

Perspectivas de la seguridad social en México

LEONARDO LOMELÍ VANEGAS*

Resumen: El desarrollo de la seguridad social en México desde 1943, año en que fue creado el IMSS, hasta la crisis económica que se inició en 1982, se basó en la rápida expansión del empleo en el sector formal de la economía y en previsiones demográficas que fueron rebasadas. La crisis frenó el crecimiento del número de asegurados, mermó los recursos de los organismos de la seguridad social y redujo el poder adquisitivo de las pensiones. Aunada a la crisis, la transición demográfica aumentó la relación entre el número de pensionados y el de trabajadores en activo, lo que provocó que el modelo de reparto en el que estaba basado el sistema de pensiones se acercara a la insolvencia. La decisión gubernamental fue impulsar una reforma que significó la adopción de un sistema de cuentas individuales y el abandono del sistema de reparto. Por otro lado, el costo fiscal de la reforma ha sido soslayado hasta ahora y en realidad representará una de las principales restricciones financieras para los gobiernos siguientes.

Abstract: The development of social security in Mexico since 1943, when the IMSS (Mexican Social Security Institute) was established, was based on the rapid expansion of employment in the formal sector of the economy and on demographic predictions that were soon exceeded. The crisis halted the increase in the number of affiliates, and reduced the resources of social security organizations as well as the purchasing power of pensions. In addition to the crisis, the demographic transition increased the ratio between the number of retired and active workers, which meant that the distribution model on which the pension system was based verged on bankruptcy. The government decided to implement a reform that meant the adoption of a system of individual accounts and the elimination of the distribution system. At the same time, although the fiscal cost of the reform has been overlooked to date, it will, in fact, constitute one of the main financial restrictions for the coming governments.

Palabras clave: seguridad social, pensiones, salud, política social, transición demográfica, costos fiscales, regulación.

Key words: social security, pensions, health, social policy, demographic transition, fiscal costs.

LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL HA SIDO presentada como uno de los más grandes aciertos del gobierno de Ernesto Zedillo en materia de política social. Sin embargo, pasarán muchos años antes de que podamos evaluar sus resultados. La mayor parte de las predicciones optimistas que se han hecho sobre sus efectos en el ahorro agregado, la formación de capital, los rendimientos esperados para los trabajadores y sus efectos en el sistema financiero carecen de bases firmes. Hasta ahora, ha faltado información sobre los costos de la reforma, los riesgos que conlleva y las condiciones que deben prevalecer en la economía para que se materialicen los beneficios esperados.

* Dirigir correspondencia al Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México, Facultad de Economía de la UNAM, Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F., tel.: 56-22-21-50 y 56-59-52-50.

El esquema general sobre el cual descansó el desarrollo de la seguridad social mexicana entró en crisis con la economía en su conjunto en 1982. Aunque los organismos de la seguridad social, en particular el IMSS, no representaron problemas financieros adicionales para el gobierno en esa coyuntura,¹ sí enfrentaron las consecuencias generales de la crisis. Durante el largo periodo previo de crecimiento económico sostenido con estabilidad de precios y generación creciente de empleos en el sector formal de la economía, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado conocieron su época de mayor expansión.

Aun durante las turbulencias de los setenta, mientras que el empleo formal continuó creciendo, el esquema de seguridad social adoptado desde 1942 siguió siendo viable. Sin embargo, este esquema ocasionó distorsiones que se tradujeron en un desarrollo de la infraestructura de salud gradual y desigual por grupos y regiones, en parte porque el concepto de seguridad social estaba más relacionado con la categoría de empleado que con la de ciudadano.² La seguridad social en México siguió un desarrollo secuencial que primero benefició a las zonas urbano-industriales y posteriormente se fue irradiando a partir de éstas hacia las zonas rurales más vinculadas con las actividades industriales.³ Esto trajo consigo un importante sesgo en el desarrollo de la infraestructura hospitalaria y de asistencia social que contribuyó a ahondar las disparidades regionales y excluyó a sectores significativos de la población de los beneficios del moderno sistema de salud que se estaba consolidando en las principales ciudades del país.

El perfil demográfico que caracterizó al país durante este largo periodo de crecimiento económico y de expansión de la seguridad social permitió también que el desarrollo de la infraestructura de salud de los organismos de seguridad social para los asalariados se financiara parcialmente con las contribuciones al seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, mientras que las pensiones fueron inferiores a los ingresos corrientes por contribuciones a este tipo de seguro. Sin embargo, el número de pensionados comenzó a incrementarse, mientras que la pirámide poblacional comenzaba a reducirse en su base por efecto de las políticas de población aplicadas a partir del gobierno de Luis Echeverría. Sin embargo, antes de que este cambio demográfico se reflejara en el crecimiento de la fuerza de trabajo, las dificultades de la economía provocaron crecientes dificultades para la generación de empleos en el sector formal que aún subsisten y que han traído como consecuencia un desmesurado crecimiento de las actividades informales. Esta creciente informalidad ha lle-

¹ Por el contrario, parte de la deuda interna que contrajo el gobierno mexicano durante la crisis fue precisamente con los fondos de reserva del IMSS y del ISSSTE, que limitó drásticamente sus préstamos de corto y mediano plazos a los trabajadores al servicio del Estado.

² Rolando Cordera y Enrique González Tiburcio, 1992, "Economía política y seguridad social en México: una aproximación", en Javier Moctezuma Barragán y José Narro Robles (comps.), *La seguridad social y el Estado moderno*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 211.

³ Cordera y González Tiburcio, *op. cit.*, p. 211.

gado al extremo de que 36% de la población económicamente activa se encuentre fuera del sector formal de la economía.⁴

Esta crisis de la seguridad social se presenta en circunstancias muy distintas a las de los países desarrollados, donde la transición demográfica ya tuvo lugar y la amplitud y universalidad de las prestaciones de la seguridad social se han traducido en cargas financieras muy elevadas, o a las de los países pioneros de América Latina, donde la estratificación de los sistemas produjo deseconomías de escala que, combinadas con los cambios demográficos y la generosidad de las prestaciones, provocaron desequilibrios actuariales y financieros. En México la necesidad de la reforma se fundamentó no sólo en los desequilibrios financieros futuros, sino en las limitaciones del sistema para incluir a la población que actualmente está fuera de su cobertura. Sin embargo, la precipitación con la que se aprobó el cambio de un sistema de pensiones basado en el modelo de reparto a uno de capitalización individual no permitió que se llevara a cabo una discusión más amplia sobre las consecuencias de la reforma y sobre el comportamiento del nuevo sistema de pensiones frente a distintos escenarios demográficos y macroeconómicos.

Para poder evaluar las perspectivas probables del nuevo modelo de seguridad social, que incluye un sistema de pensiones de cuentas individuales manejadas por empresas particulares y un sistema de salud a cargo de los antiguos organismos de seguridad social, es necesario tomar en cuenta diversos aspectos que en el momento de producirse la reforma no fueron plenamente explicados por el gobierno ni discutidos por la opinión pública. El primer punto que debe ser revisado es el costo fiscal de la reforma, del que no se dijo nada cuando se aprobó la nueva Ley del Seguro Social y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, pero que ya representa una importante carga sobre las finanzas públicas del país. El segundo tema que debe ser analizado es la capacidad real de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) para regular y supervisar las Afores. Existen sobradas razones para suponer que, en el caso de una regulación inadecuada y una supervisión ineficiente, pueden producirse pérdidas de capital con los recursos aportados por los trabajadores a sus cuentas individuales. El tercer tema que debe ser estudiado es el mercado de pensiones vitalicias que las compañías de seguros deberán atender a medida que comiencen a jubilarse los trabajadores que cotizan en el nuevo sistema y los riesgos que puede implicar una regulación inadecuada en esta materia. Como cuarto tema destaca la controversia acerca de los efectos de la reforma del sistema de pensiones sobre el ahorro interno. En quinto lugar, es necesario hacer una reflexión sobre las implicaciones de la reforma sobre el funcionamiento del mercado laboral y de los mercados financieros. Finalmente, debe estudiarse con mayor profundidad el impacto de la reforma en el financiamiento y la reorganización de los servicios públicos de salud.

⁴ Clemente Ruiz Durán, 1996, "Hacia una reforma de la seguridad social con visión ciudadana", Seminario Internacional Seguridad Social en el Siglo XXI, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, Cátedra Extraordinaria Jesús Silva Herzog, México, p. 3.

1. EL COSTO FISCAL DE LA REFORMA

Una reforma de la seguridad social que implica una transición desde un sistema de pensiones de reparto hacia un sistema de pensiones de capitalización individual tiene importantes implicaciones fiscales. En el momento de proponer la reforma al sistema de pensiones, un punto que pasó inadvertido para la mayor parte de los legisladores fue el relativo a la deuda de la seguridad social que implicaba el cambio de sistema. Se habló en cambio del peligro que representaría para las finanzas públicas posponer la reforma, ya que los ingresos corrientes del IMSS provenientes de las contribuciones a la seguridad social de trabajadores y empresarios comenzarían a ser inferiores a los pagos que el Instituto tendría que realizar a los trabajadores pensionados y el déficit tendería a crecer año con año, con cargo al presupuesto general del gobierno.

Este escenario es sustancialmente cierto: los cambios demográficos y en el mercado laboral han cambiado significativamente los escenarios optimistas que tuvieron en mente quienes realizaron los cálculos actuariales que sirvieron de base para la creación del IMSS: el sector formal de la economía no ha crecido con suficiente regularidad en el último cuarto de siglo como para absorber a toda la población que ha demandado trabajo, por lo que el número de asegurados no se ha incrementado en los últimos quince años al ritmo que lo había hecho durante los primeros cuarenta años del Seguro Social. Paralelamente, se ha operado un crecimiento en el número de pensionados y en el porcentaje que representan en relación con el número de trabajadores en activo que cotizan en el Seguro Social. Esto se debe no sólo al ensanchamiento natural de la pirámide demográfica, sino también al incremento en la esperanza de vida de la población que ocasiona que las personas retiradas vivan en promedio cada vez más años, de tal forma que los pensionados no sólo son cada día más, sino que viven más y demandan sus pensiones y la atención de los servicios de salud por un periodo mayor, con el consiguiente impacto en la estructura de costos de los organismos de seguridad social para los trabajadores.

Un argumento adicional a favor de la reforma y que adquiere una gran relevancia en el caso de los países latinoamericanos es el deterioro en los niveles de vida de la población pensionada a causa de los fenómenos inflacionarios. Cuando las pensiones se rezagan con relación al incremento en los precios, en unos cuantos años puede deteriorarse significativamente el nivel de vida de los trabajadores jubilados, de por sí uno de los sectores socialmente más vulnerables. Si no se garantiza un sistema que ofrezca a los pensionados una protección efectiva contra la inflación, el deterioro en sus niveles de vida será difícilmente reversible por parte de un Estado sometido a múltiples restricciones fiscales.

Resulta evidente entonces que el anterior sistema de pensiones estaba destinado a ser deficitario cada vez en proporciones mayores y que no garantizaba un ingreso suficiente para mantener el nivel de vida de los trabajadores una vez retirados. Había varias opciones para reformarlo, que iban desde ajustar el sistema de reparto, elevando las edades mínimas de jubilación e incrementado las contribuciones a la seguridad

social, hasta la adopción de un nuevo sistema basado en el esquema de capitalización individual. Había también opciones mixtas que combinaban la persistencia del sistema de reparto con un sistema de capitalización individual complementario. Ése era el caso de la propuesta original del SAR: un pilar adicional que complementaría el ingreso de los trabajadores en el momento que se retiraran. La decisión entre las distintas opciones era difícil, ya que requería ponderar la seguridad que ofrecería cada una a los trabajadores y los costos de la transición. Por lo tanto, es preciso preguntarnos cuáles son los costos de la reforma por la que finalmente se inclinó México y cuáles sus implicaciones fiscales, para posteriormente pasar al problema de la seguridad que ofrece el nuevo sistema para el futuro de los trabajadores que ya cotizan en él.

A simple vista parece sencillo evaluar la decisión tomada, ya que en su formulación más sencilla se reduce a una comparación de los costos con los beneficios para determinar cuáles son más altos. El problema es que resulta difícil estimar los costos y los beneficios, no sólo porque se trata de grandes agregados, sino porque su estimación involucra variables que a su vez son muy difíciles de estimar: la tasa de crecimiento de la economía, la tasa de crecimiento de la población, la tasa de crecimiento del empleo formal, la esperanza de vida y la tasa de interés real. La dificultad es evidente: se trata de algunas de las principales variables macroeconómicas y no existe un solo país en el mundo que pueda predecir su futuro económico para los próximos cuarenta años, un horizonte temporal razonable para evaluar una reforma de este tipo.

Al evaluar los costos tenemos que tener presente algo: si no existían reservas o bien éstas eran claramente insuficientes, el costo de la transición lo tiene que sufragar el gobierno con cargo al presupuesto general. Esto requiere de un importante esfuerzo fiscal que se traduzca en un superávit primario que se mantenga durante varios años. En Chile, el gobierno de Augusto Pinochet había acumulado durante varios años un importante superávit fiscal cuando decidió iniciar la reforma y se comprometió a mantenerla. Esto implica una restricción adicional sobre las finanzas públicas: mantener el superávit primario necesario para ir financiando la transición supone contener el crecimiento del gasto en otros rubros: particularmente la inversión pública y el gasto social, que son los dos componentes del presupuesto más fáciles de ajustar, sobre todo si el gasto corriente es alto. La presión sobre los programas de gasto del gobierno puede ser aún mayor si se parte de una situación inicial de baja recaudación en relación con el Producto Interno Bruto, como es el caso de México. Esto implica que un gasto público relativamente bajo deberá soportar el peso, proporcionalmente mayor dada la capacidad económica del sector público, de los desembolsos para capitalizar el nuevo sistema de pensiones y pagar las pensiones del sistema anterior.

¿De que tamaño sería el costo de la transición? Hasta hace poco no se habían realizado ejercicios para tratar de determinarlo. En la actualidad disponemos de algunos que intentan ilustrar cuál sería el comportamiento probable de las erogaciones que el gobierno deberá de realizar dentro de los próximos años para financiar la transición. Solís y Villagómez (1999) realizaron un cálculo con dos escenarios diferentes de crecimiento de la economía mexicana que se ilustran en el cuadro 1.

CUADRO 1

UNA ESTIMACIÓN DEL COSTO FISCAL DE LA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES

Año	Costo fiscal sin reforma		Costo fiscal con reforma (con una tasa de interés real de 3.5%)	
	Bajo crecimiento*	Alto crecimiento	Bajo crecimiento	Alto crecimiento
1997	1.61	1.55	0.77	0.77
2022	5.43	3.58	3.05	3.39
2047	14.01	6.29	2.62	2.72

FUENTE: Solís y Villagómez, 1999, pp. 45-47.

* Bajo crecimiento del PIB igual a 3% anual, alto crecimiento igual a 5% anual.

Es preciso señalar varios aspectos importantes del cálculo anterior. En primer lugar, los supuestos que incorporó el modelo con el que fueron realizadas estas estimaciones incluyen entre otros que:

1. La fuerza laboral asegurada crecerá de acuerdo con las proyecciones estimadas por el IMSS.

2. Los supuestos sobre las variables que intervienen en el modelo satisfacen las condiciones del estado estacionario de Harrod, en donde el crecimiento del producto es igual al crecimiento real de los salarios más el crecimiento de la fuerza laboral, lo que supone una tasa de crecimiento tecnológico neutral. Si la tasa de crecimiento tecnológico no es neutral, los resultados cambian, ya que si los salarios crecen a una tasa mayor que el producto y las pensiones de los trabajadores que se jubilaron bajo el sistema anterior están indizadas al salario mínimo, el desembolso por parte del gobierno será mayor.

3. Se parte del supuesto de que bajo el nuevo sistema el Estado no tendrá que intervenir más allá de las aportaciones gubernamentales para el seguro de invalidez y vida. Por lo tanto, se excluye la posibilidad de que se presenten pérdidas en la administración de los fondos que obliguen al gobierno a intervenir para garantizar la pensión mínima prevista por la Ley del SAR para un número considerable de trabajadores afectados.

En virtud de lo anterior, es muy probable que el costo de la transición esté subestimado, como lo prueba el hecho de que durante el periodo que va de 1997 a 1999 las erogaciones anuales del gobierno hayan sido superiores a lo previsto, alcanzando en 1998 1.2% del PIB y una cifra similar para 1999. Por otro lado, el costo para las finanzas públicas es considerablemente mayor en términos relativos si lo relacionamos con los bajos niveles de recaudación del país que en 1996 ascendieron a 15.4% del PIB.⁵ Como

⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 1998, *Informe sobre México 1998*, París, p. 150.

punto de comparación cabe señalar que cuando Chile inició su propia reforma en 1980 contaba con una recaudación de 26.3% del PIB.⁶ Si la recaudación no aumenta en los próximos años no sólo en términos absolutos sino con relación al producto, el peso de la transición sobre las finanzas públicas será mayor y afectará otros rubros del gasto público, particularmente los que son más fáciles de ajustar cuando el gasto corriente del gobierno es alto, como son el gasto social y el gasto en inversión.

Por consiguiente, el costo de la transición, que tenderá a aumentar durante los próximos veinticinco años para posteriormente comenzar a disminuir, representará una restricción adicional para la expansión del gasto público en otros sectores prioritarios. Uno de esos sectores es el de la salud, ya que por décadas el crecimiento de la infraestructura hospitalaria y el costo de los servicios médicos especializados se pudo cubrir con el superávit del seguro para el retiro. En ese sentido, podemos considerar lo que va a gastar el gobierno en la transición al nuevo sistema de pensiones como el pago de una deuda acumulada con los trabajadores por haber invertido sus contribuciones en compensar el déficit del seguro médico, pero esos gastos ahora los tendrá que asumir directamente el gobierno federal, por lo que la reforma al sistema de pensiones está íntimamente ligada con la reforma al sistema de salud.

Es preciso señalar que si se cumple con el supuesto fundamental de que no habrá pérdidas severas en los fondos de pensiones que lleven al gobierno a garantizar una pensión mínima para un alto número de trabajadores en el futuro, el costo de la transición al nuevo sistema será considerablemente inferior al que se hubiera generado de mantener sin reformas el sistema anterior. Para garantizar que así será, es importante contar con un sistema eficiente de regulación de las Afores.

2. EL MARCO REGULADOR DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES

Resulta evidente que la magnitud de los recursos involucrados en las cuentas de ahorro para el retiro, aunada a la importancia que tiene la adecuada administración de estos fondos para asegurar una vejez tranquila para millones de trabajadores y sus familiares dependientes, plantean un importante problema de regulación para el gobierno. El diseño de un esquema de regulación adecuado no sólo requiere tomar en cuenta las distintas áreas en las que será necesaria la supervisión de las actividades que realizan las compañías administradoras de los fondos, sino incorporar constantemente la experiencia acumulada en el manejo de los mismos.

El problema al que se enfrenta la regulación de los fondos para el retiro es particularmente complejo, porque una regulación insuficiente puede provocar quebrantos patrimoniales severos para los cuentahabientes, pero una regulación excesiva puede inhibir el desarrollo de nuevos instrumentos financieros y alternativas de inversión, lo

⁶ Peter Diamond y Salvador Valdés Prieto, 1994, "Social security reforms", en Barry P. Bosworth, Rudiger Dornbusch y Raúl Labán, *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, Brookings Institution, Washington D. C., p. 274.

que finalmente ocasionará que el rendimiento de los fondos sea inferior al potencial. Existen dos temas particularmente complicados para la regulación de los fondos de pensiones: la estructura de costos de las empresas que los administran, directamente relacionada con los montos de las comisiones, y la supervisión de las inversiones, la cual incluye la autorización del tipo de instrumentos en los que pueden invertir las Afores.

El problema de los costos de las empresas especializadas en la administración de los fondos de retiro y las comisiones que cobran ha sido probablemente el más estudiado, debido a que la experiencia chilena implicó constantes intervenciones de las autoridades reguladoras para tratar de limitar los gastos en publicidad, cuyo elevado monto incidía considerablemente en las comisiones que cobraban las administradoras de fondos de pensiones chilenas. Hasta ahora, limitar los gastos de promoción ha demostrado ser una buena estrategia, ya que en los casos en los que se les ha dado libertad a las administradoras de los fondos de formar sus propios esquemas de comisiones, se ha impulsado una sana competencia entre las mismas que tiende a reducir en el largo plazo los costos de administración.⁷

Hasta el tercer trimestre de 1999, los documentos gubernamentales con vencimiento a largo plazo ocupaban un lugar predominante en la composición de la cartera de las sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro (Siefores). Alrededor del 80% de las inversiones de las Siefores se había canalizado a la compra de instrumentos de deuda pública que van desde los tradicionales CETES hasta otros documentos, como los Bondes de dos años y Udibonos de cinco años. Según la Secretaría de Hacienda, los instrumentos del gobierno en los que han invertido las Afores promedian en la actualidad un vencimiento de 445 días, lo que permite concluir que la mayor parte de los fondos se encuentra invertida en documentos con vencimientos superiores a un año. Las inversiones de los fondos de retiro han superado los plazos promedio de vencimiento del mercado de dinero y se han beneficiado de las condiciones que han prevalecido en los últimos años en ese mercado.

Debido a las altas tasas de interés que pagaron los instrumentos gubernamentales desde 1998 y antes, entre 1995 y 1996, los fondos de pensiones han generado hasta ahora altos intereses. Hasta ahora ha sido posible combinar altos rendimientos con inversiones seguras; sin embargo, está en estudio la posibilidad de ampliar el tipo de instrumentos financieros en los que se permite invertir a las Siefores, porque el predominio de los papeles gubernamentales sobre las opciones de inversión privadas es abrumador. El problema más importante que plantea esta posibilidad es que las autoridades reguladoras puedan cumplir eficientemente con su obligación de actualizar constantemente la lista de instrumentos y opciones de inversión permitidas a las Siefores sin inhibir el desarrollo de nuevas opciones de inversión en el mercado privado, que combinen márgenes aceptables de seguridad con la posibilidad de obtener altos rendimientos y canalizar recursos a inversiones productivas de largo plazo.

⁷ *El Financiero*, 27 de septiembre de 1999, con información de la Consar.

La máxima autoridad reguladora del nuevo sistema de pensiones es la Consar, a la que la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro concede amplias facultades para expedir y vigilar el cumplimiento de las reglas de operación del mismo. La Consar puede emitir reglas, conducir inspecciones, imponer multas y sanciones, y entablar procesos judiciales. La Comisión cuenta con autoridad plena para supervisar a las Afores y Siefores, y en caso de descubrir irregularidades en las operaciones de las mismas, está facultada para revocar la autorización de cualquier Afore o Siefore.⁸ Sin embargo, es preciso señalar la falta de mecanismos de control para supervisar la operación de la propia Consar, que concentra demasiadas funciones. Incluso en sus propios órganos de gobierno se aprecia un importante retroceso en relación con la composición tripartita y equilibrada de los órganos del IMSS y el Infonavit, ya que la junta de gobierno de la Comisión está integrada exclusivamente por funcionarios públicos y, a pesar de que en los comités técnico consultivo y de vigilancia están representadas las organizaciones obreras y patronales, juntas estas dos partes cuentan con el mismo número de votos que los funcionarios que participan en estas instancias, lo que redundará en una sobrerrepresentación del gobierno federal y en particular, del sector hacendario y financiero de la administración pública.

3 ¿A QUÉ SE ENFRENTARÁN LOS BENEFICIARIOS DEL NUEVO SISTEMA?

Los trabajadores que ya se encuentran cotizando dentro del nuevo sistema tendrán básicamente dos opciones cuando se retiren y reciban el importe acumulado en sus subcuentas de retiro y de vivienda: podrán optar o bien por un sistema de pagos escalonados o bien por adquirir una renta vitalicia en alguna compañía de seguros. Ambas opciones tienen ventajas y desventajas, pero, sobre todo, existen costos de transacción altos asociados con problemas de información que hacen difícil la elección. Existe también la posibilidad de invertir esos recursos en un negocio personal, pero cabe suponer que la mayor parte de los trabajadores preferirá un esquema que le ofrezca certidumbre sobre su nivel de ingresos futuro.

El trabajador optará por la renta vitalicia si, para empezar, la tasa de rendimiento implícita que le ofrece la aseguradora con la que contratará este servicio es mayor a la que le ofrece el sistema financiero si invierte directamente el monto acumulado en sus subcuentas del SAR. Este monto es función directa del nivel de salario del trabajador respecto al mínimo, de los años de cotización y de las tasas de interés. También influye directamente en el nivel de los fondos acumulados que el trabajador no haya obtenido ningún tipo de crédito para la vivienda y que, por lo mismo, disponga también del total de los recursos capitalizados de su subcuenta de vivienda y que tampoco haya realizado retiros parciales de sus subcuentas.

⁸ Luis Cerda González y Gloria Grandolini, 1997, "La reforma al sistema de pensiones, el caso mexicano", *Gaceta de Economía*, año 2, núm. 4, Instituto Tecnológico Autónomo de México, p. 81.

Además de las condiciones anteriores, que se cumplen en muchos casos, habría que señalar que los cálculos realizados por la Consar para ilustrar la pensión complementaria que puede llegar a representar el SAR y su impacto sobre el ahorro agregado se basan en otros supuestos menos realistas, como por ejemplo, que la industria aseguradora es perfectamente competitiva; que el trabajador retirado posee información perfecta sobre los rendimientos futuros que le ofrecen ambas opciones (suma alzada y renta vitalicia) y por consiguiente, tiene previsión perfecta sobre la evolución de la economía; que la tasa de interés real es constante en el tiempo y que el costo de la renta vitalicia está en función de la tasa de interés y de la distribución de probabilidades conjunta del supervivencia del cuentahabiente y sus beneficiarios.⁹ Lo que tenemos en la realidad es un mercado de rentas vitalicias en el interior de la industria aseguradora prácticamente inexistente, que comenzará a crecer y a madurar a partir de ahora y de cara al siglo XXI.

Las compañías aseguradoras también enfrentan dos grandes riesgos asociados con el mercado de rentas vitalicias. El primero tiene que ver con la evolución de las tasas de interés, que pueden llegar a diferir significativamente de la tasa de interés utilizada para efectuar los cálculos a partir de los cuales se definió la renta ofrecida en el contrato inicial. Si la variación es grande, puede ocasionar problemas a las compañías de seguros para cumplir con lo pactado. El segundo tipo de riesgos tiene que ver con las expectativas de vida, ya que a pesar de los cálculos estadísticos, resulta difícil prever el periodo de vida de los jubilados: un mal cálculo sobre la longevidad de los clientes que adquieren una renta vitalicia puede poner en serios problemas a las compañías, por lo que la tabla de expectativas de vida en la que se consideran tanto las características propias de los distintos grupos ocupacionales como los factores de riesgo individuales debe ser ajustada constantemente.¹⁰

4. EL SISTEMA DE PENSIONES DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL Y EL AHORRO INTERNO

El argumento más utilizado a favor del nuevo sistema de pensiones cuando se realizó la reforma, incluso por encima de los beneficios esperados para los trabajadores, fue el que le atribuyó un efecto importante en el crecimiento del ahorro interno. Este incremento en el ahorro doméstico, se dijo entonces, permitiría contar con mayores recursos para financiar el crecimiento económico y reduciría la dependencia de la economía mexicana del ahorro externo. Es preciso ubicar la coyuntura en la que fue propuesta la reforma: corría el año de 1995 y México atravesaba por una profunda crisis económica, producto de la descapitalización de la economía mexicana en 1994 a

⁹ Fernando Solís Soberón, 1996, "El sistema de ahorro para el retiro y la reforma a la Ley del Seguro Social", Seminario Internacional: Seguridad Social en el Siglo XXI, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, Cátedra Extraordinaria Jesús Silva Herzog, México, pp. 11-12.

¹⁰ Peter Diamond y Salvador Valdés Prieto, *op. cit.*, p. 293.

consecuencia de eventos políticos internos y de problemas económicos tanto internos como externos. Uno de los detonadores de la crisis fue la acumulación de obligaciones en el corto plazo (los ahora famosos y hasta entonces casi desconocidos tesobonos), por lo que un elemento importante del discurso del gobierno frente a la crisis económica fue la afirmación de que en el futuro, la economía mexicana debería basar su crecimiento principalmente en recursos propios. En ese sentido, la reforma a la seguridad social ofrecía (se dijo) una importante oportunidad para fortalecer el ahorro interno y los mercados financieros nacionales.

El problema, sin embargo, es mucho más complicado de lo que se ha expuesto, ya que hasta ahora no se ha demostrado la existencia de una relación de causalidad entre la adopción de un sistema de pensiones de capitalización individual, el incremento del ahorro interno y la elevación de la tasa de acumulación de capital de una economía. Ni siquiera está clara la relación existente entre el sistema de capitalización individual y el incremento en el nivel de ahorro agregado de una economía, debido a que se puede producir un efecto de desplazamiento en el que el ahorro forzoso de los sistemas de ahorro para el retiro iguale o supere el ahorro voluntario, por lo que se anularía el efecto final sobre el ahorro interno o incluso podría ser negativo.

Existe una serie de factores económicos e institucionales de los que depende que el nuevo sistema de pensiones efectivamente tenga una influencia positiva en el ahorro interno de la economía y en la formación de capital. Los factores económicos son muy complejos y tienen que ver con la propensión y la capacidad de ahorro de los diferentes estratos de trabajadores afiliados al nuevo sistema de pensiones, con la tasa de crecimiento de la economía, con la tasa de interés real y con las condiciones que prevalecerán en el mercado laboral. En el caso de los factores institucionales, éstos están relacionados con el diseño de un marco jurídico adecuado y de mecanismos de supervisión y control de las empresas privadas administradoras de los fondos que permitan garantizar la seguridad de las inversiones que realizan evitando hasta donde sea posible inhibir el desarrollo de nuevos instrumentos de inversión privados, que puedan competir con los instrumentos gubernamentales en la captación de los recursos de los fondos de pensiones.

Cabe señalar que hasta ahora la experiencia internacional dista mucho de ser concluyente. En Chile hubo un importante crecimiento del ahorro interno durante la década de los ochenta, que coincidió con la entrada en operación del nuevo sistema de pensiones. Sin embargo, el componente más dinámico del ahorro en estos años, y que explica en su mayor parte el crecimiento del ahorro agregado como porcentaje del PIB, fue el ahorro corporativo. A fin de cuentas, es necesario considerar que se requiere de un horizonte temporal más amplio para evaluar las implicaciones macroeconómicas de un sistema de este tipo y tener en cuenta que el sentido de las mismas dependerá del diseño institucional que lo regule y de las condiciones que prevalezcan en la economía y en los mercados laboral y financiero.

5. EFECTOS PROBABLES DE LA REFORMA EN LOS MERCADOS LABORAL Y FINANCIERO

La reforma al sistema de pensiones tendrá importantes efectos en los mercados laboral y financiero. En el primero, es preciso recordar que las contribuciones a la seguridad social, que normalmente asumen la forma de impuestos sobre nómina, eran cubiertas en el sistema anterior por trabajadores y empleadores, por lo que a medida que aumentaba su monto se incrementaban también los incentivos para la evasión y la contratación informal. En los años previos a la reforma se hizo un esfuerzo por corregir las tendencias que ya apuntaban hacia el déficit en el seguro de retiro mediante un incremento en las contribuciones, pero el efecto observado fue una reducción significativa en el crecimiento de los asegurados al IMSS, que fue incluso inferior al observado en la década de los ochenta a pesar de la crisis económica, lo que indica que en esos años aumentó considerablemente la evasión.

Una de las consecuencias más esperadas de la reforma era la disminución del nivel de evasión. Hasta ahora todo parece indicar que esta previsión se ha cumplido, ya que la tasa de crecimiento de los afiliados al IMSS ha ido en aumento año con año, a un ritmo significativamente mayor al de los años anteriores. La reducción de las tasas de los seguros de enfermedad y maternidad y la mayor flexibilidad del seguro de riesgos del trabajo seguramente han influido para reducir los incentivos de los empleadores a la evasión. Por parte de los trabajadores, existen incentivos adicionales para ser inscritos (sobre todo la posibilidad de no perder el ahorro acumulado al cambiar de trabajo y la mayor relación entre las aportaciones realizadas y los beneficios obtenidos).

Se espera que un efecto duradero de la reforma sea una mayor eficiencia económica, debida a que la desgravación de la nómina y la reestructuración del Seguro de Riesgos del Trabajo tendrán el efecto positivo de flexibilizar el mercado laboral al eliminar de manera importante las distorsiones en los precios relativos de los factores de la producción y en particular del trabajo.¹¹

En el caso de los mercados financieros, sus consecuencias son evidentes: habrá un nuevo tipo de ahorro que por sus características será más adecuado para ser canalizado en inversiones de largo plazo, lo que puede constituir un fuerte incentivo para crear nuevos instrumentos de inversión que a su vez pueden proporcionar los recursos necesarios para realizar proyectos productivos de largo plazo en los sectores público y privado. Una vez más, cabe señalar que éste es un resultado probable: están dadas las condiciones para que ello ocurra, pero habrá otro tipo de inversiones que competirán para captar estos recursos. En principio, por las características de los fondos de pensiones que —a diferencia de la mayor parte de las inversiones en portafolios financieros— son menos volátiles, cabe esperar un mayor desarrollo y profundización del sistema financiero en su conjunto, incluido el ramo de las aseguradoras, que deberán desarro-

¹¹ Francisco Gutiérrez Domínguez, 1997, "Consideraciones sobre la regulación de la seguridad social y sus efectos sobre el mercado laboral", *Gaceta de Economía*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, p. 180.

llar nuevos productos para los trabajadores que hayan llegado a la edad de retiro y busquen una buena opción para invertir los recursos acumulados en su cuenta del SAR.

6. LA REFORMA DEL SISTEMA DE SALUD

La reforma del sistema de salud ha seguido un proceso más lento que el de la seguridad social. Ciertamente, también se inicia con las reformas al IMSS dado que, como se trata del organismo con mayor capacidad de atención en el sector, los cambios en el financiamiento y en los programas de afiliación para trabajadores no asalariados y población abierta tendrán un efecto muy importante en el conjunto del sistema. Sin embargo, está abierta la posibilidad de crear un Sistema Nacional de Salud de cobertura universal, para lo cual tendría que incrementarse el nivel de coordinación existente entre las distintas dependencias que actualmente lo integran.

La reforma del sistema de salud debe partir del reconocimiento de que existen numerosas carencias en esta materia, que sólo podrán ser enfrentadas con mayores recursos y mejor asignación de los mismos, lo cual involucra a su vez la revisión del marco institucional y la estructura organizativa encargada de su aplicación, con el objeto de eliminar problemas de coordinación y de concentración de recursos y funciones.

En el informe final del proyecto Economía y Salud de la Fundación Mexicana para la Salud, se propone un Pacto Social por la Salud en el que converjan los protagonistas del sistema de salud: prestadores de servicios, universidades y centros de investigación especializada, las empresas, el gobierno en sus distintos niveles y la población en su conjunto. Para instrumentar este Pacto, Funsalud propone la creación de un mecanismo que facilite la convergencia de todos los grupos y sectores de la sociedad involucrados, con el objeto de diseñar, en un plazo prestablecido, una reforma integral del sistema de salud y un proceso de transición con etapas claramente definidas.¹² Para alcanzar este objetivo, el informe identifica las líneas estratégicas a partir de las cuales debería realizarse el calendario de la reforma, identificando las distintas fases y las tareas a realizar en cada una de ellas.

Las líneas estratégicas que propone el informe son ocho:

1. Vincular estrechamente a la salud con el desarrollo económico y social, para lo cual se recomienda promover la adopción de estilos saludables de desarrollo y alentar una mayor inversión en salud.

2. Consolidar un sistema universal de salud que asegure el acceso de toda la población a los servicios esenciales de salud, para lo cual se propone el establecimiento de un seguro de salud nacional.

3. Organizar el sistema de salud de acuerdo con funciones y no con grupos sociales. Esto supondría hacer de la modulación la misión central de la Secretaría de Salud, hacer del financiamiento la misión central de la seguridad social, fortalecer el plura-

¹² Fundación Mexicana para la Salud, 1994, *Economía y salud. Propuestas para el avance del sistema de salud en México. Informe final*, México, p. 47.

lismo en la prestación de los servicios, garantizar la libre elección del prestador primario por parte de la población y diseñar un esquema distinto de organización de los servicios de salud para las zonas urbanas y las rurales.

4. Aplicar la reforma del Estado y del gobierno en el ámbito de la salud, para lo cual se recomienda descentralizar los servicios de salud, reorientar las asignaciones de presupuesto para responder a la demanda de servicios más que a la oferta de recursos; otorgar incentivos para la participación privada en el financiamiento y la prestación de los servicios, así como en la procuración de insumos necesarios para el cuidado y preservación de la salud.

5. Definir explícitamente prioridades para elevar el rendimiento del esfuerzo social en materia de salud. En esta línea estratégica se propone: definir un paquete universal de servicios de salud, basado en el peso de la enfermedad junto con el costo y la efectividad de la intervención; fortalecer los servicios de medicina preventiva, crear incentivos para limitar el dispendio innecesario y establecer un mecanismo que fomente la participación plural en las tareas de evaluación de los resultados y en la redefinición de prioridades.

6. Mejorar el desempeño y la calidad de los servicios, estableciendo incentivos adecuados, diversificando los sitios de atención, fortaleciendo la capacidad de decisión en las instancias de primer nivel y estableciendo incentivos para que la remuneración sea proporcional al desempeño.

7. Fortalecer la capacidad de respuesta del sistema de salud, para lo cual se considera necesario racionalizar el aprovechamiento y la ampliación de la infraestructura física; desarrollar sistemas de información que apoyen la toma de decisiones; promover la investigación esencial en salud, la innovación tecnológica y la evaluación de la tecnología en salud; apoyar la formación de recursos humanos y fortalecer la capacidad gerencial en las organizaciones de atención a la salud.

8. Establecer un pacto social por la salud, para lo cual se propone instituir un mecanismo de convergencia y concertación de sectores y grupos para la conducción de la reforma.¹⁵

Las fases que se proponen para la reforma son:

Fase I: Fortalecimiento interno y federalización de las instituciones públicas.

Fase II: Apertura inicial de las instituciones públicas y preparación de las organizaciones privadas.

Fase III: Ampliación del pluralismo y la libertad de elección.

La reforma consistiría en el fortalecimiento de la capacidad rectora de la Secretaría de Salud (SSa) y la creación del seguro de salud nacional, que originalmente podría ser administrado por la propia Secretaría pero que en la segunda fase se recomienda transferir al IMSS. Se espera que con reformas que permitan integrar un marco regulatorio y una estructura de incentivos como la mencionada en las líneas estratégicas, se podrá arribar a una tercera fase en la cual las organizaciones privadas diversifiquen la oferta de servicios, promuevan mediante la competencia la eficiencia del sistema y se conso-

¹⁵ Fundación Mexicana para la Salud, *op. cit.*, pp. 210-211.

liden los organismos públicos de salud. El IMSS y el ISSSTE seguirían administrando sus programas de salud; el IMSS administraría además el sistema de salud nacional y la Secretaría de Salud concentraría su acción en la regulación de los mercados de seguros y de servicios médicos.¹⁴

Aunque puede haber muchas variantes en la estrategia que finalmente se decida adoptar por parte del gobierno federal, es un hecho que después de haber realizado la reforma de la seguridad social la reforma del sistema de salud es impostergable y que si se quiere eliminar el rezago en la cobertura y en la calidad de los servicios, esto tendrá que realizarse con mayores recursos provenientes del presupuesto general y con una reorganización del sistema de salud y de los organismos que lo integran.

El primer paso hacia la reforma ha sido por el momento la descentralización de los servicios de salud dependientes de la Secretaría de Salud. La descentralización fue acordada en agosto de 1996 y contempla la suscripción de convenios entre la Secretaría de Salud y los gobiernos de los estados, con el fin de acordar la transferencia a los sistemas de salud estatales de las unidades médicas y administrativas que bajo el esquema de los servicios coordinados de salud en los estados se encuentran adscritos a la Ssa. El proyecto de descentralización contempla que en todos los estados sean creados organismos públicos descentralizados para recibir los servicios e infraestructura que serán transferidos por la Secretaría de Salud. Los convenios que se suscribirán entre cada estado y la federación establecerán que la Secretaría de Salud brindará asesoría jurídica a los primeros para las reformas jurídicas locales que sea preciso realizar con el objeto de crear estos organismos.¹⁵ Además, se firmarán convenios entre los gobiernos estatales y el ISSSTE para que los trabajadores que cambien de adscripción (de la Secretaría de Salud pasarán a los organismos públicos descentralizados de los gobiernos de los estados) se mantengan dentro del régimen del ISSSTE.

Está pendiente la definición de los nuevos mecanismos de coordinación del sistema nacional de salud, así como de la ampliación de las facultades coordinadoras y reguladoras de la Secretaría de Salud. Además, es previsible que la reforma incluya nuevos mecanismos de asignación de recursos no sólo entre los organismos que integran el sistema de salud, sino en el interior de los mismos, para reducir las grandes diferencias que en materia de productividad, costos unitarios y eficiencia existen entre servicios similares impartidos en organismos distintos o bien entre unidades distintas que pertenecen a un mismo organismo. Las tareas de definición de prioridades, planeación, supervisión, control y evaluación, aunque coordinadas por la Secretaría de Salud, requerirán a su vez de mecanismos que involucren al resto de los organismos en los procesos decisionales y que aseguren el cumplimiento de las metas del sistema en su conjunto.

¹⁴ *Ibidem*, p. 316.

¹⁵ Secretaría de Salud, 1996, *Descentralización de los servicios de salud*, pp. 2-3.

CONCLUSIONES

La conclusión más importante que puede desprenderse del presente análisis es el carácter preliminar de cualquier predicción acerca de los efectos de la reforma de la seguridad social, así como del comportamiento futuro tanto del sistema de ahorro para el retiro como de las distintas variables económicas y demográficas que se encuentran directa o indirectamente relacionadas con el mismo. A simple vista parecería una conclusión irrelevante, si no fuera por el manejo publicitario que se ha hecho en torno a las expectativas de la reforma.

Cuando se propuso la reforma al sistema de pensiones en 1995 hubo momentos en que se hizo mayor hincapié en las supuestas implicaciones macroeconómicas de la reforma que en las ventajas y desventajas que el nuevo esquema ofrecía a los trabajadores. Es preciso recordar que los efectos positivos sobre el ahorro agregado y la acumulación de capital en el plano macroeconómico y sobre los rendimientos esperados para los trabajadores una vez que éstos lleguen a la edad del retiro dependen de una regulación eficaz que aleje la posibilidad de una crisis en el manejo de los fondos de pensiones ya que, de producirse ésta, el costo fiscal podría ser incluso superior al del anterior sistema. Hasta ahora, la composición de la cartera de las Siefores ha privilegiado documentos gubernamentales que combinan certidumbre y altos rendimientos, pero el menú de opciones para invertir los fondos se irá diversificando y requerirá de mayor atención por parte de la autoridad reguladora, al igual que el mercado de las rentas vitalicias. Los problemas de información a los que se enfrentarán los trabajadores requerirán tanto de asesoría como de reglas muy claras para diseñar y supervisar el cumplimiento de los contratos entre los trabajadores y pensionados, y los intermediarios financieros. En este sentido, dada la importancia de la Consar, sería deseable fortalecer sus mecanismos de control y su capacidad no sólo de regulación, sino de supervisión de un sistema que puede llegar a manejar tantos recursos como la banca nacional en su conjunto.

La reforma al sistema de salud es importante porque tradicionalmente su desarrollo había dependido del superávit del sistema de reparto anterior. Al desaparecer éste, el gobierno debe plantearse la reforma del sistema para racionalizar su estructura administrativa, reducir los costos, ampliar la cobertura y mejorar la atención. Dadas las carencias del país, resulta impensable la privatización del sistema de salud: por el contrario, es necesario el fortalecimiento del sistema público y mayores incentivos a la participación del sector privado en algunas áreas. Pero mientras la atención siga organizada conforme al esquema anterior, será difícil aprovechar economías de escala que permitan abatir y homologar costos y lograr una mayor eficiencia en el servicio. Finalmente, es ineludible la necesidad de que el gobierno incremente el gasto en este sector para revertir el deterioro de algunos servicios y el estancamiento de la infraestructura sanitaria en algunas regiones.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayala Espino, José, 1999, *Economía del sector público mexicano*, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), 1994, *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento. Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo*, Publicaciones del Banco Mundial, Washington, D.C.
- Cerda González, Luis y Gloria Grandolini, 1997, “La reforma al sistema de pensiones, el caso mexicano”, *Gaceta de Economía*, año 2, núm. 4, Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Cordera Campos, Rolando y Enrique González Tiburcio, 1992, “Economía política y seguridad social en México: una aproximación”, en Javier Moctezuma Barragán y José Narro Robles (comps.), *La seguridad social y el Estado moderno*, Fondo de Cultura Económica, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, México, pp. 203-220.
- Diamond, Peter y Salvador Valdés Prieto, 1994, “Social security reforms”, en Barry P. Bosworth, Rudiger Dornbusch y Raúl Labán, *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, Brookings Institution, Washinton D. C., pp. 257-328.
- Favaro, Edgardo, 1997, “La reforma de pensiones, ¿dónde nos encontramos?”, *Gaceta de Economía*, año 2, núm. 4, Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Frenk, Julio, Miguel A. González B., Felicia Knaul y Rafael Lozano, 1999, “La seguridad social en salud: perspectivas para la reforma”, en Fernando Solís Soberón y Alejandro Villagómez (comps.), *La seguridad social en México*, Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, pp. 35-102.
- Fundación Mexicana para la Salud, 1994, *Economía y salud. Propuestas para el avance del sistema de salud en México. Informe final*, México.
- González Pier, Eduardo, 1997, “Costos y equidad de la reforma al sistema de pensiones”, *Gaceta de Economía*, año 2, núm. 4, Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Gutiérrez Domínguez, Francisco, 1997, “Consideraciones sobre la regulación de la seguridad social y sus efectos en el mercado laboral”, *Gaceta de Economía*, año 2, núm. 4, Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Martínez González, Gabriel, 1997, “Costos económicos de la reforma a la seguridad social en México”, *Gaceta de Economía*, año 2, núm. 4, Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Noriega Curtis, Carlos, 1997, “Ahorro doméstico y la reforma del sistema de pensiones en México”, *Gaceta de Economía*, año 2, núm. 4, Instituto Tecnológico Autónomo de México.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 1998, *Estudios económicos de la OCDE: México 1998*, Departamento de Publicaciones de la OCDE, París.
- Ruiz Durán, Clement , 1996, “Hacia una reforma de la seguridad social con visión ciudadana”, Seminario Internacional Seguridad Social en el Siglo XXI, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, Cátedra Extraordinaria Jesús Silva Herzog, México.
- Sales Sarrapy, Carlos, Fernando Solís Soberón y Alejandro Villagómez Amezcua, 1997, “La reforma al sistema de pensiones, el caso mexicano”, *Gaceta de Economía*, año 2, núm. 4, Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Solís Soberón, Fernando y Alejandro Villagómez (comps.), 1999, *La seguridad social en México*, Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.