



Centro de Estudios
CESOP
Sociales y de Opinión Pública

LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

PANORAMA RECIENTE Y COSTO FISCAL,
2000-2005



Palacio Legislativo, 16 de noviembre de 2004

LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO: PANORAMA RECIENTE Y COSTO FISCAL, 2000-2005

Contenido

| | |
|---|----|
| Presentación | 2 |
| Resumen Ejecutivo | 4 |
| I. La seguridad social | 7 |
| I.1 Seguridad social y modelos de bienestar | 7 |
| I.2 La seguridad social en Europa | 9 |
| I.3 Los sistemas de pensiones | 11 |
| I.3.1 Esquema de beneficio definido | 12 |
| I.3.2. Esquema de contribución definida | 12 |
| I.3.3 Los sistemas de pensiones en Europa | 14 |
| II. Los sistemas de pensiones en México | 19 |
| II.1 Características demográficas y epidemiológicas | 22 |
| II.2 Características de la reforma al IMSS | 29 |
| II.2.1 Costo fiscal de la seguridad social en el IMSS | 31 |
| II.3 El régimen de jubilaciones y pensiones (RJP) | 35 |
| II.4 ISSSTE | 38 |
| II.4.1 Costo fiscal del ISSSTE | 39 |
| II.5 Estructura de Ingresos | 41 |
| III. Costo fiscal del sistema de pensiones | 44 |
| III.1 El gasto en seguridad social por ramos administrativos | 44 |
| III.1.1 El gasto en seguridad social | 44 |
| III.2 Gasto en seguridad social según clasificación funcional | 46 |
| III.2.1 El gasto en salud | 48 |
| III.2.2 Gasto funcional por institución | 50 |
| III.3 El Ramo 19 | 52 |
| Comentarios | 56 |

PRESENTACIÓN

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.

La reforma a la Ley del IMSS de 1997 convirtió el anterior sistema de reparto de las pensiones de los trabajadores afiliados al IMSS en un sistema de capitalización individual. Sin embargo, el IMSS presenta una situación deficitaria en algunos de sus principales seguros, lo que pone en riesgo el cumplimiento de sus labores sustantivas. En situación financiera similar se encuentra el ISSSTE, que demanda recursos crecientes del gobierno federal para financiar su déficit en la nómina de pensiones. Existe además una amplia discusión acerca de los sistemas de pensiones de otras entidades paraestatales como Pemex, CFE y LFC, así como del sistema de pensiones de los trabajadores del IMSS, conocido como Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP), que para financiarse utiliza recursos de las contribuciones obrero-patronales y del gobierno federal.

En el presente estudio del Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública de la H. Cámara de Diputados se presenta un panorama del gasto federal en seguridad social, que nos permite conocer su estructura y evolución en los últimos años. El estudio aborda de forma extensa la situación del IMSS y el ISSSTE por ser las instituciones de seguridad social más importantes en el país.

En la primera parte, revisamos la conceptualización de la seguridad social y en particular de los sistemas de pensiones, su definición y sus principales características. Asimismo, se menciona brevemente la situación de las pensiones en Europa, dónde se están replanteando las estrategias para lograr la viabilidad de sus sistemas.

Posteriormente se abordan las características del sistema de pensiones en México por instituciones, revisando su diseño y su importancia en la cobertura de la seguridad social. Se incluyen también algunas tendencias demográficas y económicas que tienen gran influencia en los sistemas de pensiones de reparto.

Por último, se analiza el costo fiscal que representa el sistema de pensiones. Se presenta por ramos administrativos, por clasificación funcional, por instituciones y, por su importancia, se presenta por separado el ramo 19, en el cual se incluyen la totalidad de las aportaciones a la seguridad social, con excepción de las cuotas del ISSSTE. Se señala su participación en el PIB, en el gasto programable y en el gasto en funciones de desarrollo social.

La principal fuente de información ha sido la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de diversos años, así como el Informe de Gobierno 2004 y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, 2005. Se ha hecho un esfuerzo por ordenar la información de forma que podamos obtener un panorama amplio y claro de la carga fiscal que la seguridad social representa para el país.

RESUMEN EJECUTIVO

- 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).
- El presupuesto del Ramo 19, de acuerdo al proyecto de presupuesto de egresos para el 2005, comprende las aportaciones a cargo del gobierno federal que se canalizan a los institutos de seguridad social para cumplir con sus obligaciones en materia de seguridad social. Incluye, entre otros rubros, las pensiones en curso de pago del IMSS, las cuotas estatutarias a los ramos de seguro del IMSS, las aportaciones a las Afores y los recursos para cubrir el déficit de la nómina de pensiones del ISSSTE.
- 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.

- El IMSS tiene un doble compromiso con sus propios trabajadores, como asegurador y como patrón. Las aportaciones para financiar las pensiones del RJP son de 7.4 por ciento por parte de los trabajadores de acuerdo al RJP, 21.3 por ciento por parte del IMSS-Asegurador de acuerdo a la Ley del Seguro Social y 71.30 por ciento por parte del IMSS-Patrón conforme al RJP. El IMSS financia sus contribuciones con las aportaciones obrero-patronales de los trabajadores afiliados al IMSS y las del gobierno federal. De hecho, el 76.4 por ciento de los recursos del IMSS-Patrón provienen de las cuotas de trabajadores y empresas y el 23.6 por ciento restante de las aportaciones del gobierno federal.
- La proporción de trabajadores en activo por pensionado ha disminuido en los últimos años y se espera que siga esta tendencia. En el IMSS pasó de 6.8 en el 2000 a 5.7 en el 2004. Esta situación, aunada a otros factores demográficos y epidemiológicos, es un grave problema para los sistemas de pensiones de reparto como el ISSSTE y el RJP del IMSS.
- En el ISSSTE el financiamiento del sistema de pensiones es a través de las cuotas de los trabajadores y las aportaciones de las dependencias o entidades del Estado. Sólo para las pensiones, el trabajador cubre una cuota fija de 3.5 por ciento del salario base de cotización (SBC), y las dependencias y entidades cubren una cuota similar. Además, se ha mantenido el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) creado en 1992, por lo cual, las dependencias y entidades deben aportar al SAR un importe equivalente al 2 por ciento del SBC. De esta forma, el trabajador afiliado al ISSSTE cuenta con el plan de pensión institucional y con el SAR como su complemento.
- Las cuotas han sido insuficientes para cubrir los servicios otorgados y en particular las pensiones. El gobierno federal está obligado por la Ley del ISSSTE a realizar transferencias a esta institución para cubrir su déficit de pensiones. En el 2000 las aportaciones del Ramo 19 a este rubro, correspondían al 0.17 por ciento del PIB, en términos reales, y se estima que para el 2005 alcance el 0.39 por ciento.
- El gasto en clasificación económica-administrativa se refiere al gasto *total* que realizan las unidades administrativas asociadas a las áreas de salud y seguridad social. Incluye las cuotas obrero-patronales de la seguridad social y las transferencias del gobierno federal del Ramo 19, entre otros rubros. El gasto asociado a estos ramos ha crecido ligeramente al pasar de 3.1 al 3.3 por ciento como porcentaje del PIB del 2000 al 2004. El gasto del IMSS es considerablemente mayor, siendo casi el triple del gasto del ISSSTE.
- En clasificación funcional, el gasto en salud y seguridad social representó el 4.8 por ciento del PIB en el 2004. En este mismo año, la suma del gasto en salud y seguridad social, representó el 47.6 por ciento del gasto en funciones de desarrollo social. El gasto en salud como porcentaje del gasto en funciones de desarrollo social es mayor que el gasto en seguridad social. En el 2004 representaban el 25.3 y 22.3 por ciento, respectivamente.

- Los recursos para financiar el gasto en salud y seguridad social, según clasificación funcional, se encuentran incluidos en el Ramo 19.
- El gasto en salud y seguridad social de las entidades de control presupuestario directo, que incluye IMSS, ISSSTE, Pemex, CFE y LFC, representó el 6.4 por ciento del PIB en el 2000 y se espera que llegue al 8.1 por ciento en el 2005. En el 2004 el gasto en salud y seguridad social del IMSS representa el 2.69 por ciento del PIB, mientras que el gasto del ISSSTE representa el 0.72 por ciento.
- El ramo 19 pasó del 1.57 por ciento del PIB en el 2000 al 1.73 por ciento en el 2004. Considerando el período 2000-2005 se tendría un crecimiento promedio anual de 6.3 por ciento, aumentando su participación, tanto en el PIB como en el gasto programable y el gasto en funciones de desarrollo social. A pesar del problema fiscal que esto implica, este gasto es bajo comparado con otros países. En el 2000 el gasto público promedio en pensiones de la Unión Europea equivalía al 10.4 por ciento del PIB.
- Por su participación en el total, los rubros más importantes en el Ramo 19 son las transferencias a las entidades de control presupuestario directo, IMSS e ISSSTE, así como la cuota social de las Afores. La partida del ISSSTE, que comprende los recursos para cubrir el déficit de la nómina de pensiones, ha tenido un crecimiento real de 155 por ciento en el periodo 2000-2005, contra el 30 por ciento del crecimiento del IMSS, que incluye las aportaciones estatutarias a los seguros.
- Considerando la unidad responsable de ejercer los recursos del Ramo 19, en el 2004 el IMSS administra el 63 por ciento de los recursos y el ISSSTE el 20.5 por ciento. El resto se distribuye entre diversas dependencias.

I. 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.”¹

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.”²

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 para los ciudadanos, caracterizado 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.

¹ *Administración de la Seguridad Social*, OIT, 1991.

² *Idem*.

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.³ De acuerdo con Esping-Andersen, 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.⁴

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.

³ No es del alcance de este trabajo entrar en la discusión de la definición del bienestar. Sin embargo, actualmente es ampliamente aceptada la teoría de Amartya Sen, en la cual el bienestar está asociado al desarrollo de las capacidades del individuo que le permitan vivir una vida plena.

⁴ Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, New Jersey, 1990.

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”.⁵

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.

⁵ Leonardo Lomelí Vanegas, “La reforma de la seguridad social en México: del sistema de reparto al sistema de capitalización individual”, en *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. Rolando Cordera y Alicia Ziccardi, coordinadores. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. Miguel Angel Porrúa, grupo editorial, México, 2000, p. 657.

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.

El gasto en protección social de la Unión Europea (UE) como porcentaje del PIB pasó de su máximo de 29 por ciento en 1993 a 27.5 por ciento en 1999, con grandes diferencias entre los países miembros, pasando de 33 por ciento en Suecia a 15 por ciento en Irlanda. Las pensiones por vejez y el cuidado médico representan el componente más significativo de este gasto, con casi dos tercios del total. Cerca de la mitad del gasto en salud se invierte en las personas de 65 años o más, a lo que debe agregarse el gasto en otras funciones dedicado a los adultos mayores.

Este gasto es financiado principalmente por contribuciones sociales, esto es, obrero-patronales, (60.5 por ciento en promedio), aunque en algunos países los ingresos por impuestos generales son igual o más importantes. Sin embargo, el peso de las contribuciones sociales como principal fuente de financiamiento ha disminuido a lo largo de la década de los noventa al reducirse las aportaciones tanto de las empresas como de los trabajadores. La finalidad es reducir los impuestos al trabajo para aumentar la creación de empleos. En países como Bélgica, Alemania, España, Francia, Holanda y Austria, dos tercios de los ingresos provenían de las contribuciones sociales en 1999, representando el 60 por ciento en Grecia e Italia y el 28 por ciento en Dinamarca.

La estrategia fundamental de la Unión Europea para garantizar la protección social es el aumento del empleo, incentivando a las personas para que busquen empleo y permanezcan en el mercado laboral. Se considera que un trabajo estable con ingresos suficientes es el factor clave para evitar la exclusión social, así como un mejor acceso a la educación, a la vivienda decente, a servicios médicos de calidad y otros servicios sociales. Esto es, las políticas de empleo y protección social dan sustento a las medidas de reforma laboral que incentivan la reinserción al sector activo.

En 1998 el 18 por ciento de los 60 millones de habitantes de la UE estaban en riesgo de pobreza (viviendo en hogares con menos del 60 por ciento del ingreso nacional medio equivalente). De ese 18 por ciento casi la mitad se consideraba en riesgo a largo plazo, situación que se agravaría si no se contara con pensiones a la vejez, en cuyo caso la cifra alcanzaría el 42 por ciento.

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.”⁶

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

⁶ Fernando Solís Soberón, *Los sistemas de pensiones en México. La agenda pendiente*. <http://ftp.itam.mx/pub/academico/inves/CEA/Capitulo5.pdf>

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.

| CUADRO 2. CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE BENEFICIOS DEFINIDOS Y DE CONTRIBUCIONES DEFINIDAS | |
|---|--|
| Beneficios Definidos (BD) | Contribuciones Definidas (CD) |
| Financieramente vulnerables al envejecimiento de la población. | Mantienen su equilibrio y viabilidad financiera ante cualquier transición demográfica. |
| Los mecanismos redistributivos y las reglas de beneficios pueden incentivar el empleo informal y la subdeclaración de cuotas. | Las transferencias del estado para apoyar a los trabajadores de menores ingresos pueden realizarse sin efectos negativos en el mercado laboral, a través de una pensión mínima garantizada o pensiones directas. |
| Se generan redistribuciones de riqueza entre generaciones, lo que no necesariamente es equitativo para los trabajadores, especialmente para los de menor salario. | Los beneficios equivalen a lo ahorrado más los rendimientos generados, por lo que reconocen la carrera laboral de los trabajadores y no existen inequidades entre distintas generaciones. |
| El trabajador puede perder lo aportado por no cumplir con los requisitos para obtener una pensión (semanas de cotización o edad de retiro), lo que afecta más a los trabajadores de menores ingresos y a las mujeres. | El trabajador tiene plena propiedad de los recursos. Derechos de propiedad bien asignados. El trabajador puede disponer de los recursos acumulados en su cuenta en caso de no cumplir los requisitos para obtener una pensión. |
| No permiten que los trabajadores que cotizan en diferentes sistemas acumulen sus derechos, por lo que pierden su acceso a una pensión. No hay portabilidad al no existir individualización de cuotas. | Pueden ser completamente portables, es decir, que un trabajador que labora en distintos sectores puede acumular su ahorro a lo largo de toda su vida laboral y moverse de un sistema a otro. |

Fuente: *Sistemas Pensionarios en México*, INFOCONSAR, 21 de marzo de 2004.

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.

I.3.3 Los sistemas de pensiones en Europa

Los países europeos enfrentan altas tasas de desempleo y en su mayoría no han efectuado reformas al sistema de pensiones. Según la Comisión Europea, un logro importante de los sistemas de pensiones es que la vejez ha dejado de ser un sinónimo de pobreza. Las estrategias básicas de pensiones de estos países están resumidas en el cuadro 3-A.

Algunas de las medidas tomadas para mejorar el sistema de pensiones son:

- Aumentar la edad pensionable.
- Reducir el incentivo o la posibilidad de optar por la jubilación temprana e incentivar a la gente a mantenerse más tiempo en el trabajo.
- Incrementar el número de años requeridos para tener derecho a una pensión completa.
- Reducir la cantidad de pensión pagable en relación a un nivel dado de contribuciones o el ingreso ganado en el trabajo.
- Reducir la tasa efectiva de indexación de las pensiones, en particular aumentando la cantidad pagable en línea con la inflación de los precios en lugar de la de los salarios, manteniendo así el valor real de las pensiones, pero disminuyendo su valor relativo en comparación con los ingresos.
- Incentivar un cambio de las pensiones públicas a esquemas de pensiones ocupacionales y privadas para aliviar el presupuesto del gobierno –o el financiamiento de las pensiones públicas- de algunas de las cargas de proveer apoyos al ingreso.

- Aumentar el ingreso que los pensionados pueden obtener como máximo de su pensión o reducir la extensión en la cual las pensiones son gravadas para incentivar a los pensionados a complementar sus pensiones.⁷

El objetivo es que la tasa de empleo de los trabajadores de más edad pase del 38.5 por ciento actual al 50 por ciento hacia el 2010 y que se produzca un aumento de cinco años en la edad de jubilación efectiva para el 2010.

Entre las medidas redistributivas están la garantía de ingresos mínimos de pensiones o créditos de pensiones para ciertos períodos en los que no se han adquirido derechos de pensión (por ejemplo desempleo, permiso parental, etc.), el aumento de los márgenes presupuestarios futuros reduciendo la deuda pública o desarrollando fondos públicos de reservas de pensiones.

Una preocupación central es la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones dado que las proyecciones del envejecimiento muestran que es probable que el gasto público en pensiones aumente de 3 a 5 puntos porcentuales del PIB en la mayoría de los estados miembros en el período 2000-2050. Como consecuencia, la media comunitaria aumentaría de 10.4 por ciento en 2000 al 13.3 por ciento hacia 2050, con variaciones entre el 5 y el 20 por ciento.

⁷ *Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones*, Consejo de la Unión Europea, Comisión de las Comunidades Europeas, marzo de 2003.

**CUADRO 3. GASTO PÚBLICO EN PENSIONES^{1/}, ANTES DE IMPUESTOS
EN % DEL PIB**

| | 2000 |
|----------------------------|-------------|
| Bélgica | 10.0 |
| Dinamarca ^{2/} | 10.5 |
| Alemania ^{3/} | 11.8 |
| Grecia | 12.6 |
| España | 9.4 |
| Francia | 12.1 |
| Irlanda ^{4/} | 4.6 |
| Italia | 13.8 |
| Luxemburgo | 7.4 |
| Países Bajos ^{5/} | 7.9 |
| Austria | 14.5 |
| Portugal | 9.8 |
| Finlandia | 11.3 |
| Suecia | 9.0 |
| Reino Unido | 5.5 |
| UE-15 | 10.4 |
| México^{6/} | 1.6 |

Fuente: Comité de política económica (2001), "Budgetary challenges posed by ageing population: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances", Economic Policy Committee/ECFIN/655/01-EN final.

1/ Incluye la mayor parte de los ingresos públicos de sustitución para personas de 55 años o más.

2/ En el caso de Dinamarca, los resultados incluyen los regímenes obligatorios de pensiones complementarias del mercado laboral (ATP; SAP y SP).

3/ Los resultados nacionales actualizados de Alemania basados en los supuestos comunes del CPE presentarían un gasto en pensiones de 10.8% en el 2000.

4/ En el caso de Irlanda, los resultados se expresan en tanto por ciento del PNB.

5/ En los Países Bajos, el segundo pilar está muy desarrollado, lo cual tiene un efecto directo positivo sobre el régimen público de pensiones, al reducir la carga sobre el primer pilar del envejecimiento de la población. Sin embargo, existe además una importante implicación indirecta: se espera que los impuestos sobre las futuras prestaciones de pensiones (que se recaudan de los fondos privados) sean bastante altos y puedan compensar parcialmente el aumento de las prestaciones en pensiones públicas.

6/ Corresponde al Ramo 19, Aportaciones a la Seguridad Social.

CUADRO 3.A. ÍNDICES DE COTIZACIÓN A LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE PENSIONES

| País | Índice de contribución (% de los salarios en 2002 ¹) | Observaciones ² |
|------------------|---|--|
| Bélgica | 37.94% (seguridad social) Empresario: 24.87% Empleado: 13.07% | Las pensiones mínimas concedidas en función de la renta se financian mediante impuestos. El índice de cotización cubre todas las ramas de la seguridad social. En 2000 fue necesaria una subvención del 2.6% del PIB del presupuesto del Estado al sistema de seguridad social. Ascenderá a un 5.5% del PIB en 2050. |
| Dinamarca | 223.25 DKK al mes (aprox. el 2%) Empresario: 2/3 Empleado: 1/3 19.1% | El índice de cotización cubre los regímenes obligatorios de pensiones complementarias (ATP y SP) para el salario de un trabajador medio. Las pensiones públicas uniformes de vejez y las de los funcionarios se financian completamente mediante los impuestos. |
| Alemania | Empresario: 9.55% Empleado: 9.55% | Las subvenciones del presupuesto federal representan el 37% del gasto en pensiones de 2002; se espera que la proporción disminuya hasta un 31% en 2030. Además, las pensiones de asistencia social se financian mediante impuestos. Se ha establecido el objetivo de que, en el futuro, el índice de cotización no supere el 22%. |
| Grecia | 20% (si se está asegurado antes del 31.12.92) 30% (si se está asegurado después de dicha fecha) Empresario: 13.33% Empleado: 6.67% Estado: 10.0% | El índice de cotización cubre todas las ramas de la seguridad social. Las subvenciones fiscales a la financiación de las pensiones basadas en las cotizaciones tendrían que subir del 4.8% actual hasta un 15.5% del PIB en el 2050. Además, las pensiones de personas no aseguradas de más de 65 años y de los funcionarios se financian mediante impuestos. |
| España | 28.3% (seguridad social, excepto enfermedad) Empresario: 23.6% Empleado: 4.7% | El índice de cotización cubre las prestaciones contributivas de vejez, incapacidad, pensiones de supervivencia y maternidad, es decir, más que unas meras pensiones. Se espera que el sector de la seguridad social produzca un superávit hasta 2015, y un déficit después de ese año. Las pensiones mínimas concedidas en función de la renta se financian mediante impuestos. |
| Francia | Régimen básico: Empresario: 9.8% (por encima del máximo) Empleado: 6.55% (por debajo del máximo) Régimen complementario: el índice varía entre el 7.5% y el 20%, dependiendo del salario y del cargo. | El índice de cotización cubre la vejez y las pensiones de los sobrevivientes; las pensiones de incapacidad están cubiertas por las cotizaciones a seguros médicos. El sistema de pensiones presenta actualmente un superávit (el 0.2% del PIB en 2000), pero presentará un déficit del 3.8% del PIB en 2040, lo cual implicaría un aumento del índice de cotización de aproximadamente 10 puntos porcentuales. |
| Irlanda | 12.5-16% (seguridad social, excepto enfermedad) Empresario: 8.5-12% Empleado: 4% | Las pensiones (uniformes) de la seguridad social se financian mediante las cotizaciones. Las pensiones de asistencia social concedidas en función de la renta se financian mediante los impuestos. |
| Italia | 32.7% Empresario: 23.81% Empleado: 8.89% | El déficit del sistema de seguros de pensiones es actualmente del 0.8% del PIB, y ascenderá a un 3.0% del PIB cuando se incluyan las pensiones de asistencia social. |

(continúa)

| | | |
|---------------------|---|---|
| Luxemburgo | 24% Empresario: 8% Empleado: 8% Estado: 8% | Un tercio del índice de cotización se financia mediante impuestos, al igual que los ingresos mínimos garantizados para las pensiones de las personas mayores de la tercera edad y de los empleados del sector público. El desarrollo futuro del índice de cotización dependerá de la tasa de crecimiento. Se calcula que se puede mantener un índice del 26% durante todo el período hasta 2050 con una tasa de crecimiento del 4% anual, pero, con una tasa de crecimiento del 2%, tendría que incrementarse hasta un 46%. |
| Países Bajos | 17.9% 1.25% (régimen de supervivencia) Empleado: 19.15% | Se ha establecido un objetivo para garantizar que no se aumente el índice de cotización a pensiones de vejez por encima del 18.25%. Se espera que el índice de cotización del 17.9% produzca un superávit hasta 2010. Después de ese año, el déficit está cubierto por el fondo de reserva y los impuestos. Además, se paga un índice de cotización del 1.25% destinado al régimen de supervivencia y un índice de entre un 7.09% y un 13.93% para regímenes de prestaciones de incapacidad. |
| Austria | 22.8% Empresario: 12.55% Empleado: 10.25% | Las subvenciones fiscales representaron el 23% del gasto en pensiones. A falta de transparencia del presupuesto, el índice de cotización sería del 31% en 2001 y tendría que incrementarse hasta un 38% antes de 2050 en el marco de las políticas actuales. |
| Portugal | 34.75% (prestaciones en metálico contributivas) Empresario: 23.75% Empleado: 11% | El índice de cotización cubre todas las prestaciones contributivas (pensiones, enfermedad, desempleo, maternidad, enfermedades profesionales y prestaciones familiares). La pensión social no contributiva universal concedida en función de la renta y otras prestaciones, se financian mediante los impuestos (el 3.3% el PIB en 2000). El sector de la seguridad social produce actualmente un superávit del 1.7% del PIB, que se convertirá en un déficit del 1.5% del PIB a más tardar en 2050. |
| Finlandia | Pensiones vinculadas a los ingresos: Empresario: 16.7% (sector privado) 19.1% (sector público) Empleado: 4.4% Pensiones nacionales básicas: Empresario: 2-4.9% (sector privado) | Se calcula que la cotización a pensiones vinculadas a los ingresos para el sector privado (21.7%) aumentará 5 puntos porcentuales (teniendo en cuenta las reformas de 2002 y el uso de reservas capitalizadas). Las pensiones básicas nacionales concedidas en función de los ingresos por pensiones se financian parcialmente mediante los impuestos. |
| Suecia | 18.5% (pensión de vejez) 1.7% (régimen de supervivencia) Empresario: 10.21% Empleado: 7% | El sistema de pensiones vinculadas a los ingresos es un sistema de cotizaciones definidas teóricas (16%) y un sistema prefinanciado de cotizaciones definidas (2.5%); estos índices deben mantenerse constantes en el futuro. Las pensiones de ingresos garantizados (en función de los ingresos de pensiones públicas), la incapacidad y las pensiones y las cotizaciones de supervivencia durante las interrupciones de la carrera profesional se financian mediante impuestos. |
| Reino Unido | 21.9% (seguridad social excepto enfermedad) Empresario: 11.9% Empleado: 10% | El índice de cotización cubre la pensión pública básica y la pensión adicional vinculada a los ingresos (SERPS / <i>State Second Pension</i>). Los ingresos mínimos garantizados, las prestaciones de los <i>Pension Credit</i> y las pensiones de los funcionarios se financian mediante los impuestos. |

1/ Fuente: Comisión Europea, MISSOC 2002. Los índices se aplican a los regímenes del primer pilar de la protección social general. En muchos Estados miembros existen umbrales mínimos y máximos para los ingresos que están sujetos a cotizaciones. Los índices pueden diferir para los trabajadores por cuenta propia.

2/ Las observaciones se basan en la información que figura en los informes relativos a las estrategias nacionales.

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.

CUADRO 4. PRINCIPALES INSTITUCIONES PÚBLICAS DE SEGURIDAD SOCIAL, 2003 (Trabajadores afiliados)

| | |
|--|-------------------|
| ISSSTE ^{1/} | 2,361,579 |
| Dependencias federales | 466,442 |
| Empresas paraestatales | 379,528 |
| Gobiernos Estatales | 354,648 |
| Organismos Estatales | 1,128,646 |
| Gobiernos Municipales | 32,315 |
| Fuerzas Armadas | 236,209 |
| Pemex | 137,464* |
| Comision Federal de Electricidad (CFE) | 81,249 |
| Luz y Fuerza del Centro (LFC) | nd |
| IMSS como patrón | 350,495 |
| IMSS como entidad de seguridad social | 12,334,430 |
| TOTAL | 17,863,005 |
| % PEA | 42.1 |
| % Población ocupada | 43.2 |

1/ Excluye los trabajadores de Pemex, CFE, LFC y Fuerzas Armadas

* 2002

nd no disponible

Fuente: *Fortalecimiento de las Pensiones del ISSSTE*, BBVA Bancomer

Serie Propuestas, No. 31, México, marzo de 2004.

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.

CUADRO 5. PRINCIPALES INSTITUCIONES PÚBLICAS DE SEGURIDAD SOCIAL, 2003. POBLACIÓN DERECHOHABIENTE (millones de personas)

| Federal | |
|---------------------------------------|--------------|
| IMSS como entidad de seguridad social | 42.5 |
| IMSS como patrón | 1.2 |
| ISSSTE | 10.0 |
| Entidades y sector paraestatal | |
| Empresas paraestatales | 0.7 |
| Universidades Públicas | nd |
| Banca de Desarrollo | 0.02 |
| Local y Estatal | |
| Estados | 2.8 |
| Municipios | nd |
| TOTAL | 57.22 |
| % Población | 54.9 |

nd: no disponible

Fuente: *Fortalecimiento de las Pensiones del ISSSTE*, BBVA Bancomer, Serie Propuestas, No. 31, México, Marzo de 2004.

Como se desprende de los cuadros 4 y 5, en el 2003 el 56.8 por ciento de la población ocupada no contaba con cobertura de la seguridad social. Por otro lado, el 45.1 por ciento del total de la población no tenía acceso a la seguridad social.

Actualmente, la cobertura de las dos principales instituciones IMSS e ISSSTE sigue siendo limitada. Los trabajadores asegurados permanentes y eventuales alcanzaron al 43.6 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA) en el 2003, mientras que el total de derechohabientes, representó el 50.1 por ciento de la población. Como puede observarse en el cuadro 6, la participación del IMSS en la cobertura es la más importante.

| CUADRO 6. POBLACIÓN DERECHOHABIENTE DEL IMSS E ISSTE Y SU PARTICIPACIÓN EN LA POBLACIÓN Y EN LA PEA | | | | | | | | | | | | |
|--|-----------------------------|--------|--------|-------------|------|--------|-------------------------------------|--------|--------|-------|------|--------|
| Año | Total de derechohabientes1/ | | | % Población | | | Asegurados permanentes y eventuales | | | % PEA | | |
| | Total | IMSS | ISSSTE | Total | IMSS | ISSSTE | Total | IMSS | ISSSTE | Total | IMSS | ISSSTE |
| 2000 | 56,600 | 46,534 | 10,066 | 56.3 | 46.3 | 10.0 | 17,578 | 15,240 | 2,338 | 43.8 | 37.9 | 5.8 |
| 2001 | 56,109 | 45,872 | 10,237 | 55.1 | 45.0 | 10.1 | 17,500 | 15,131 | 2,369 | 43.7 | 37.8 | 5.9 |
| 2002 | 56,508 | 46,199 | 10,309 | 54.8 | 44.8 | 10.0 | 17,890 | 15,517 | 2,373 | 43.5 | 37.8 | 5.8 |
| 2003 | 52,203 | 41,851 | 10,352 | 50.1 | 40.2 | 9.9 | 18,117 | 15,750 | 2,367 | 43.6 | 37.9 | 5.7 |
| 2004 e/ | 52,917 | 42,580 | 10,337 | 50.2 | 40.4 | 9.8 | 18,455 | 16,095 | 2,360 | 42.5 | 37.1 | 5.4 |

e/ Cifras estimadas al mes de diciembre

Para la PEA, cifras al segundo trimestre

Fuente: Anexo del Cuarto Informe de Gobierno, 2004.

II.1 Características demográficas y epidemiológicas

La dinámica de las pensiones basadas en el sistema de reparto está determinada por variables sociales, económicas, demográficas y epidemiológicas, entre otras.

En los últimos años se han registrado cambios demográficos de gran importancia: disminuyeron las tasas de fertilidad y de mortalidad infantil, y aumentó la esperanza de vida de los mexicanos, entre otros, de manera que México es un país que tenderá a envejecer de forma acelerada en los próximos años.

CUADRO 7. INDICADORES DEMOGRÁFICOS

| | Tasa de Natalidad | Tasa de Mortalidad | Esperanza de vida al nacer |
|-------------|-------------------|--------------------|----------------------------|
| 2000 | 21.1 | 4.5 | 74.0 |
| 2001 | 20.5 | 4.5 | 74.3 |
| 2002 | 19.9 | 4.5 | 74.6 |
| 2003 | 19.3 | 4.5 | 74.9 |
| 2004 | 18.8 | 4.5 | 75.2 |

Fuente: CONAPO, Proyecciones de Población, diciembre de 2002

1/ También llamada tasa bruta de natalidad, se refiere al número de nacidos vivos por cada mil habitantes.

2/ También llamada tasa bruta de mortalidad, es el número de defunciones por cada mil habitantes

3/ Es el número de años que un recién nacido espera vivir suponiendo que prevalezcan las condiciones presentes de mortalidad.

Si bien el porcentaje de la población de 65 años y más es todavía bajo para México, comparado con otros países, su ritmo de crecimiento nos alerta acerca de la problemática que puede crearse en caso de que este fenómeno no sea atendido.

**CUADRO 8. DISTRIBUCIÓN DE EDADES
POR PAÍSES SELECCIONADOS, 2002**

| | Menos de 15 años | 65 años y más |
|----------------|-------------------------|----------------------|
| Argentina | 26.5 | 10.4 |
| Australia | 20.4 | 12.6 |
| Bélgica | 17.3 | 17.1 |
| Brasil | 27.7 | 5.5 |
| Canadá | 18.7 | 12.9 |
| Chile | 26.8 | 7.5 |
| China | 23.8 | 7.3 |
| Colombia | 31.6 | 4.8 |
| Francia | 18.7 | 16.2 |
| Alemania | 15.2 | 17.3 |
| Haiti | 43.2 | 3.7 |
| Japón | 14.5 | 18.2 |
| México | 32.6 | 5.2 |
| Reino Unido | 18.5 | 15.6 |
| Estados Unidos | 21.1 | 12.4 |

Fuente: U.S. Census Bureau, "International Data Base", Statistical Abstract of the United States, 2003.

Actualmente, en el IMSS los jubilados y pensionados representan menos del 10 por ciento de los derechohabientes, pero la atención médica que se les brinda corresponde al 20 por ciento de los servicios otorgados. Se estima que para el 2037 el número de pensionados representará el 50 por ciento de los asegurados, y que más de 77 por ciento serán pensionados mayores de 64 años de edad.⁸

⁸ Informe al Ejecutivo y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS, México, 2004.

**CUADRO 9. PENSIONADOS Y JUBILADOS EN EL IMSS E ISSSTE
(miles de personas)**

| Año | Pensionados | | | | Jubilados ^{1/} | | | % jubilados y pensionados / derechohabientes | |
|---------|-------------|-------|-------|--------|-------------------------|------|--------|---|--------|
| | TOTAL | Total | IMSS | ISSSTE | Total | IMSS | ISSSTE | IMSS | ISSSTE |
| 2000 | 2,512 | 2,247 | 1,861 | 386 | 265 | 76 | 189 | 4.2 | 5.7 |
| 2001 | 2,648 | 2,362 | 1,951 | 411 | 286 | 84 | 202 | 4.4 | 6.0 |
| 2002 | 3,518 | 2,476 | 2,034 | 442 | 1,042 | 821 | 221 | 6.2 | 6.4 |
| 2003 | 3,723 | 2,610 | 2,134 | 476 | 1,113 | 880 | 233 | 7.2 | 6.8 |
| 2004 e/ | 3,843 | 2,660 | 2,154 | 506 | 1,183 | 925 | 258 | 7.2 | 7.4 |

1/ Los jubilados del IMSS no están contemplados en la población total de derechohabientes

e/ Cifras estimadas al mes de diciembre

Fuente: Anexo del Cuarto Informe de Gobierno, 2004

Ante el aumento de la esperanza de vida, los pensionados y jubilados sobreviven al retiro 20 años en promedio mientras que en 1943, cuando se creó el IMSS, el trabajador promedio sobrevivía seis años bajo pensión. Lo anterior, está en correspondencia con lo que ocurre a nivel internacional.

**CUADRO 10. EDAD DE RETIRO Y DURACIÓN DEL RETIRO: 1999 ^{1/}
PAÍSES SELECCIONADOS OCDE**

| País | Un cuarto de la población | | | | Edad media de retiro | | Duración del retiro | |
|----------------------------|---|---------|--|---------|----------------------|---------|---------------------|---------|
| | Retiros más tempranos que la edad promedio | | No se retira o lo hace a una edad mayor a la promedio | | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| Promedio nueve países | 58.1 | 57.2 | 67.0 | 65.1 | 62.3 | 61.1 | 17.8 | 23.0 |
| Canadá | 57.8 | 56.8 | 66.5 | 65.2 | 62.4 | 60.8 | 18.2 | 23.5 |
| Finlandia | 56.0 | 56.8 | 63.0 | 62.5 | 59.6 | 59.8 | 18.9 | 23.7 |
| Alemania ^{2/} | 57.4 | 57.8 | 63.9 | 62.4 | 60.3 | 60.1 | 18.8 | 23.2 |
| Italia | 54.5 | 53.4 | 63.4 | 61.9 | 58.8 | 57.9 | 20.7 | 26.2 |
| Japón | 62.7 | 59.1 | 77.7 | 73.2 | 68.5 | 64.7 | 14.9 | 22.3 |
| Países Bajos ^{2/} | 57.8 | 56.9 | 64.1 | 62.4 | 60.4 | 59.8 | 18.2 | 23.2 |
| Suecia | 59.9 | 59.1 | 66.7 | 65.3 | 63.7 | 62.7 | 17.5 | 22.0 |
| Reino Unido | 57.8 | 57.2 | 66.5 | 64.5 | 62.6 | 60.4 | 16.8 | 22.3 |
| Estados Unidos | 59.4 | 59.0 | 71.4 | 68.8 | 64.6 | 63.4 | 16.3 | 20.4 |

1/ Esta tabla muestra la edad media en la cual las personas se retiran por completo del mercado de trabajo. Por ejemplo, un hombre canadiense abandona el mercado laboral a la edad de 62.4 años o antes, y vive otros 18.2 años sin trabajar. Un cuarto de los hombres canadienses deja el mercado de trabajo antes de los 57.8 años y otro cuarto a la edad de 66.5 años.

2/ Cifras de 1998.

Fuente: OCDE, *Ageing and Income*, 2001.

Tomado de: U.S. Census Bureau, *Statistical Abstract of the United States*. p. 857.

Así, si no se cuenta con un sistema de seguridad adecuado, se corre el riesgo de que la población de adultos mayores esté desprotegida y en condiciones de pobreza. De hecho, en el 2000 más del 50 por ciento de la población de 60 años y más no cuentan con acceso a la seguridad social, lo que los pone en una situación de vulnerabilidad, sobretodo aquellos que se encuentran en condiciones de pobreza y que no pueden financiar su atención médica.

CUADRO 11. POBLACIÓN DE 60 AÑOS Y MÁS POR GÉNERO, SEGÚN ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL, 2000

| Género | Sin seguridad social | | Con acceso a la seguridad social ^{1/} | | | | | | TOTAL |
|---------|----------------------|------|--|------|---------|-----|--|-----|-----------|
| | | | IMSS | | ISSSTE | | Otras instituciones públicas ^{2/} | | |
| | Casos | % | Casos | % | Casos | % | Casos | % | |
| Hombres | 1,934,201 | 53.5 | 1,334,241 | 36.9 | 251,803 | 7.0 | 91,853 | 2.5 | 3,612,098 |
| Mujeres | 2,032,347 | 51.3 | 1,497,281 | 37.8 | 348,265 | 8.8 | 87,071 | 2.2 | 3,964,964 |

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social, 2000.

1/ Incluye a las personas que tienen acceso a la seguridad social en más de una institución, clasificada de acuerdo a la declarada en primer término.

2/ Incluye PEMEX, ISSFAM y otras instituciones del sector público.

La proporción de trabajadores en activo por pensionado ha disminuido en los últimos años y se espera que siga esta tendencia. Esta situación es un grave problema para los sistemas de pensiones de reparto como el ISSSTE y el RJP del IMSS.

CUADRO 12. NÚMERO DE TRABAJADORES EN ACTIVO POR PENSIONADO

| | IMSS | ISSSTE |
|---------|------|--------|
| 2000 | 6.8 | 5.3 |
| 2001 | 6.3 | 5.0 |
| 2002 | 6.1 | 4.7 |
| 2003 | 5.9 | 4.3 |
| 2004 e/ | 5.7 | 4.0 |

e/ Estimado al mes de diciembre

Fuente: Anexo del Cuarto Informe de Gobierno, 2004.

Adicionalmente, los cambios epidemiológicos en la población mexicana han sido muy importantes, predominando las enfermedades crónico-degenerativas relacionadas con el estilo de vida y la educación para la salud. Con frecuencia este tipo de enfermedades son discapacitantes y representan un costo financiero muy elevado, al demandar una mayor utilización de los servicios de salud y una mayor complejidad tecnológica para su diagnóstico, tratamiento y rehabilitación. Por tanto, se promueven nuevas estrategias basadas en la prevención, la curación y la rehabilitación para reorientar la atención médica hacia la prevención, convirtiendo la corresponsabilidad del derechohabiente en un aspecto crucial en el cuidado de su salud.

El costo por derechohabiente tanto en salud como en seguridad social ha aumentado en los últimos años. El IMSS ha tenido un crecimiento promedio anual de 10 por ciento en el periodo 2000-2004 en el rubro de salud, mientras que en el ISSSTE el rubro que más ha aumentado es la seguridad social con un crecimiento promedio anual de 5.1 por ciento en el mismo periodo.

**CUADRO 13. GASTO FUNCIONAL EN SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL POR DERECHOHABIENTE
GASTO POR INSTITUCIÓN
Pesos de 2003**

| | IMSS | | | ISSSTE | | |
|-------------------------------|---------|---------|-------------|---------|---------|-------------|
| | Total | Salud | Seg. Social | Total | Salud | Seg. Social |
| 2000 | 3,439.4 | 1,749.7 | 1,689.7 | 4,238.7 | 1,562.4 | 2,676.3 |
| 2001 | 3,655.3 | 1,830.9 | 1,824.3 | 4,437.8 | 1,611.3 | 2,826.5 |
| 2002 | 3,703.0 | 1,541.5 | 2,161.5 | 4,766.9 | 1,589.7 | 3,177.1 |
| 2003 | 4,241.5 | 2,442.8 | 1,798.7 | 5,373.4 | 1,681.6 | 3,691.8 |
| 2004 | 4,499.0 | 2,565.5 | 1,933.5 | 5,013.7 | 1,742.5 | 3,271.2 |
| t.c.p.a. 2000-2004 | 6.9 | 10.0 | 3.4 | 4.3 | 2.8 | 5.1 |

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001, 2002, 2003

Para 2004, PEF, Gasto aprobado. Para 2005, PPEF.

Nota: t.c.p.a.= tasa de crecimiento promedio anual

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. En el cuadro 14 se observa que mientras la PEA ha seguido creciendo de acuerdo a las características demográficas del país, los trabajadores afiliados al IMSS han disminuido.

CUADRO 14. PEA Y TRABAJADORES PERMANENTES Y EVENTUALES URBANOS AFILIADOS AL IMSS

(miles de personas al cierre del año)

| Descripción | 2000 (1) | 2001 (2) | 2002 (3) | 2003 (4) | Variaciones | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------------|--------------|---------------------|--------------|
| | | | | | Absoluta (4)-(3) | % (4)/(3) | Absoluta (4)-(1) | % (4)/(1) |
| Población Económicamente Activa | 40,308 | 40,758 | 41,074 | 42,436 | 1362 | 3.3 | 2128 | 5.3 |
| Ocupada | 39,695 | 40,008 | 40,338 | 41,391 | 1053 | 2.6 | 1696 | 4.3 |
| Desocupada | 612 | 750 | 736 | 1,045 | 309 | 42 | 432 | 70.6 |
| Población no Económicamente Activa | 32,622 | 33,738 | 35,151 | 35,013 | -138 | -0.4 | 2391 | 7.3 |
| Población ocupada en el sector no estructurado ^{1/} | 9,884 | 10,282 | 10,448 | 11,176 | 728 | 7 | 1291 | 13.1 |
| Trabajadores permanentes y eventuales urbanos | 12,546 | 12,164 | 12,226 | 12,191 | -35 | -0.3 | -355 | -2.8 |

Fuente: INEGI e IMSS

1/ Según INEGI, el sector estructurado es la población ocupada que labora en micronegocios no agropecuarios, sin nombre o registro, más los ocupados que laborando en micronegocios registrados, carecen de contrato de trabajo y de cobertura respecto a la seguridad social.

Como vimos anteriormente, un alto porcentaje de la población ocupada no cuenta con cobertura de la seguridad social. A esto debemos agregarle las personas que están empleadas en el sector informal. Según el INEGI, en el 2003 el 28 por ciento de la población ocupada total se encontraba en el sector informal.⁹

Asimismo, en el 2003 el 26.3 por ciento de la PEA estaba ocupada en el sector no estructurado de la economía que comprende la población que labora en micronegocios no agropecuarios, sin nombre o registro, más los ocupados que laborando en micronegocios registrados, carecen de contrato de trabajo y de cobertura respecto a la seguridad social.

⁹ Actualmente no existen estadísticas confiables sobre el sector informal de la economía, ya que las cifras varían ampliamente según la fuente que se considere. Estas diferencias provienen, en parte, de la metodología usada para su medición y de los rubros incluidos dentro del concepto de economía informal. Por ejemplo, el especialista Hernando de Soto señala, en un informe que entregará próximamente al presidente Vicente Fox, que el 50 por ciento de la PEA trabaja en el sector informal, a lo que debe sumarse los que trabajan en ambos sectores. Asimismo, señala que el tamaño de la economía informal equivale a casi la mitad del PIB (315 mil millones de dólares). Milenio Diario, martes 23 de noviembre de 2004, pag. 27.

CUADRO 15. EVOLUCIÓN DE LA PEA OCUPADA EN EL SECTOR INFORMAL (miles de personas)

| Año | PEA ocupada en el sector informal | t.c.a | Población ocupada total | % Población ocupada total |
|------|-----------------------------------|-------|-------------------------|---------------------------|
| 2000 | 10,621 | | 39,695 | 26.8 |
| 2001 | 10,750 | 1.2 | 40,008 | 26.9 |
| 2002 | 11,147 | 3.7 | 40,338 | 27.6 |
| 2003 | 11,570 | 3.8 | 41,391 | 28.0 |

Fuente: Encuestas Nacionales de Empleo del INEGI

t.c.a: tasa de crecimiento anual

Se ha observado un aumento de los trabajadores eventuales en relación con los trabajadores permanentes, los cuales no reciben beneficios de seguridad social aun estando dentro del sector formal. Esto es resultado del avance de la flexibilización del mercado de trabajo tanto por el lado de la oferta como de la demanda.

El gobierno federal, a través del Seguro Popular de Salud, busca incorporar a la seguridad social a los trabajadores no asalariados, los autoempleados y desempleados, así como a sus familias. Este seguro busca integrar al 57.8 por ciento del total de la población que no está asegurada por alguna institución de seguridad social, como el IMSS o el ISSSTE. A partir de enero de 2004 se espera integrar anualmente a este nuevo esquema de seguridad social al 14.3 por ciento de la población, cubriendo en el 2010 a la totalidad de los mexicanos.

Según el Informe del IMSS para el 2004, es frecuente que los trabajos asegurados tengan sueldos menores que los de empleos no asegurados, incentivando a los trabajadores a optar por empleos no cubiertos por el IMSS, o bien, por un trabajo *informal* en el cual pueden obtener una remuneración superior a la de un puesto *formal* con seguridad social. Sin embargo, no hay que perder de vista que en muchas ocasiones es la falta de oportunidades en un trabajo *formal* la que lleva al trabajador a autoemplearse, o a incorporarse al sector *informal*, carente de sistemas de seguridad social.

De hecho, “la evidencia empírica para algunos países de Latinoamérica sugiere que, efectivamente, existe un diferencial en salarios a favor de los trabajadores no cubiertos. En el caso de México, esta metodología sugiere que en 1997 por cada peso aportado al IMSS los trabajadores percibían que a cambio obtenían un valor de 57 centavos en beneficios, lo cual implicaría que el impuesto neto es de 43 centavos”.¹⁰

El impacto que tienen las cuotas obrero-patronales en la creación de empleos cubiertos por la seguridad social, se considera un costo adicional que encarece el factor trabajo, “en el caso de México, se ha estimado que una reducción de seis puntos porcentuales en el total de las cuotas obrero-patronales, podría resultar en un aumento del empleo cubierto de hasta 4.5 por ciento si simultáneamente se provocara que la valoración de las prestaciones por los trabajadores se incrementara en la mitad de su nivel actual.”¹¹

II.2 Características de la reforma al IMSS

La reforma al sistema de pensiones de 1997 incluyó únicamente a los trabajadores afiliados al IMSS, dejando fuera a los trabajadores que cotizan en el ISSSTE y a los propios trabajadores del IMSS que cuentan con un contrato colectivo de trabajo conocido como Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP), entre otros.

El sustento de la reforma del sistema de pensiones en México fue el diagnóstico de la situación del IMSS en 1995, que destacó el alto déficit en el seguro de enfermedad y maternidad, aunado a la reducción del superávit del seguro de retiro, lo que llevaría a la institución a una situación insostenible. Lo anterior aunado a la caída en los salarios reales, el crecimiento del sector informal y la inestabilidad económica.

La estimación de la deuda implícita del sistema de pensiones de reparto era de alrededor del 30 por ciento para el caso de México, siendo de 200 por ciento en el caso de Uruguay y de cerca de 90 por ciento en Colombia, países que también han reformado sus sistemas de pensiones.¹²

Según Leonardo Lomelí, “durante muchos años las subcuentas del seguro de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada y muerte del IMSS fueron superavitarias, lo cual permitió al Instituto destinar esos recursos al financiamiento del seguro de enfermedad y maternidad, que desde el principio fue deficitario”.¹³

¹⁰ IMSS, *op.cit.*, p.24

¹¹ *Ibíd.* p. 26.

¹² Gerardo Cajiga Estrada, “Las reformas a los sistemas de pensiones en América Latina” en *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. Rolando Cordera y Alicia Ziccardi, coordinadores. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Miguel Angel Porrúa, grupo editorial, México, 2000, p. 686.

Así, en México, que pertenece a la segunda generación de reformas junto con países como Colombia y Perú, se pasó de un sistema de reparto a uno de capitalización individual, obligatorio para todos los trabajadores del sector privado, creándose las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores). Al mismo tiempo, se cuenta con la garantía de pensión o beneficio definido mínimo por lo que el sistema puede ser clasificado como mixto.

En todas las reformas es necesario el reconocimiento de las contribuciones realizadas antes de que los cambios entren en vigor. En México se implementó un régimen de transición que permite a los trabajadores que cotizaban antes del 30 de junio de 1997 elegir entre el nuevo o el anterior sistema, dependiendo de la opción que consideren más atractiva. Dada esta situación, el costo fiscal de la reforma no puede estimarse con precisión, ya que depende de la decisión que tomará cada trabajador que tenga esta opción al momento de su retiro.

Las reformas a la Ley del Seguro Social modificaron sustancialmente el funcionamiento de los seguros ofrecidos por el Instituto. Los seguros de riesgos de trabajo, de invalidez y vida y el de enfermedad y maternidad, que incluye el seguro de gastos médicos de pensionados, así como el seguro de guarderías y prestaciones sociales, permanecen bajo la administración del Instituto. El IMSS maneja también otros seguros que tienen carácter voluntario.

La administración de los seguros de retiro y el de cesantía en edad avanzada y vejez fue transferida a las Afores, limitándose la labor del Instituto a la intermediación en la cobranza de las cuotas correspondientes. Es importante señalar que las pensiones que quedan a cargo del Instituto se rigen por un sistema de reparto, esto es, las aportaciones de los trabajadores en activo se usan de inmediato para pagar las pensiones de los jubilados y pensionados.

En el 2003 las pensiones del IMSS representaron el 26.4 por ciento del gasto programable de la institución. Las pensiones por vejez contribuyeron con el 49 por ciento del total de pensiones en ese mismo año y han tenido un acelerado crecimiento en los últimos años.

¹³ Lomelí Vanegas, *op. cit.*, p. 664.

CUADRO 16. MONTO DE LAS PENSIONES DEL IMSS^{1/}
(miles de pesos de 2003)

| Año | Total Pensiones | t.c.a. | %Gasto Programable | Vejez | t.c.a. | % Total de Pensiones |
|---------------------|-----------------|------------|--------------------|------------|-------------|----------------------|
| | 2000 | 37,956,837 | | 23.7 | 13,203,600 | |
| 2001 | 44,079,536 | 16.1 | 26.3 | 15,521,900 | 17.6 | 35.2 |
| 2002 | 46,571,239 | 5.7 | 27.2 | 19,425,900 | 25.2 | 41.7 |
| 2003 | 46,856,000 | 0.6 | 26.4 | 22,950,700 | 18.1 | 49.0 |
| 2004 e/ t.c.p.a. | 51,011,000 | 8.9 | 28.6 | 24,811,800 | 8.1 | 48.6 |
| 2000-04 | | 7.7 | | | 17.1 | |

1/ Considera sólo pensionados en curso de pago y sumas aseguradas.

e/ Cifras estimadas.

Fuente: IMSS e ISSSTE.

Anexo del Cuarto Informe de Gobierno, 2004

Dentro de los seguros que maneja el IMSS el de enfermedades y maternidad es el que absorbe la mayor parte de los recursos, debido a que incluye el seguro de gastos médicos para pensionados que tiene una tendencia creciente. Por otro lado, el seguro de guarderías y prestaciones sociales, a pesar de tener una baja contribución en el gasto total, es el ha presentado un mayor crecimiento en los últimos años.

II.2.1 Costo fiscal de la seguridad social en el IMSS

El gobierno federal, en su carácter de Estado¹⁴, hace contribuciones para proveer a los trabajadores y sus beneficiarios de la cobertura de la seguridad social. 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. 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.

¹⁴ En la literatura sobre costo fiscal se hace la distinción entre el carácter de Estado y el carácter de patrón del gobierno federal para diferenciar sus contribuciones para la seguridad social de la población en general y la de sus propios trabajadores.

Las reformas a la Ley del IMSS de 1997 modificaron la participación de los diferentes agentes, trabajadores, patrones y gobierno federal en las contribuciones. El total de las contribuciones obrero-patronales sobre la nómina se redujo seis puntos porcentuales y la aportación del gobierno federal aumentó de 1.1 a 9.9 por ciento del salario. Por otro lado, el depósito a la cuenta individual para el seguro de retiro y el de cesantía en edad avanzada y vejez pasó de 2.0 a 11.5 por ciento de la contribución. El Estado se obligó a participar con el 35 por ciento del total de las cuotas a la seguridad social, a diferencia del 5 por ciento bajo el sistema de reparto, que señalaba la ley anterior (ver cuadro 17).

Además de las aportaciones establecidas por ley para cada trabajador, todas las pensiones otorgadas o que se otorguen en el futuro bajo el régimen anterior, correspondiente a la Ley de 1973, constituyen un pasivo a cargo del gobierno federal. Como se señaló, todos los asegurados inscritos al IMSS hasta el 30 de junio de 1997, así como sus beneficiarios, tienen derecho a elegir una pensión conforme al régimen anterior o al actual.

Deben añadirse dos factores: por un lado, la reforma al artículo Noveno Transitorio de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro de diciembre de 2002 da incentivos para que los trabajadores opten por el régimen anterior al hacerse más atractivos sus beneficios, lo que aumenta el número esperado de trabajadores que elijan esta opción y, por el otro lado, los efectos de la reforma del 5 de enero de 2004 al artículo Décimo Cuarto Transitorio que incrementó en un 11 por ciento el monto de las pensiones vigentes al 31 de diciembre de 2003 y posteriores.

| CUADRO 17. APORTACIONES DE LEY AL FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL | | | | |
|---|--------------------|--------------------------|----------------------|--------------------------|
| | IMSS ^{1/} | | ISSSTE ^{2/} | |
| | % sobre el SBC | Participación Porcentual | % sobre el SBC | Participación Porcentual |
| Patrón (Gobierno o empresa) | 21.12 | 55.00 | 19.74 | 71.14 |
| Trabajador | 3.84 | 10.00 | 8.01 | 28.86 |
| Estado | 13.44 | 35.00 | - | - |
| Total | 38.40 | 100.00 | 27.75 | 100.00 |

Fuente: Ley del Seguro Social, 1997. Ley del ISSSTE, 1998.

1/ Incluye Afores

2/ Incluye SAR

CUADRO 18. DISTRIBUCIÓN DE LAS CUOTAS AL IMSS

| Ramo de seguro | Cuota sobre el SBC | Sujeto obligado | Estructura de aportaciones (%) |
|---|--|---|--|
| Invalidez y Vida | 2.5% | Patrón | 1.75 |
| | | Trabajador | 0.625 |
| | | Gobierno | 0.125 |
| | | (7.143% de las cuotas O-P) | |
| Reserva para gastos médicos de pensionados | 1.5% (Prestaciones en especie) | Patrón | 1.05 |
| | | Trabajador | 0.375 |
| | | Gobierno | 0.075 |
| | | 6.5% | Patrón |
| Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez | Cuota social equivalente a 5.5 veces el SMGDF | (2.0% retiro y 3.150% CEA y V) | |
| | | Trabajador | 1.125 |
| | | (7.143% de las cuotas O-P para CEA y V) | |
| | | Gobierno | 0.225 |
| | | Gobierno | cuota fija ¹ |
| | | | |
| Enfermedades y Maternidad | Especie | | |
| | Cuota por asegurado | Gobierno | 13.9% de un SMGDF ¹ |
| | | Patrón | 13.9% de un SMGDF ² |
| | Cuota obrero-patronal por el excedente del SBC sobre 3 SMGDF ³ (para trabajadores que perciben más de 3 salarios mínimos) | Patrón | 6.0 |
| | | Trabajador | 2.0 |
| | Dinero | | |
| | 1% para prestaciones | Patrón | 0.70 |
| | | Trabajador | 0.25 |
| | Gobierno | 0.05 | |
| Riesgos de Trabajo | Se determinan con relación al SBC y a los riesgos inherentes a la actividad de la empresa | Patrón | |
| Guarderías y prestaciones sociales | 1% | Patrón | 80% a guarderías y hasta 20% a prestaciones sociales |

Fuente: Ley del Seguro Social

SBC: Salario base de cotización

SMGDF: Salario mínimo general del distrito federal

1/ Se actualiza trimestralmente conforme a la variación del INPC.

2/ Se incrementará el 10. De julio de cada año 65 centésimas de punto porcentual a partir de 1998 hasta el año 2007.

3/ Se reducirá gradualmente hasta llegar a 1.5 por ciento del salario base de cotización en el año 2007.

Ahora bien, de las cuotas y aportaciones tripartitas al IMSS, en el 2003, el gobierno federal ha aumentado su participación de 32.8 a 33.2 por ciento del total, sin embargo, esta participación está por debajo del 35 por ciento con el que se obligó a participar. Además del 2002 al 2003 ha disminuido el monto total de estos recursos, en particular la participación de los trabajadores.

CUADRO 19. CUOTAS Y APORTACIONES TRIPARTITAS POR RAMO DE SEGURO DEL IMSS (Millones de Pesos de 2003)

| | 2002 | 2003 | crecimiento |
|-------------------------------------|----------------|----------------|-------------|
| TOTAL | 233,649 | 227,996 | -2.4 |
| Patrón | 132,976 | 131,283 | -1.3 |
| Trabajador | 24,049 | 21,008 | -12.6 |
| Gobierno Federal | 76,625 | 75,705 | -1.2 |
| Pensiones en Curso de Pago | 42,616 | 42,303 | -0.7 |
| Gobierno Federal 1/ | 42,616 | 42,303 | -0.7 |
| Enfermedades y Maternidad 2/ | 104,398 | 99,903 | -4.3 |
| Patrón | 62,694 | 60,090 | -4.2 |
| Trabajador | 10,203 | 8,898 | -12.8 |
| Gobierno Federal | 31,502 | 30,914 | -1.9 |
| Invalidez y Vida | 18,629 | 18,553 | -0.4 |
| Patrón | 11,666 | 13,228 | 13.4 |
| Trabajador | 6,021 | 4,383 | -27.2 |
| Gobierno Federal | 942 | 942 | 0.0 |
| Riesgos de Trabajo | 14,714 | 14,760 | 0.3 |
| Patrón | 14,714 | 14,760 | 0.3 |
| Guarderías | 7,676 | 7,524 | -2.0 |
| Patrón | 7,676 | 7,524 | -2.0 |
| Retiro, Cesantía y Vejez | 45,616 | 44,952 | -1.5 |
| Patrón | 36,226 | 35,680 | -1.5 |
| Trabajador | 7,826 | 7,726 | -1.3 |
| Gobierno Federal | 1,565 | 1,545 | -1.3 |

No incluye aportaciones a las AFORES

2/ Incluye gastos médicos de pensionados, seguro de salud para la familia y seguro médico para estudiantes.

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001

II.3 El régimen de jubilaciones y pensiones (RJP)

Los trabajadores del Instituto se rigen por el apartado “A” del artículo 123 de la Constitución, lo cual implica que poseen la doble calidad de afiliados y empleados del IMSS. El contrato colectivo, que funciona como un sistema de reparto, está en vigor desde 1966 y otorga a los trabajadores del IMSS beneficios superiores a los proporcionados por ley a los trabajadores.

El IMSS tiene un doble compromiso, como asegurador y como patrón. Las aportaciones para financiar las pensiones del RJP son de 7.4 por ciento por parte de los trabajadores de acuerdo al RJP, 21.3 por ciento por parte del IMSS-Asegurador de acuerdo a la Ley el Seguro Social y 71.30 por ciento por la parte del IMSS-Patrón conforme al RJP. La problemática deriva del hecho de que el IMSS financia sus contribuciones con las aportaciones obrero-patronales de los trabajadores afiliados al IMSS y las del gobierno federal, lo que incide negativamente en las funciones del Instituto. De hecho, el 76.4 por ciento de los recursos del IMSS-Patrón provienen de las cuotas de trabajadores y empresas y el 23.6 por ciento restante de las aportaciones del gobierno federal.

| CUADRO 20. FUENTE DE FINANCIAMIENTO DE LA NÓMINA DE PENSIONES DEL RJP, 2004 (millones de pesos de 2003) | | |
|--|--------------|----------------|
| | TOTAL | % total |
| | 20,653.4 | 100.0 |
| Nómina | | |
| IMSS Asegurador | 4,402.1 | 21.3 |
| Trabajadores Activos | 1,531.3 | 7.4 |
| IMSS-Patrón | 14,720.1 | 71.3 |

Fuente: IMSS
Nota: el IMSS-Patrón contribuye con el 100 por ciento de las reservas del RJP por un monto de 5,157 millones de pesos de 2003.

Los recursos del IMSS-Patrón al RJP se destinan al pago de nómina del RJP más las aportaciones al Fondo Laboral, representando el primer rubro históricamente, alrededor del 84 por ciento.

De acuerdo a la valuación actuarial del RJP al 31 de diciembre de 2003, en el 2004 la pensión promedio de Instituto equivalía al 131.7 por ciento del salario líquido base de pensión promedio del personal activo, “los trabajadores del IMSS se jubilan, en promedio, a los 53 años y reciben, en promedio, una jubilación que es 30 por ciento superior a su último sueldo; en contraste, los trabajadores afiliados al IMSS se jubilan a los 65 años de edad, con una jubilación que es, en promedio, 50 por ciento inferior a su último sueldo”.¹⁵ Por otra parte, el Instituto cubre las aportaciones al seguro de retiro, cesantía y vejez que de acuerdo con la ley corresponderían a los trabajadores en su calidad de afiliados al IMSS.

CUADRO 21. COMPARACIÓN DE LAS CONDICIONES DE JUBILACIÓN DE UN EMPLEADO DEL IMSS Y DE UN TRABAJADOR AFILIADO AL IMSS

| Concepto | Trabajador del IMSS (RJP) | Afiliado al IMSS (Ley) |
|--|---|-------------------------|
| 1. Salario mensual como activo | 5,000 pesos | 5,000 pesos |
| 2. Años de trabajo | 27 mujeres/ 28 hombres | 40 hombres y mujeres |
| 3. Edad de jubilación | 52 ó 53 años en promedio | 65 años |
| 4. Ingreso mensual como pensionado | 6,450 pesos | 2,106 pesos |
| 5. Ingresos durante su vida pensionada (incluyendo pensión de viudez) | 2,557,425 pesos | 506,415 pesos |
| 6. Monto de la pensión financiada con recursos que no son del trabajador | 2,449,765 pesos | 450,451 pesos |
| 7. Aumento anual de la pensión | Conforme a los aumentos salariales de los activos, más que la inflación | Conforme a la inflación |

Fuente: IMSS

La propuesta del IMSS para solucionar el problema del seguro de gastos médicos de pensionados abarca tres medidas complementarias para revertir por completo el déficit a largo plazo: transferencias desde los seguros de invalidez y vida y riesgos de trabajo para cubrir los costos de la atención médica de los pensionados por esos seguros¹⁶; una contribución por pensionado del gobierno federal equivalente a la que se hace para los trabajadores activos al seguro de enfermedades y maternidad de 13.9 por ciento del salario mínimo vigente al primero de julio de 1997 actualizado por inflación y la eliminación de la carga que el RJP representa para el IMSS-Patrón.

¹⁵ IMSS, *op. cit.*, p. iii.

¹⁶ Según el informe citado del IMSS, los seguros de invalidez y vida y el de riesgos de trabajo tienen un panorama superavitario en el largo plazo.

Según el propio IMSS una opción de política a considerar sería indizar tanto las aportaciones del gobierno federal como las de los empleadores a la evolución del salario base de cotización, en lugar de estar relacionada con el salario mínimo y el INPC. También podrían considerarse como alternativas la introducción de co-pagos para los medicamentos, o algún tipo de aportaciones por evento a cargo de los derechohabientes.

CUADRO 22. PROYECCIÓN DE INGRESOS Y GASTOS CON Y SIN RJP, 2004-2006
(millones de pesos)

| CONCEPTO | 2004 | 2005 | 2006 |
|--------------------------------|---------|---------|---------|
| (1) Ingresos | 162,816 | 173,922 | 185,177 |
| (2) Gastos sin RJP | 137,829 | 146,576 | 156,161 |
| (3) Gastos con RJP | 189,286 | 202,805 | 216,869 |
| Resultados sin RJP = (1) – (2) | 24,987 | 27,346 | 29,016 |
| Resultado con RJP= (1) – (3) | -26,470 | -28,883 | -31,692 |

Fuente: IMSS

RJP: Régimen de Jubilaciones y Pensiones

No hay que perder de vista que el RJP enfrenta los mismos problemas que presentan el resto de los sistemas de reparto. De hecho, el número de trabajadores activos a pensionados ha disminuido considerablemente, y presenta un indicador menor que el IMSS y el ISSSTE.

CUADRO 23. TRABAJADORES ACTIVOS / PENSIONADOS
RÉGIMEN DE JUBILACIONES Y PENSIONES

| | |
|------|-----|
| 1990 | 6.9 |
| 2000 | 3.9 |
| 2003 | 3.4 |

Fuente: IMSS

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’.”¹⁸

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>

II.4.1 Costo fiscal del ISSSTE

La forma de financiamiento del sistema de pensiones es a través de cuotas de los trabajadores y aportaciones de las dependencias o entidades del Estado. El trabajador cubre una cuota fija de 3.5 por ciento del salario base de cotización (SBC), y las dependencias y entidades cubren una cuota similar. Además, se ha mantenido el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) creado en 1992, por lo cual, las dependencias y entidades deben aportar al SAR un importe equivalente al 2 por ciento del SBC. De esta forma, el trabajador afiliado al ISSSTE cuenta con el plan de pensión institucional y con el SAR como su complemento.

CUADRO 24. DISTRIBUCIÓN DE LA CUOTA OBLIGATORIA DEL TRABAJADOR Y EL ESTADO (ISSSTE)

| Concepto | Porcentajes | | |
|---|-------------|--------|-------|
| | Trabajador | Estado | Total |
| Medicina preventiva, seguro de enfermedades y maternidad | 2.75 | 6.75 | 9.5 |
| Préstamos a corto y mediano plazo | 0.5 | 0.5 | 1.0 |
| Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público | 0.5 | 0.5 | 1.0 |
| Pago de las pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas actuariales y para cubrir los servicios culturales y sociales | 3.5 | 3.5 | 7.0 |
| Fondo de vivienda | | 5.0 | 5.0 |
| Seguro de riesgos de trabajo | | 0.25 | 0.25 |
| Gastos generales de administración | 0.75 | 1.25 | 2.0 |
| Total | 8.0 | 17.75 | 25.75 |

Fuente: Ley del ISSSTE

Estas cuotas han sido insuficientes para cubrir los servicios otorgados y en particular las pensiones. De hecho, el gasto en pensiones corresponde al 54.7 por ciento del gasto programable del ISSSTE en el 2003. De las cuales las pensiones por vejez representan en 13.5 por ciento del total.

**CUADRO 25. MONTO DE LAS PENSIONES DEL ISSSTE
(miles de pesos de 2003)**

| Año | Total Pensiones ^{1/} | | %Gasto Programable | | Vejez ^{2/} | | % Total de Pensiones |
|---------------------|-------------------------------|------------|--------------------|------|---------------------|-----------|----------------------|
| | t.c.a. | | | | t.c.a. | | |
| 2000 | | 17,463,995 | | 36.5 | | 2,618,770 | 15.0 |
| 2001 | 17.7 | 20,552,260 | | 39.3 | | 2,981,201 | 14.5 |
| 2002 | 21.7 | 25,003,250 | | 48.4 | | 3,510,478 | 14.0 |
| 2003 | 27.2 | 31,799,762 | | 54.7 | | 4,305,071 | 13.5 |
| 2004 e/ t.c.p.a. | -9.4 | 28,801,423 | | 53.9 | | 3,796,133 | 13.2 |
| 2000-04 | | 13.3 | | | | 9.7 | |

1/ Incluye además de la nómina de pensiones otras prestaciones.

2/ En el ISSSTE se denomina actualmente retiro por edad y tiempo de servicios.

e/ Cifras estimadas.

Fuente: IMSS e ISSSTE.

Anexo del Cuarto Informe de Gobierno, 2004

El gobierno federal está obligado por la Ley del ISSSTE a realizar transferencias a esta institución para cubrir su déficit de pensiones. En el 2000 las aportaciones del Ramo 19 en este rubro, correspondían al 0.17 por ciento del PIB, en términos reales, y se estima que para el 2005 alcance el 0.39 por ciento.

**CUADRO 26 .GASTO PARA CUBRIR EL DÉFICIT DE
LA NÓMINA PENSIONES DEL ISSSTE
(millones de pesos de 2003)**

| Año | Total | % PIB |
|------|-----------|-------|
| 2000 | 11,392.32 | 0.17 |
| 2001 | 12,983.48 | 0.20 |
| 2002 | 16,694.63 | 0.25 |
| 2003 | 23,593.30 | 0.35 |
| 2004 | 23,852.87 | 0.34 |
| 2005 | 29,046.95 | 0.39 |

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2001, 2002, 2003. Para 2004, PEF, gasto aprobado; para 2005, PPEF.

Nota: Este gasto forma parte del Ramo 19

Por otro lado, están las contribuciones que el gobierno hace por ley para la seguridad social de sus trabajadores y que es un gasto del gobierno federal en su carácter de patrón.

CUADRO 27. APORTACIONES ISSSTE-FOVISSSTE

(millones de pesos de 2003)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|----------|----------|----------|----------|----------|
| Aportaciones ISSSTE-FOVISSSTE | | | | | |
| Total del sector público presupuestario ^{1/} | 18,604.6 | 20,169.7 | 20,706.5 | 20,521.7 | 23,773.1 |
| % PIB | 0.281 | 0.305 | 0.305 | 0.304 | 0.334 |

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001, 2002, 2003; para 2004, PEF.

1/ Para 2002, son aportaciones al ISSSTE

II.5 Estructura de ingresos

Los ingresos propios constituyen la parte más importante de los ingresos totales en ambas instituciones. Sin embargo, en el ISSSTE esta participación ha disminuido considerablemente al pasar de 80.33 por ciento de los ingresos totales en 2000 al 66.46 por ciento en el 2003, como se aprecia en el cuadro 28.

CUADRO 28. INGRESOS TOTALES DEL IMSS E ISSSTE EN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA-ADMINISTRATIVA

(Millones de pesos de 2003)

| | TOTAL | Ingresos Propios | | | Suma | Otros Ingresos | | Suma |
|-------------|-----------|-----------------------------|----------------------------|-------------------|-----------|----------------|---------------------|----------|
| | | Venta de Bienes y Servicios | Cuotas de Seguridad Social | Ingresos Diversos | | Transferencias | Financiamiento Neto | |
| 2000 | | | | | | | | |
| IMSS | 170,787.4 | | 95,965.4 | 7,364.1 | 103,329.5 | 67,457.9 | | 67,457.9 |
| ISSSTE | 55,007.6 | 18,077.1 | 18,604.6 | 7,503.3 | 44,185.0 | 11,392.3 | - | 569.8 |
| 2001 | | | | | | | | |
| IMSS | 177,904.7 | | 101,329.8 | 7,244.5 | 108,574.3 | 69,330.3 | | 69,330.3 |
| ISSSTE | 60,242.4 | 18,816.1 | 20,169.7 | 8,273.1 | 47,258.9 | 12,983.5 | | 12,983.5 |
| 2002 | | | | | | | | |
| IMSS | 184,256.3 | | 103,483.8 | 5,704.3 | 109,188.1 | 75,068.2 | | 75,068.2 |
| ISSSTE | 64,090.5 | 19,669.8 | 20,706.5 | 7,019.6 | 47,395.9 | 16,694.6 | | 16,694.6 |
| 2003 | | | | | | | | |
| IMSS | 189,061.7 | | 108,099.5 | 7,719.9 | 115,819.4 | 73,242.3 | | 73,242.3 |
| ISSSTE | 70,335.1 | 19,384.9 | 20,521.7 | 6,835.2 | 46,741.8 | 23,593.3 | | 23,593.3 |

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001, 2002, 2003

Esta reducción es resultado de una disminución de la participación de las cuotas de seguridad social en el total de ingresos y un aumento de la participación de las transferencias del gobierno federal, que crecieron en casi 13 por ciento en el periodo 2000-2003.

**CUADRO 29. INGRESOS TOTALES DEL IMSS E ISSSTE EN CLASIFICACIÓN
ECONÓMICA-ADMINISTRATIVA (Porcentajes)**

| | Ingresos propios/Total | Otros Ingresos/Total | Cuotas de Seguridad Social/Total | Cuotas de Seguridad Social/ Ingresos Propios |
|-------------|------------------------|----------------------|----------------------------------|--|
| 2000 | | | | |
| IMSS | 60.50 | 39.50 | 56.19 | 92.87 |
| ISSSTE | 80.33 | 20.71 | 33.82 | 42.11 |
| 2001 | | | | |
| IMSS | 61.03 | 38.97 | 56.96 | 93.33 |
| ISSSTE | 78.45 | 21.55 | 33.48 | 42.68 |
| 2002 | | | | |
| IMSS | 59.26 | 40.74 | 56.16 | 94.78 |
| ISSSTE | 73.95 | 26.05 | 32.31 | 43.69 |
| 2003 | | | | |
| IMSS | 61.26 | 38.74 | 57.18 | 93.33 |
| ISSSTE | 66.46 | 33.54 | 29.18 | 43.90 |

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001, 2002, 2003

Las transferencias dentro del rubro ‘otros ingresos’ corresponden a los subsidios y transferencias del Ramo 19 a estas instituciones.

Si consideramos la estructura de ingresos del IMSS las aportaciones del gobierno federal a los ramos de aseguramiento representan el 23.6 por ciento, mientras que las cuotas obrero-patronales representan el 76.4 por ciento restante.

En el 2003, del total del gasto en salud del IMSS, el 70.5 por ciento se destinó a servicios de personal, el 22 por ciento a medicamentos y material de curaciones, y el restante 7.5 por ciento a la conservación, mantenimiento e inversión.

CUADRO 30. SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS AL IMSS, ISSSTE Y ENTIDADES DE CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO
(Millones de Pesos de 2003)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|-----------|-----------|------------|------------|
| Subsidios y transferencias | | | | |
| a entidades de control presupuestario directo | 93,074.66 | 97,044.39 | 105,959.94 | 117,873.30 |
| IMSS | 67,457.95 | 69,330.34 | 75,068.2 | 73,242.3 |
| ISSSTE 1/ | 12,056.25 | 14,835.66 | 18,213.1 | 27,054.0 |

1/ Incluye cuotas al ISSSTE y FOVISSSTE que se cubren a través de subsidios y transferencias por 550.0, 1628.5, 1440.0 y 3460.7 millones de pesos para 2000, 2001, 2002 y 2003, respectivamente.

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001, 2002, 2003.

NOTA: Los datos del IMSS corresponden a los del ramo 19.

Para el ISSSTE varían por la parte de las cuotas al ISSSTE y FOVISSSTE que son subsidios y transferencias.

III. COSTO FISCAL DEL SISTEMA DE PENSIONES

III.1. El gasto en seguridad social por ramos administrativos

Los ramos administrativos se refieren al *gasto total* que realizan las unidades administrativas asociadas a las áreas de salud y seguridad social. Esta clasificación es distinta de la funcional, la cual se refiere a las erogaciones que realiza cada unidad administrativa únicamente para funciones de salud y seguridad social.

Según el Presupuesto de Egresos del 2003, los ramos y entidades asociados a la *salud* y la *seguridad social* son²⁰:

Entidades

- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

Ramos administrativos

- Secretaría de Salud (SS, Ramo 12)

Ramos generales

- Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (FASSA, Ramo 33)
- Aportaciones a Seguridad Social (Ramo 19)

III.1.1. El gasto en seguridad social

Los ramos y entidades asociados únicamente a la *seguridad social* son:

- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)
- Aportaciones a Seguridad Social (Ramo 19)

²⁰ No se definen en el Proyecto de Presupuesto de Egresos, 2005.

El gasto en clasificación económica-administrativa incluye las cuotas obrero-patronales de la seguridad social y las transferencias del gobierno federal del Ramo 19, entre otros rubros. Como puede verse en el cuadro 31, el gasto asociado a estos ramos ha crecido ligeramente al pasar de 3.1 al 3.4 por ciento como porcentaje del PIB. El gasto del IMSS es considerablemente mayor, siendo casi el triple del gasto del ISSSTE.

**CUADRO 31. GASTO PROGRAMABLE DEL IMSS E ISSSTE EN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA-ADMINISTRATIVA
(Millones de Pesos de 2003)**

| | 2000 | | 2001 | | 2002 | | 2003 | | 2004 | | 2005 | |
|----------------------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|
| | Total | %PIB | Total | %PIB | Total | %PIB | Total | %PIB | Total | %PIB | Total | %PIB |
| | 207,884.5 | 3.1 | 219,890.7 | 3.3 | 222,770.6 | 3.3 | 235,596.8 | 3.5 | 232,050.6 | 3.3 | 257,079.3 | 3.4 |
| IMSS | 160,049.3 | 2.4 | 167,674.6 | 2.5 | 171,072.9 | 2.5 | 177,512.5 | 2.6 | 178,583.3 | 2.5 | 192,672.2 | 2.6 |
| ISSSTE ^{1/} | 47,835.2 | 0.7 | 52,216.1 | 0.8 | 51,697.7 | 0.8 | 58,084.3 | 0.9 | 53,467.4 | 0.8 | 64,407.1 | 0.9 |

^{1/} En Inversiones Financieras incluye 32.3 millones de pesos, por concepto de Otras Erogaciones Financieras

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001, 2002, 2003. Para 2004, PEF. Para 2005, PPEF.

Como se ve en el cuadro 32, el ramo 19 también ha crecido al pasar del 1.57 al 1.89 por ciento del PIB.

**CUADRO 32. APORTACIONES A SEGURIDAD SOCIAL, RAMO 19
Gasto ejercido. (Millones de Pesos de 2003)**

| | TOTAL | % PIB |
|------|------------|-------|
| 2000 | 103,954.55 | 1.57 |
| 2001 | 101,165.37 | 1.53 |
| 2002 | 110,975.53 | 1.64 |
| 2003 | 117,540.60 | 1.74 |
| 2004 | 123,263.21 | 1.73 |
| 2005 | 141,291.80 | 1.89 |

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2001, 2002, 2003

Para 2004, PEF, Gasto aprobado. Para 2005, PPEF.

III.2. Gasto en seguridad social según clasificación funcional²¹

La clasificación funcional del gasto se divide en gasto en funciones de gestión gubernamental, gasto en funciones productivas y gasto en funciones de desarrollo social. Dentro de este último encontramos las funciones de salud y seguridad social.

CUADRO 33. GASTO PÚBLICO EN SEGURIDAD SOCIAL

Erogaciones presupuestarias destinadas a financiar las pensiones en curso de pago del IMSS.
Incluye recursos para apoyar a los trabajadores sujetos al RJP.

Déficit de pensiones del ISSSTE. Transferencias del gobierno federal para atender a la población jubilada.

Aportaciones para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez que se canalizan a las AFORES de trabajadores que laboran en el sector privado.

Pago de las aportaciones estatutarias de los ramos de seguro del IMSS.

Pensiones y prestaciones al sector militar

Servicio médico a pensionistas del ISSSTE y del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (ISSFAM).

Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos 2005

Es importante destacar que los recursos para financiar todas estas funciones se encuentran incluidos en el Ramo 19, que abordaremos posteriormente.

²¹ Para efectos de consolidación el gasto funcional no incluye a las entidades de control presupuestario directo (como sería IMSS, ISSSTE, Pemex, CFE, LFC, entre otros), porque los rubros se incluyen directamente en la contabilidad de cada institución. Sin embargo, en este caso se presenta la clasificación funcional incluyendo estas entidades (salvo 2005) a fin de tener una visión más clara del gasto total en estos rubros.

En el 2004 la suma del gasto en salud y seguridad social, representaba el 47.6 por ciento del gasto en funciones de desarrollo social. El gasto en salud como porcentaje del gasto en funciones de desarrollo social es mayor que el gasto en seguridad social, ya que en el 2004 representaban el 25.3 y 22.3 por ciento, respectivamente.

CUADRO 34. GASTO PROGRAMABLE EN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL
(millones de pesos de 2003)

| | 2000 | %total | 2001 | %total | 2002 | %total | 2003 | %total | 2004 | %total | 2005 | %total | t.c.p.a. |
|---|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|--------|----------|
| Gasto en funciones de desarrollo social | 626,798.1 | | 660,237.1 | | 669,657.5 | | 725,568.4 | | 721,900.2 | | 726,093.5 | | 3.6 |
| Seguridad Social | 148,959.3 | 23.8 | 146,620.8 | 22.2 | 156,119.9 | 23.3 | 165,321.0 | 22.8 | 161,153.6 | 22.3 | 164,615.5 | 22.7 | 2.0 |
| Salud | 147,322.0 | 23.5 | 154,092.7 | 23.3 | 160,702.4 | 24.0 | 178,758.9 | 24.6 | 182,414.6 | 25.3 | 193,023.2 | 26.6 | 5.5 |

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001, 2002,2003. Para 2004, PEF.

Para 2005, PPEF. Millones de pesos de 2005. No incluye aportaciones Issste-Fovissste ni subsidios y transferencias a entidades de control presupuestario directo.

Nota: t.c.p.a.= tasa de crecimiento promedio anual

El gasto en salud y seguridad social representó el 4.8 por ciento del PIB en el 2004. Al igual que la participación en el gasto en funciones en desarrollo social y en el gasto programable, el gasto en salud siendo teniendo una participación ligeramente mayor que el gasto en seguridad social.

CUADRO 35. GASTO FUNCIONAL EN SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL
Porcentajes

| | % PIB | | | % Gasto en funciones de desarrollo social | | | % Gasto Programable | | |
|------|-------|-------|------------------|---|-------|------------------|---------------------|-------|------------------|
| | Total | Salud | Seguridad Social | Total | Salud | Seguridad Social | Total | Salud | Seguridad Social |
| 2000 | 4.47 | 2.22 | 2.25 | 47.27 | 23.50 | 23.77 | 28.7 | 14.27 | 14.43 |
| 2001 | 4.55 | 2.33 | 2.22 | 45.55 | 23.34 | 22.21 | 28.21 | 14.46 | 13.75 |
| 2002 | 4.67 | 2.37 | 2.30 | 47.31 | 24.00 | 23.31 | 27.08 | 13.74 | 13.34 |
| 2003 | 5.09 | 2.65 | 2.45 | 47.42 | 24.64 | 22.79 | 27.71 | 14.39 | 13.31 |
| 2004 | 4.83 | 2.56 | 2.26 | 47.59 | 25.27 | 22.32 | 27.72 | 14.72 | 13.00 |
| 2005 | 4.79 | 2.59 | 2.21 | 49.26 | 26.58 | 22.67 | 30.72 | 16.58 | 14.14 |

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001, 2002,2003. Para 2004, PEF.

Para 2005, PPEF. Millones de pesos de 2005. No incluye aportaciones Issste-Fovissste ni subsidios y transferencias a entidades de control presupuestario directo.

III.2.1 El gasto en salud

El gasto en salud está asociado con los siguientes ramos y entidades:

Entidades

- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

Ramos Administrativos

- Secretaría de Salud (SS)

Ramos Generales

- Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (FASSA, Ramo 33)

En el 2000, el gasto en salud representó el 2.15 por ciento del PIB y se espera que para el 2005 represente el 2.42 por ciento. Durante el periodo 2000-2005 se observa un crecimiento de 26.87 por ciento, siendo las instituciones que cubren a la población no derechohabiente, la Secretaría de Salud, y el FASSA del Ramo 33, las que tuvieron un mayor crecimiento.

| CUADRO 36. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO FEDERAL EN SALUD (millones de pesos de 2003) | | | | | | | | | | | | | |
|--|------------|------|------------|------|------------|------|------------|------|------------|------|------------|------|----------------------|
| | 2000 | %PIB | 2001 | %PIB | 2002 | %PIB | 2003 | %PIB | 2004 | %PIB | 2005 | %PIB | 2000-2005 t.c.pa. |
| TOTAL | 142,413.48 | 2.15 | 149,627.40 | 2.26 | 137,841.66 | 2.03 | 172,322.80 | 2.55 | 173,725.74 | 2.44 | 180,678.34 | 2.42 | 4.87 |
| Instituciones que cubren a población no derechohabiente | 45,266.63 | 0.68 | 49,144.33 | 0.74 | 50,239.39 | 0.74 | 52,681.10 | 0.78 | 46,474.97 | 0.65 | 59,924.03 | 0.80 | 5.77 |
| Secretaría de Salud ^v | 17,704.60 | 0.27 | 20,327.50 | 0.31 | 20,353.32 | 0.30 | 19,744.70 | 0.29 | 13,482.06 | 0.19 | 25,829.91 | 0.35 | 7.85 |
| Ramo 33 (FASSA) | 27,562.03 | 0.42 | 28,816.83 | 0.44 | 29,886.07 | 0.44 | 32,936.40 | 0.49 | 32,992.91 | 0.46 | 34,094.12 | 0.46 | 4.35 |
| Instituciones que cubren a población derechohabiente | 97,146.85 | 1.47 | 100,483.07 | 1.52 | 87,602.27 | 1.29 | 119,641.70 | 1.77 | 127,250.77 | 1.79 | 120,754.31 | 1.62 | 4.45 |
| IMSS | 81,420.15 | 1.23 | 83,988.35 | 1.27 | 71,214.01 | 1.05 | 102,234.10 | 1.51 | 109,238.76 | 1.53 | 100,511.09 | 1.35 | 4.30 |
| ISSSTE | 15,726.69 | 0.24 | 16,494.72 | 0.25 | 16,388.26 | 0.24 | 17,407.60 | 0.26 | 18,012.02 | 0.25 | 20,243.22 | 0.27 | 5.18 |

Fuente: CHPF, 2001, 2002, 2003, PEF, 2004, PPEF, 2005

^vIncluye cuotas al ISSSTE-FOMISSSTE. Para efectos de consolidación de la clasificación funcional se eliminan debido a que se encuentran incluidas en el gasto total del ISSSTE.

Nota: t.c.pa.= tasa de crecimiento promedio anual

Sin embargo, las instituciones que cubren a la población derechohabiente, IMSS e ISSSTE representan en el 2005 dos terceras partes del total del gasto en salud. El IMSS es la institución que más recursos absorbe en materia de salud.

CUADRO 37. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO FEDERAL EN SALUD
Estructura porcentual

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Instituciones que cubren a población no derechohabiente | 31.79 | 32.84 | 36.45 | 30.57 | 26.75 | 33.17 |
| Secretaría de Salud ^{1/} | 12.43 | 13.59 | 14.77 | 11.46 | 7.76 | 14.30 |
| Ramo 33 (FASSA) | 19.35 | 19.26 | 21.68 | 19.11 | 18.99 | 18.87 |
| Instituciones que cubren a población derechohabiente | 68.21 | 67.16 | 63.55 | 69.43 | 73.25 | 66.83 |
| IMSS | 57.17 | 56.13 | 51.66 | 59.33 | 62.88 | 55.63 |
| ISSSTE | 11.04 | 11.02 | 11.89 | 10.10 | 10.37 | 11.20 |

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2001, 2002, 2003. PEF, 2004. PPEF, 2005

1/Incluye cuotas al ISSSTE-FOVISSSTE. Para efectos de consolidación de la clasificación funcional se eliminan debido a que se encuentran incluidas en el gasto total del ISSSTE.

El gasto per cápita en salud también tiene una tendencia creciente, al presentar una tasa de 4.27 por ciento de crecimiento promedio anual en el período 2000-2004.

CUADRO 38. GASTO EN SALUD PER CÁPITA
Pesos de 2003

| | |
|-----------|---------|
| 2000 | 1,465.0 |
| 2001 | 1,513.5 |
| 2002 | 1,559.8 |
| 2003 | 1,715.5 |
| 2004 | 1,731.7 |
| t.c.p.a. | |
| 2000-2005 | 4.27 |

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001, 2002, 2003.

Para 2004, PEF, Gasto aprobado. Para 2005, PPEF.

III.2.2. Gasto funcional por institución

El gasto en salud y seguridad social de las entidades de control presupuestario directo representó el 6.4 por ciento del PIB en el 2000 y se espera que llegue al 8.1 por ciento en el 2005.

El gasto en salud y seguridad social del IMSS representa el 2.4 por ciento del PIB, mientras que el gasto del ISSSTE representa el 0.65 por ciento.

| CUADRO 39. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO EN SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL. ENTIDADES DE CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|------------|------|-------|-----------|------|-------|-----------|------|-------|-----------|------|-------|-----------|------|-------|-----------|------|-------|
| Gasto ejercido. (millones de pesos de 2003) | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | 2000 | %PIB | %GFDS | 2001 | %PIB | %GFDS | 2002 | %PIB | %GFDS | 2003 | %PIB | %GFDS | 2004 | %PIB | %GFDS | 2005 | %PIB | %GFDS |
| TOTAL | 423,944.7 | 6.40 | 67.64 | 447,698.8 | 6.80 | 67.81 | 462,232.4 | 6.80 | 69.03 | 518,914.6 | 7.70 | 71.52 | 555,059.7 | 7.80 | 76.89 | 601,151.8 | 8.10 | 82.79 |
| IMSS | 160,049.39 | | | 167,674.5 | | | 171,072.9 | | | 177,512.5 | | | 191,566.7 | | | 192,672.2 | | |
| Salud | 81,420.15 | 1.23 | 12.99 | 83,988.3 | 1.27 | 12.72 | 71,214.0 | 1.05 | 10.63 | 102,234.9 | 1.51 | 14.09 | 109,237.8 | 1.53 | 15.13 | 100,511.1 | 1.35 | 13.84 |
| Seguridad Social | 78,629.23 | 1.19 | 12.54 | 83,686.2 | 1.27 | 12.68 | 99,858.9 | 1.47 | 14.91 | 75,277.6 | 1.11 | 10.37 | 82,328.9 | 1.16 | 11.40 | 92,161.1 | 1.24 | 12.69 |
| ISSSTE | 47,835.07 | | | 52,216.1 | | | 51,697.6 | | | 58,084.3 | | | 53,467.4 | | | 64,407.1 | | |
| Salud | 15,726.69 | 0.24 | 2.51 | 16,494.7 | 0.25 | 2.50 | 16,388.3 | 0.24 | 2.45 | 17,407.6 | 0.26 | 2.40 | 18,012.0 | 0.25 | 2.50 | 20,243.2 | 0.27 | 2.79 |
| Seguridad Social | 26,939.99 | 0.41 | 4.30 | 28,935.0 | 0.44 | 4.38 | 32,753.2 | 0.48 | 4.89 | 38,217.7 | 0.57 | 5.27 | 33,814.2 | 0.47 | 4.68 | 41,002.1 | 0.55 | 5.65 |
| PEMEX | 94,127.17 | | | 104,267.2 | | | 113,360.6 | | | 124,423.2 | | | 110,516.2 | | | 102,779.2 | | |
| Salud | 5,217.52 | 0.08 | 0.83 | 5,877.3 | 0.09 | 0.89 | 6,126.0 | 0.09 | 0.91 | 6,731.2 | 0.10 | 0.93 | 5,129.9 | 0.07 | 0.71 | 5,291.7 | 0.07 | 0.73 |
| Seguridad Social | 4,155.24 | 0.06 | 0.66 | 4,800.9 | 0.07 | 0.73 | 11,410.3 | 0.17 | 1.70 | 17,361.1 | 0.26 | 2.39 | nd | - | - | nd | - | - |
| CFE | 104,391.77 | | | 106,139.3 | | | 107,947.8 | | | 134,085.1 | | | 141,652.7 | | | 173,247.3 | | |
| Seguridad social | 3,242.15 | 0.05 | 0.52 | 3,854.3 | 0.06 | 0.58 | 3,945.3 | 0.06 | 0.59 | 4,719.2 | 0.07 | 0.65 | 5,549.0 | 0.08 | 0.77 | 6,868.3 | 0.09 | 0.95 |
| LFC | 17,541.27 | | | 17,401.8 | | | 18,153.6 | | | 24,809.5 | | | 57,856.7 | | | 68,046.0 | | |
| Seguridad Social | 4,097.05 | 0.06 | 0.65 | 4,846.6 | 0.07 | 0.73 | 5,520.0 | 0.08 | 0.82 | 5,891.9 | 0.09 | 0.81 | 17,466.6 | 0.25 | 2.42 | 16,957.8 | 0.23 | 2.34 |

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001, 2002, 2003
 Para 2004, PEF, Gasto aprobado. Para 2005, PPEF
 nd: no disponible

En el IMSS el gasto en salud es mayor que el gasto en seguridad social, con excepción del 2002. Por el contrario, en el ISSSTE, el gasto en seguridad social es aproximadamente dos veces mayor que el gasto en salud.

Como se mencionó anteriormente, los servicios de salud de CFE y LFC son contratados con el IMSS, además de contar con un plan complementario, por lo tanto, estas instituciones sólo realizan gasto en seguridad social.

CUADRO 40. GASTO FUNCIONAL. ENTIDADES DE CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO
Distribución del gasto en salud y seguridad social (Porcentajes)

| | IMSS | | ISSSTE | | PEMEX | | CFE | | LFC | |
|------|-------|-------------|--------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|
| | Salud | Seg. Social | Salud | Seg. Social | Salud | Seg. Social | Salud | Seg. Social | Salud | Seg. Social |
| 2000 | 50.9 | 49.1 | 36.9 | 63.1 | 55.7 | 44.3 | | 100.0 | | 100.0 |
| 2001 | 50.1 | 49.9 | 36.3 | 63.7 | 55.0 | 45.0 | | 100.0 | | 100.0 |
| 2002 | 41.6 | 58.4 | 33.3 | 66.7 | 34.9 | 65.1 | | 100.0 | | 100.0 |
| 2003 | 57.6 | 42.4 | 31.3 | 68.7 | 27.9 | 72.1 | | 100.0 | | 100.0 |
| 2004 | 57.0 | 43.0 | 34.8 | 65.2 | - | - | | 100.0 | | 100.0 |
| 2005 | 52.2 | 47.8 | 33.1 | 66.9 | - | - | | 100.0 | | 100.0 |

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001, 2002, 2003
Para 2004, PEF, Gasto aprobado. Para 2005, PPEF

CUADRO 41. GASTO FUNCIONAL. ENTIDADES DE CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO
Tasas de crecimiento anual

| Año | IMSS | | | ISSSTE | | | PEMEX | | | CFE | | LFC | |
|------|-------|-------|-------------|--------|-------|-------------|-------|-------|-------------|-------|-------------|-------|-------------|
| | Total | Salud | Seg. Social | Total | Salud | Seg. Social | Total | Salud | Seg. Social | Total | Seg. Social | Total | Seg. Social |
| 2001 | 4.8 | 3.2 | 6.4 | 9.2 | 4.9 | 7.4 | 10.8 | 12.6 | 15.5 | 1.7 | 18.9 | -0.8 | 18.3 |
| 2002 | 2.0 | -15.2 | 19.3 | -1.0 | -0.6 | 13.2 | 8.7 | 4.2 | 137.7 | 1.7 | 2.4 | 4.3 | 13.9 |
| 2003 | 3.8 | 43.6 | -24.6 | 12.4 | 6.2 | 16.7 | 9.8 | 9.9 | 52.2 | 24.2 | 19.6 | 36.7 | 6.7 |
| 2004 | 7.9 | 6.8 | 9.4 | -7.9 | 3.5 | -11.5 | -11.2 | -23.8 | - | 5.6 | 17.6 | 133.2 | 196.5 |
| 2005 | 0.6 | -8.0 | 11.9 | 20.5 | 12.4 | 21.3 | -7.0 | 3.2 | - | 22.3 | 23.8 | 17.6 | -2.9 |

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001, 2002, 2003
Para 2004, PEF, Gasto aprobado. Para 2005, PPEF
Nota: Total incluye salud más seguridad social

III.3. El Ramo 19

El presupuesto del Ramo 19 establecido en el proyecto de presupuesto de egresos para el 2005, incluye las aportaciones a cargo del gobierno federal que se canalizan a los institutos de seguridad social para cumplir con sus obligaciones en materia de seguridad social.

| CUADRO 42. RAMO 19 |
|--|
| Gasto Directo |
| Pago de pensiones y prestaciones del sector militar |
| Servicio médico a pensionistas y pensiones de trato especial del ISSSTE |
| Transferencias |
| Pensiones en curso de pago del IMSS |
| Déficit de la nómina de pensiones del ISSSTE |
| Aportaciones al seguro de retiro en edad avanzada y vejez (Afores) |
| Servicio médico a pensionistas del ISSFAM |
| Cuotas estatutarias de los ramos de seguro del IMSS |
| Pago de las pensiones de los jubilados ferrocarrileros antes de 1982 |
| Subsidios |
| Financiamiento del programa IMSS-Oportunidades, administrado por el IMSS |

Fuente: *Proyecto de Presupuesto de Egresos*, 2005.

El Ramo 19 ha tenido un crecimiento promedio anual de 6.3 por ciento en el período 2000-2005, aumentando su participación, tanto en el PIB como en el gasto programable y el gasto en funciones de desarrollo social.

CUADRO 43. APORTACIONES A SEGURIDAD SOCIAL, RAMO 19
Gasto ejercido. (Millones de Pesos de 2003)

| | TOTAL | % PIB | % Gasto programable | % Gasto en funciones de desarrollo social | t.c.a. |
|------|-----------|-------|---------------------|---|------------|
| 2000 | 103,954.5 | 1.6 | 10.1 | 16.6 | |
| 2001 | 101,165.4 | 1.5 | 9.5 | 15.3 | -2.7 |
| 2002 | 110,975.5 | 1.6 | 9.5 | 15.9 | 9.7 |
| 2003 | 117,540.6 | 1.7 | 9.5 | 16.2 | 5.9 |
| 2004 | 123,263.2 | 1.7 | 9.9 | 17.1 | 4.9 |
| 2005 | 141,291.8 | 1.9 | 12.1 | 19.5 | 14.6 |
| | | | | t.c.p.a. | |
| | | | | 2000-2005 | 6.3 |

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2001, 2002, 2003

Para 2004, PEF, Gasto aprobado. Para 2005, PPEF

t.c.a.: tasa de crecimiento anual

t.c.p.a.: tasa de crecimiento promedio anual

Por su participación en el total, los rubros más importantes en el Ramo 19 son las transferencias a las entidades de control presupuestario directo, IMSS e ISSSTE, así como la cuota social de las Afores.

El IMSS obtiene más del triple de lo asignado al ISSSTE. Sin embargo, la partida del ISSSTE, que comprende los recursos para cubrir el déficit de la nómina de pensiones, ha tenido un crecimiento real de 155 por ciento en el periodo 2000-2005, contra el 30 por ciento del crecimiento del IMSS, que incluye las aportaciones estatutarias a los seguros. Así, la participación del ISSSTE en el total ha sido creciente, al pasar de 11 por ciento en el 2000 a 20.6 por ciento en el 2005. Por su parte el IMSS ha disminuido su participación en el total al pasar de 64.9 a 62.1 por ciento en el mismo periodo.

CUADRO 44. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO. APORTACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL, RAMO 19
Gasto ejercido. (millones de pesos de 2003)

| | 2000 | % total | 2001 | % total | 2002 | % total | 2003 | % total | 2004 | % total | 2005 | % total | Crec. 2000-2005 |
|---|------------------|-------------|------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------|--------------------|
| TOTAL | 103,954.55 | | 101,165.37 | | 110,975.53 | | 117,540.60 | | 123,263.21 | | 141,291.80 | | 35.9 |
| Seguridad Social | 103,954.55 | 100.0 | 101,165.37 | 100.0 | 110,975.53 | 100.0 | 117,540.60 | 100.0 | 123,263.21 | 100.0 | 131,933.64 | 93.4 | 26.9 |
| Gasto Directo | 5,333.53 | 5.1 | 5,552.68 | 5.5 | 5,880.13 | 5.3 | 6,540.70 | 5.6 | 7,815.15 | 6.3 | 7,891.72 | 5.6 | 48.0 |
| ISSFAM | 863.47 | 0.8 | 882.82 | 0.9 | 907.71 | 0.8 | 957.40 | 0.8 | 1,118.29 | 0.9 | 1,130.42 | 0.8 | 30.9 |
| ISSSTE-Pensiones de Trato Especial 1/ | 394.74 | 0.4 | 388.86 | 0.4 | 514.47 | 0.5 | 404.30 | 0.3 | 520.50 | 0.4 | 375.08 | 0.3 | -5.0 |
| ISSSTE- Servicio Médico a Pensionistas 2/ | 518.83 | 0.5 | 534.56 | 0.5 | 596.57 | 0.5 | 820.00 | 0.7 | 954.11 | 0.8 | 954.38 | 0.7 | 83.9 |
| Pensiones Civiles, Militares y de Gracia 3/ | 3,372.64 | 3.2 | 3,578.12 | 3.5 | 3,681.79 | 3.3 | 4,164.20 | 3.5 | 4,818.59 | 3.9 | 5,045.41 | 3.6 | 49.6 |
| Compensaciones de Carácter Militar 3/ | 171.41 | 0.2 | 155.70 | 0.2 | 167.44 | 0.2 | 181.30 | 0.2 | 376.89 | 0.3 | 355.83 | 0.3 | 107.6 |
| Viudas de Veteranos de la Revolución 3/ | 11.59 | 0.0 | 11.83 | 0.0 | 0.76 | 0.0 | 0.70 | 0.0 | 1.34 | 0.0 | 0.98 | 0.0 | -91.5 |
| Pagas de Defunción y Ayudas para Gastos de Sepelio 3/ | 0.85 | 0.0 | 0.80 | 0.0 | 11.39 | 0.0 | 12.80 | 0.0 | 25.42 | 0.0 | 29.61 | 0.0 | 3404.4 |
| Subsidios y Transferencias | 98,621.02 | 94.9 | 95,612.69 | 94.5 | 105,095.40 | 94.7 | 110,999.90 | 94.4 | 115,447.77 | 93.7 | 131,350.79 | 93.0 | 33.2 |
| Entidades de Control Presupuestario Directo 4/ | 78,850.27 | 75.9 | 82,313.82 | 81.4 | 92,611.68 | 83.5 | 98,321.40 | 83.6 | 101,545.42 | 82.4 | 116,734.19 | 82.6 | 48.0 |
| IMSS | 67,457.95 | 64.9 | 69,330.34 | 68.5 | 75,917.05 | 68.4 | 74,728.10 | 63.6 | 77,692.56 | 63.0 | 87,687.24 | 62.1 | 30.0 |
| ISSSTE | 11,392.32 | 11.0 | 12,983.48 | 12.8 | 16,694.63 | 15.0 | 23,593.30 | 20.1 | 23,852.87 | 19.4 | 29,046.95 | 20.6 | 155.0 |
| Entidades de Control Presupuestario Indirecto | 19,770.75 | 19.0 | 13,298.87 | 13.1 | 12,483.72 | 11.2 | 12,678.50 | 10.8 | 13,902.34 | 11.3 | 14,616.60 | 10.3 | -26.1 |
| Cuota Social (AFORES) | 10,614.31 | 10.2 | 11,144.26 | 11.0 | 10,827.40 | 9.8 | 8,778.60 | 7.5 | 10,689.83 | 8.7 | 11,102.94 | 7.9 | 4.6 |
| Apoyo a Pensiones y Jubilaciones | 7,689.16 | 7.4 | 558.10 | 0.6 | | | | | 1,382.98 | 1.1 | 598.99 | 0.4 | -92.2 |
| Prima de Ley (AFORES) | 1,467.29 | 1.4 | 1,596.51 | 1.6 | 1,656.32 | 1.5 | 1,373.90 | 1.2 | 1,829.53 | 1.5 | 1,779.58 | 1.3 | 21.3 |
| Fondo de Reserva para el Retiro 5/ | | | | | | | 695.80 | 0.6 | | | 1,135.08 | 0.8 | |
| Pensiones y jubilaciones en curso de pago | | | | | | | 1,830.20 | 1.6 | | | | | |

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2001, 2002, 2003

Para 2004, PEF, Gasto aprobado. Para 2005, PPEF

NOTA: El Ramo 19 en clasificación funcional se divide en 2005 en educación, salud y seguridad social. Algunas funciones clasificadas anteriormente como seguridad social, aparecen ahora en Salud.

Por tal motivo, las sumas con la clasificación propuesta no coinciden.

En 2005, en IMSS incluye el programa IMSS-Oportunidades por 4360.7 mdp.

En 2005 no incluye 2185.4 mdp de educación.

1/ A partir de 2005 la unidad responsable es la Unidad de Política y Control Presupuestario.

2/ A partir de 2005 la unidad responsable es la Dirección General de Programación y Presupuesto "A".

3/ En ejercicio 2000 las cifras corresponden a subsidios y transferencias.

4/ Para efectos de consolidación de la Clasificación Funcional, se eliminan estas cifras debido a que se encuentran incluidas en el gasto total de las entidades.

5/ En 2005 aparece como apoyos para cubrir prestaciones sociales de carácter contingente.

Considerando la unidad responsable de ejercer los recursos, en el 2004 el IMSS administra el 63 por ciento de los recursos y el ISSSTE el 20.5 por ciento. El resto se distribuye entre diversas dependencias.

CUADRO 45. APORTACIONES A SEGURIDAD SOCIAL, RAMO 19. UNIDADES RESPONSABLES
Gasto ejercido. (millones de pesos de 2003)

| | 2000 | % total | 2001 | % total | 2002 | % total | 2003 | % total | 2004 | % total | 2005 | % total |
|-----------------------------------|----------|---------|----------|---------|----------|---------|----------|---------|----------|---------|----------|---------|
| IMSS | 67,457.9 | 64.9 | 69,330.3 | 68.5 | 75,917.1 | 68.4 | 74,728.1 | 63.6 | 77,692.5 | 63.0 | 87,934.6 | 62.2 |
| ISSSTE 1/ | 12,305.9 | 11.8 | 13,906.9 | 13.7 | 17,805.7 | 16.0 | 24,817.6 | 21.1 | 25,327.5 | 20.5 | 29,128.9 | 20.6 |
| Dirección General de | | | | | | | | | | | | |
| Programación y Presupuesto "A" 2/ | 19,770.8 | 19.0 | 13,298.9 | 13.1 | 12,483.7 | 11.2 | 10,848.3 | 9.2 | 13,902.3 | 11.3 | 14,476.6 | 10.2 |
| Unidad de Política y Control | | | | | | | | | | | | |
| Presupuestario 3/ | 3,556.5 | 3.4 | 3,746.4 | 3.7 | 3,861.4 | 3.5 | 6,189.2 | 5.3 | 5,222.2 | 4.2 | 6,961.6 | 4.9 |
| ISSFAM | 863.5 | 0.8 | 882.8 | 0.9 | 907.7 | 0.8 | 957.4 | 0.8 | 1,118.3 | 0.9 | 1,133.6 | 0.8 |

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2001, 2002, 2003.

Para 2004, PEF, Gasto aprobado. Para 2005, PPEF.

En 2005, en IMSS incluye el programa IMSS-Oportunidades por 4360.7 mdp.

1/ Incluye Apoyo para cubrir el déficit de la nómina de pensiones del ISSSTE.

Incluye servicio médico a pensionistas y pensiones de trato especial, excepto en 2005.

2/ Incluye cuota social y prima de ley a las AFORES, así como apoyos a pensiones y jubilaciones.

En 2005 incluye servicio médico a pensionistas.

3/ Hasta 2003, Unidad de Servicio Civil.

En 2005 Incluye pensiones de trato especial y apoyos para cubrir prestaciones sociales de carácter contingente.

COMENTARIOS FINALES

Sin duda, el análisis de los sistemas de seguridad social y las consiguientes reformas en un número creciente de países es un fenómeno que seguirá ocupando la atención de gobiernos y ciudadanos en los próximos años.

En los países europeos se están planteando alternativas como el aumento de la edad pensionable, el incremento el número de años requeridos para tener derecho a una pensión completa, y el dar incentivos para cambiar de las pensiones públicas a esquemas de pensiones ocupacionales y privados para disminuir la carga del gobierno, entre otras.

Sin embargo, las principales reformas de las últimas décadas han consistido en pasar de esquemas de beneficios definidos y de reparto, a esquemas de contribución definida o mixtos, completamente fondeados y administrados por empresas privadas.

En México, la reforma al IMSS convirtió el anterior sistema de reparto en un sistema de contribución definida con un beneficio definido mínimo. No obstante, el resto de las instituciones en el país siguen funcionando como un sistema de reparto, con la consiguiente vulnerabilidad a los factores demográficos y económicos, entre otros.

Por ejemplo, aumentó el número de pensionados en relación con el número de trabajadores en activo. En el IMSS este indicador pasó de 6.8 en el 2000 a 5.7 en el 2004, mientras que en el ISSSTE pasó de 5.3 a 4.0 en el mismo período. Dado el adelgazamiento del sector público, se espera que en el ISSSTE esta relación tienda a disminuir aún más.

La Ley del IMSS de 1997 disminuyó las contribuciones obrero-patronales sobre la nómina y aumentó las aportaciones del gobierno federal sobre el salario base de cotización y su participación en el total de las cuotas a la seguridad social, además de la *cuota social*, lo que implica una mayor carga fiscal.

Se implementó uno de los sistemas más benéficos de reconocimiento de las contribuciones anteriores dando a los trabajadores que cotizaban antes de junio de 1997 la opción de jubilarse con los beneficios del régimen anterior.

Además, a partir de enero del 2004 se otorgó un incremento de 11% en el monto de las pensiones.

En cuanto al RJP, las aportaciones para financiar las pensiones provienen en un 71.3 por ciento del IMSS-Patrón, que a su vez, financia este gasto con cuotas de trabajadores y empresas (76.4 por ciento) y el resto con las aportaciones del gobierno federal (23.6 por ciento).

Existe una amplia discusión al respecto. El IMSS propone eliminar el RJP, de forma que sus trabajadores reciban los beneficios de ley, al igual que los trabajadores afiliados al IMSS. Por su parte, el sindicato de trabajadores del IMSS, propone diferentes medidas como son: aumentar las cuotas de los trabajadores y del Estado e incluso están dispuestos a discutir el establecimiento de una edad mínima de jubilación, la revisión del salario base para el otorgamiento de las pensiones, así como del factor dinámico para la actualización de las pensiones en base en la inflación reconocida y no en los incrementos otorgados al personal activo, entre otros.

En el caso del ISSSTE, el gobierno hace aportaciones de ley a sus trabajadores, además realiza transferencias para cubrir el déficit de la nómina de pensiones. Hay que agregar las aportaciones de ley que el gobierno realiza para sus trabajadores, las cuales aumentaron en 2% sobre el sueldo base de cotización, correspondientes al SAR, a partir de las modificaciones a la Ley del ISSTE en 1993.

Las cuotas para financiar el sistema de pensiones del ISSSTE han sido insuficientes y el gobierno federal ha realizado transferencias para cubrir el déficit de la nómina de pensiones. Estas transferencias han pasado del 0.17 por ciento del PIB en el 2000 al 0.39 por ciento.

En el Ramo 19 el rubro para cubrir el déficit de la nómina de pensiones del ISSSTE ha tenido un crecimiento real de 155 por ciento en el período 2000-2005, contra el 30 por ciento del crecimiento de los recursos del IMSS por las aportaciones estatutarias.

Los ingresos propios del ISSSTE han disminuido fuertemente en el periodo 2000-2003, de forma tal que la institución se vuelve cada vez más dependiente de las transferencias del gobierno federal.

Por otro lado, el cambio epidemiológico del país hace que se requiera un mayor gasto en salud puesto que las enfermedades crónicas-degenerativas tienen un tratamiento más costoso. Asimismo, es más oneroso tratar los padecimientos de los adultos mayores.

La PEA ha crecido más que la inserción de los trabajadores a la seguridad social. En un escenario deseable de mayor cobertura de la seguridad social se daría un aumento del costo fiscal, señalando un punto débil del diseño actual de la seguridad social. Lo mismo ocurre con la gran cantidad de trabajadores que están en la economía informal o que tienen empleos eventuales.