluye servicios médicos, pensiones y otras prestaciones sociales y económicas. Actualmente, más del cincuenta por ciento de la población no cuenta con cobertura de seguridad social, ya sea del IMSS, el ISSSTE o alguna otra institución.

Los ramos y entidades asociados a la *seguridad social* son: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Ramo 19, Aportaciones a Seguridad Social.

Los ramos y entidades asociados a la *salud* son: el IMSS, ISSSTE, la Secretaría de Salud (SS) y las aportaciones federales para entidades federativas y municipios (FASSA, del Ramo 33).

En México, la seguridad social recae casi completamente en dos instituciones: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Actualmente, la cobertura de estas dos instituciones sigue siendo limitada, alcanzando al 42.5 por ciento de la población económicamente activa (PEA) en el 2004. La participación del IMSS en la cobertura es, por mucho, la más importante, ya que atiende al 37.1 por ciento de la PEA, mientras que el ISSSTE atiende al 5.7 por ciento.

Existen otras instituciones que proporcionan algunos beneficios de la seguridad social, como el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM), Petróleos Mexicanos (Pemex), Luz y Fuerza del Centro (LFC) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Los trabajadores de Pemex no cotizan al IMSS, pues tienen un plan de pensiones independiente, mientras que los trabajadores de la banca de desarrollo, CFE y LFC sí cotizan, pero cuentan con un plan complementario al de ese Instituto.

El gobierno federal hace contribuciones para proveer a los trabajadores y sus beneficiarios de la cobertura de la seguridad social. En el IMSS, el gobierno contribuye con una cuota establecida en la Ley del Seguro Social a los seguros de enfermedades y maternidad y al de invalidez y vida.

Asimismo, aporta al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, recursos que se destinan directamente a las Afores. Además de estas aportaciones estatutarias, el gobierno contribuye con una *cuota social* que se destina al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

LA SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social según la Organización Internacional del Trabajo (OIT): “Es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.”

El objetivo de la seguridad social es, de acuerdo con esta organización: “Velar porque las personas que están en la imposibilidad -sea temporal o permanente- de obtener un ingreso, o que deben asumir responsabilidades financieras excepcionales, puedan seguir satisfaciendo sus necesidades, proporcionándoles, a tal efecto, recursos financieros o determinados bienes o servicios.”

La seguridad social adquiere mayor importancia cuando consideramos su potencial como instrumento de combate a la pobreza en general y para mejorar las condiciones de vida de determinados grupos de la población, como sería el caso de los adultos mayores beneficiados por las pensiones.

El sistema de seguridad social de un determinado país se caracteriza, entre otros elementos, por el tipo y la amplitud de los servicios que proporciona, por la definición de los proveedores y los beneficiarios de estos servicios y su forma de financiamiento.

I.1 Seguridad social y modelos de bienestar

En la literatura existen dos grandes modelos de bienestar, el universal o beveridgeano y el ocupacional o bismarckiano.

El primero considera los derechos básicos de bienestar caracterizados en un acceso sin restricciones a políticas y servicios sociales, con financiación por vía impositiva.

El segundo corresponde al principio distributivo de la seguridad social en el cual las prestaciones monetarias, principalmente pensiones, se perciben de acuerdo a las contribuciones realizadas.

Por ejemplo, Suecia o Dinamarca pueden clasificarse dentro del modelo universalista, mientras que Alemania y Bélgica en el ocupacional; por su parte, Reino Unido, Holanda y Suiza pueden caracterizarse como mixtos.

Los estados de bienestar surgieron como mecanismos de protección para los asalariados. Sin embargo, en 1941 el Informe Beveridge proclamó el principio de cobertura universal de la seguridad social para todos los ciudadanos con cargo al presupuesto público financiado por los contribuyentes.

Entre los servicios se contaba un servicio nacional de salud gratuito y universal.

Para determinar qué personas tienen acceso a los beneficios del sistema de seguridad social, hay que partir de la distinción entre prestaciones contributivas y no contributivas.

Las prestaciones contributivas requieren previa cotización a la seguridad social. Las prestaciones no contributivas no exigen cotización y se financian con cargo al presupuesto del Estado.

Actualmente se discute si la protección social debe ser extensiva a toda la población o si deben generarse regímenes especiales, de forma que la seguridad social, que surge originalmente como beneficios para los trabajadores, se extienda a la población en general. Por ejemplo, en los países nórdicos existen derechos individualizados y universales a los beneficios de la seguridad social garantizados a todos los residentes permanentes del país como una forma de lucha contra la exclusión social.

Aunque originalmente la seguridad social se concibió como un servicio proporcionado por el Estado, actualmente diversos autores destacan la importancia de otras instancias en la provisión del bienestar.

los tres principales productores de bienestar son: estado, mercado y familia.

En vista de la reevaluación del papel del mercado, las asociaciones voluntarias de la sociedad civil y la familia, se busca incentivar su participación como mecanismos de distribución de recursos en la protección social y el bienestar.

Los sistemas de seguridad social asociados al concepto de estado de bienestar surgieron originalmente en Europa, con su mayor desarrollo después de la Segunda Guerra Mundial, en un contexto en el que la intervención gubernamental en las políticas de crecimiento no sólo era aceptada sino apoyada.

A partir de los setenta, con la crisis de la economía mundial, estos modelos han enfrentado fuertes problemas, principalmente de carácter financiero, reflejados en los altos déficits fiscales.

La creciente tendencia hacia la liberalización económica, la mayor disciplina macroeconómica y fiscal, y la menor intervención del estado, cuestionan tanto las bondades y la deseabilidad del estado de bienestar, como el alcance y amplitud de los sistemas de seguridad social.

Dicho cuestionamiento señala que diversos esquemas de seguridad social generan incentivos perversos a los agentes económicos. Un ejemplo común es el seguro de desempleo que, de no estar bien acotado, puede alentar a las personas a permanecer sin empleo, sin esforzarse por lograr su incorporación al mercado de trabajo.

Por otro lado, de acuerdo con Leonardo Lomelí, “la seguridad social interesa a la economía por lo menos en tres campos fundamentales: el macroeconómico, el de las distorsiones microeconómicas que introduce en los distintos mercados relacionados con ella, particularmente el del trabajo y el de la regulación de los sistemas de administración descentralizada de fondos de pensiones”.

Por su parte, los sistemas de pensiones están fuertemente influidos por la dinámica de la economía, mediante los salarios, la inflación, el empleo formal, la tasa de interés, entre otros. Por ejemplo, se considera que el sistema de pensiones de capitalización individual puede llevar a un aumento del ahorro agregado de la economía con una mayor disponibilidad de recursos domésticos para financiar la inversión productiva.

Es importante mencionar que la seguridad social sigue teniendo altos niveles de aceptación entre la sociedad y actualmente la mayoría de los países cuentan con sistemas de seguridad social de diversos tipos, que funcionan como un mecanismo de legitimidad.

I.2 La seguridad social en Europa

Como es sabido, los países europeos cuentan con sistemas de seguridad social de amplia cobertura que brindan el mayor número de beneficios a su población. Recientemente estos países están replanteando sus políticas de seguridad social e implementando mecanismos de coordinación al interior de la Unión Europea.

CUADRO 1. BENEFICIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EUROPA

Enfermedad y Servicios Médicos	Mantenimiento del ingreso y apoyo en dinero en caso de enfermedad física y mental incluyendo discapacidad. Servicios médicos que buscan mantener, recuperar o mejorar la salud independientemente del origen del padecimiento, incluyendo, entre otros, permisos pagados por enfermedad, cuidado médico y abastecimiento de medicamentos.
Discapacidad	Mantenimiento del ingreso y ayuda en dinero o en especie (excepto cuidado médico) en caso de inhabilitación de las personas con discapacidades físicas y mentales para mantener actividades económicas o sociales, incluyendo, entre otros, pensiones por discapacidad y la provisión de bienes y servicios (excepto cuidado médico) a los discapacitados.
Vejez	Mantenimiento del ingreso y ayuda en dinero o en especie (excepto cuidado médico) para personas de edad avanzada, incluyendo, entre otros, pensiones por vejez y la provisión de bienes y servicios (excepto cuidado médico) a las personas mayores.
Sobrevivientes	Mantenimiento del ingresos y ayuda en dinero o en especie en caso de muerte de un miembro de la familia (por ejemplo, pensiones a los sobrevivientes).
Familia/ hijos	Ayuda en dinero o en especie (excepto cuidado médico) relacionada con los costos de embarazo, parto y puerperio, crianza de los hijos y cuidados para otros miembros de la familia.
Desempleo	Mantenimiento del ingreso y ayuda en dinero o en especie en caso de desempleo, incluyendo, entre otros, beneficios de desempleo y entrenamiento vocacional financiado por agencias públicas.
Vivienda	Ayuda en el costo de la vivienda, incluyendo intervenciones por las autoridades públicas para ayudar a las personas a cubrir el costo de la vivienda.
Exclusión Social	Distinta de la mencionada anteriormente. Beneficios en dinero o en especie (excepto cuidado médico) específicamente encaminado a combatir la exclusión social cuando no están cubiertos por alguna de las otras funciones, incluyendo beneficios de apoyos al ingreso, rehabilitación de adictos al alcohol y a las drogas y otros beneficios varios (excepto cuidado médico).

Fuente: *Social Protection in Europe 2001*. Comisión Europea. mayo de 2002.

I.3 Los sistemas de pensiones

Dentro de la seguridad social, las pensiones, junto con los servicios de salud, ocupan un lugar predominante, tanto por su importancia en el objetivo de mantener y mejorar las condiciones de vida de las personas, como por su magnitud en el gasto en seguridad social. Para Solís Soberón, “los sistemas de pensiones tienen como propósito que los trabajadores tengan, al momento del retiro, recursos que les permitan alcanzar cierto nivel de consumo. El retiro puede darse por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada. Los planes, generalmente, también protegen a los dependientes económicos del trabajador en caso de que éste muera.”

Las pensiones están estructuradas en tres pilares: regímenes públicos vinculados a los ingresos, regímenes profesionales privados y fondos de pensiones de jubilación individuales.

Los planes de pensiones pueden clasificarse según el proveedor del servicio o bien según los beneficios. En el primer caso, los planes se dividen en públicos o privados (por medio de la empresa o bien a título personal). En cuanto al tipo de beneficio los planes se dividen en dos grandes tipos:

los de beneficio definido (BD) y los de contribución definida (CD). Ambos pueden combinarse para obtener esquemas mixtos.

I.3.1 Esquema de beneficio definido

En el esquema de beneficio definido se tiene el derecho a una pensión al momento de retiro con un monto que es definido al inicio del plan y se determina en base a ciertos criterios como puede ser el promedio del salario del trabajador durante un cierto número de años.

Estos planes pueden estar fondeados, subfondeados o sobrefondeados dependiendo de la razón del valor presente de los pasivos y los activos.

En cada caso, el administrador deberá tomar las medidas necesarias para cumplir con las obligaciones a las que se comprometió.

Dentro de los sistemas de beneficio definido se considera frecuentemente el sistema de reparto, en el cual las contribuciones de los trabajadores activos se utilizan para financiar el pago presente de pensiones.

Los esquemas de beneficio definido son altamente sensibles a la dinámica poblacional. Por ejemplo, la disminución de la relación de trabajadores activos a jubilados, el envejecimiento de la población, entre otros, ponen en riesgo la viabilidad del sistema.

I.3.2 Esquema de contribución definida

Los esquemas de contribución definida establecen las contribuciones que deberán hacer los agentes involucrados (trabajador y/o patrón y/o gobierno, según el tipo de pensión). Los beneficios dependen de los recursos acumulados en forma individual, por lo que estos esquemas están siempre fondeados.

Los sistemas mixtos son una combinación de ambos esquemas, por ejemplo, al establecer un nivel mínimo de pensión, que

equivale a un BD mínimo, independientemente del nivel de ahorro acumulado por el trabajador.

Por su parte, los esquemas de CD son sensibles a la estabilidad macroeconómica y a la diversificación de riesgos, de forma que períodos de problemas en la economía reducen el rendimiento de las cuentas y pueden ocasionar menores pensiones a una determinada generación.

En el caso de BD, estas diferencias, en teoría, serían compensadas por el Estado. Por otro lado, los esquemas de CD se asocian con altos costos de administración por la posibilidad de cambios de una administradora a otra y la regulación asociada tanto a las administradoras de los fondos, como a los mercados de rentas vitalicias.

Está también el problema del tipo de instrumentos en que deben invertirse los fondos, que proporcionen altos rendimientos con bajos riesgos. Como puede verse, cada uno de estos esquemas presenta problemas estructurales relacionados con su propio diseño. En el cuadro 2 se señalan las principales características de cada sistema.

El plan de pensiones utilizado varía en cada país y se pueden encontrar todo tipo de combinaciones. Según Solís Soberón, 11 países han reformado su sistema en Latinoamérica, 4 en Europa y 2 en Asia. En estos últimos se ha pasado de esquemas de BD a esquemas mixtos en los que el mayor peso recae en el pilar de CD.

En Latinoamérica la primera reforma se dio en Chile en 1981 manteniendo el sistema de reparto administrado por el Estado nacional y agregando un sistema de capitalización, reglamentado por el estado y administrado por empresas privadas dando la opción a los trabajadores de afiliarse a uno u otro régimen. Posteriormente, diversos países de la región y de Europa Oriental han implementado variantes de este modelo.

De los países de la OCDE sólo Hungría, México, Polonia e Inglaterra han reemplazado sus principales sistemas por esquemas fondeados. La evidencia internacional muestra que cada vez más países optan por sistemas de CD completamente fondeados.

Como se señaló, los sistemas de pensiones basados en reparto presentan una problemática inherente a su diseño, por lo que sus dificultades son similares independientemente del país. Así, los efectos de la transición demográfica y el consecuente cambio en la relación cotizantes pensionados tarde o temprano los conduce a replantearse la viabilidad de sus sistemas de pensiones.

No hay que perder de vista que las reformas a los sistemas de pensiones se enfrentan también a presiones de carácter político, ya sea de sindicatos, partidos políticos, grupos empresariales u otros grupos cuyos intereses estén involucrados.

II. LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN MÉXICO

En México el sistema público de seguridad social incluye instituciones federales, estatales, empresas paraestatales y otros organismos sociales.

Sin embargo, la seguridad social recae casi completamente en dos instituciones: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de

Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) creados en 1942 y 1960, respectivamente. Los servicios que prestan están amparados en el artículo 123 de la Constitución Política y en la Ley Federal del Trabajo. La seguridad social está destinada, en principio, a los trabajadores y sus beneficiarios.

Existen otras instituciones que proporcionan algunos beneficios de la seguridad social, como el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM), Petróleos Mexicanos (Pemex), Luz y Fuerza del Centro (LFC) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Los trabajadores de Pemex no cotizan al IMSS, pues tienen un plan de pensiones independiente, aunque jurídicamente deberían hacerlo, mientras que los trabajadores de la banca de desarrollo, CFE y LFC sí cotizan, pero cuentan con un plan complementario al de ese Instituto.

Aunque la mayoría de los gobiernos estatales contrata total o parcialmente sus servicios con el ISSSTE, algunos tienen sus propios sistemas de seguridad y pensiones, a través de los Institutos Estatales de Seguridad Social.

El reto del Estado en materia de seguridad social es, en principio, aumentar la base de trabajadores cubiertos por alguna de las instituciones.

Sin embargo, aumentar el número de trabajadores afiliados se torna una tarea difícil en un ambiente de crecimiento económico lento, tasas de desempleo crecientes y un acelerado crecimiento del sector informal, en el cual los trabajadores generalmente no cuentan con contratos de trabajo y no están cubiertos por sistemas de seguridad social

II.4 ISSSTE

En el apartado “B” del artículo 123 constitucional se incluye a los trabajadores de los poderes de la unión y del gobierno del Distrito Federal, paraestatales y otras entidades afiliadas.¹⁷ Según Alejandro Villagómez, “actualmente están afiliados trabajadores y sus familiares, de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los poderes de la unión, de las dependencias y entidades de la administración pública en los estados y municipios, los diputados y senadores que se incorporen individual y voluntariamente al régimen, y las agrupaciones o entidades que en virtud de acuerdo de la Junta Directiva se incorporen al régimen. Para 1997 esta cobertura incluía a 99 instituciones federales, 78 instituciones desconcentradas de educación pública, 34 universidades e instituciones de educación superior y 14 organismos clasificados como ‘otros’.”

El ISSSTE es la institución que proporciona mayores servicios a sus trabajadores. El Instituto cubre de manera obligatoria un conjunto de 21 prestaciones, tres de ellas médicas, seis sociales y doce económicas, las cuales abarcan servicios médicos, riesgos de trabajo, pensiones, ahorro para el retiro, préstamos, vivienda y servicios sociales y culturales.¹⁹

¹⁷ Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado, reglamentaria del apartado “B” del Artículo 123 Constitucional. Artículo 1. “La presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno- Infantil Maximino Avila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Artículo 8. Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5o.; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios.

¹⁸ Francisco García y F. Alejandro Villagómez, *Reforma al sistema de pensiones del ISSSTE*, Documento de Trabajo, CIDE, No. 258, p. 2, México, Marzo 2003.

¹⁹ *21 prestaciones a los trabajadores del Estado*, Subdirección General Jurídica, Subdirección de Atención al Derechohabiente, ISSSTE.

<http://www.issste.gob.mx/issste/21prestaciones.pdf>