



Centro de Estudios
CE-SOP
Sociales y de Opinión Pública

***Reseña del Informe al Ejecutivo
federal y al Congreso de la
Unión sobre la Situación
Financiera y los Riesgos del
Instituto Mexicano del Seguro
Social, 2004***

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

www.imss.gob.mx

Sara María Ochoa *

Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública
H. Cámara de Diputados

La claridad, la transparencia y la rendición de cuentas se han convertido en valores muy apreciados por la sociedad y en los últimos años se han constituido en un eje rector en la actuación de la Administración Pública Federal y demás instancias de gobierno. En este contexto, y dando cumplimiento a lo señalado en la Ley del Seguro Social, aparece por tercera ocasión el *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social*, presentado por el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Este extenso documento de 470 páginas formula la disyuntiva entre la necesidad de cubrir las funciones esenciales del Instituto y, por otro lado, de enfrentar las restricciones financieras existentes. La exposición y discusión se extiende a lo largo de 10 capítulos: Entorno Económico y Social, Resultados de las Valuaciones Actuariales, Valuación del Pasivo Laboral del Instituto en su carácter de Patrón, Estado de Resultados y Balance General, Resultados de Corto Plazo, Los Ingresos del IMSS, Las Reservas del IMSS, Riesgos Adicionales del Instituto, Situación de las Instalaciones y Equipo del Instituto y, por último, Perspectivas de los Seguros. Además, se incluye una presentación y conclusiones.

El análisis de los riesgos del Instituto está basado en consideraciones demográficas, epidemiológicas, financieras, entre otras, que buscan dar sustento tanto al desarrollo de la problemática como a las conclusiones y las opciones de política propuestas. Los estudios actuariales y contables en los cuales se basa el análisis fueron realizados externamente al Instituto. La amplitud de los temas tratados, la abundancia de estadísticas y, sobretudo, la exposición de la perspectiva del propio Instituto respecto a temas cruciales, lo convierten en una referencia para el lector-investigador, aun cuando está destinado principalmente para su análisis detallado por el Ejecutivo y por el Congreso de la Unión. Por esta razón, consideramos de interés incluir una reseña de este Informe en el Boletín del CESOP.

En una economía con pocas expectativas de mejora en las finanzas personales, debido, entre otras cosas, a la reducción de los salarios reales y a la alta proporción de la población que se encuentra en condiciones de pobreza y pobreza extrema, los sistemas de seguridad social se convierten en un mecanismo que incide positivamente en el nivel de vida de la población. El contar con un sistema de seguridad social que permita hacer frente a periodos de enfermedad con la tranquilidad de no poner en riesgo, o en el peor de los casos, perder el patrimonio, así como la certeza de llegar a la vejez con un ingreso asegurado, es un activo que genera confianza social y política, y que repercute

* Licenciada en Economía, UAS. Cursó estudios de Maestría en Economía, CIDE

en la productividad de los trabajadores, además de estar estrechamente relacionado con el bienestar de las personas y las familias.

En los últimos años la seguridad social ha sido uno de temas de mayor discusión, lo que condujo en 1995 a una serie de reformas a la Ley del Seguro Social que entraron en vigor en 1997. Entonces como ahora se apuntaba la importancia de que el Instituto cumpliera eficientemente con sus labores sustanciales de salud y seguridad social. Se señalaban también los graves problemas financieros por los que atravesaba el Instituto que hacían impostergable la reforma del sistema de pensiones.

La nueva Ley del Seguro Social modificó sustancialmente el funcionamiento de los seguros ofrecidos por el Instituto. Los seguros de Riesgo 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 Administradoras de Fondos para el Retiro (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.

También se modificó 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% del total de las cuotas a la seguridad social, a diferencia del 5% bajo el sistema de reparto, que señalaba la ley anterior

Además de las aportaciones establecidas por Ley correspondientes a 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. 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. Además, 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 11 por ciento el monto de las pensiones vigentes al 31 de diciembre de 2003 y posteriores.

Sin embargo, todas estas reformas parecen no haber sido suficientes, ya que según el Informe "el Instituto ha llegado al punto en que las demandas de recursos son prácticamente incompatibles y donde los espacios para acciones puntuales de ahorro o de generación de ingresos dentro del actual marco legal y contractual se agotan rápidamente. Así, el Informe proyecta que en el 2005 no será posible cubrir las

obligaciones crecientes del RJP, financiar el aumento esperado en las pensiones definitivas por Invalidez y Riesgos de Trabajo, y al mismo tiempo mantener el gasto de inversión y operación presupuestado en el 2004, y una meta de acumulación de reservas también similar a la establecida para el 2004”.

Desde la presentación, el informe nos advierte de los tres riesgos más importantes que enfrenta el IMSS, a saber: la carga financiera derivada del Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP) del Contrato Colectivo de Trabajo (CCT), el déficit creciente en la cobertura de Gastos Médicos de Pensionados (GMP) del Seguro de Enfermedades y Maternidad (SEM) y, en tercer lugar, las posibilidades del Instituto de cumplir con su misión social de asegurar a todos los trabajadores de México comprendidos dentro del apartado A del artículo 123 Constitucional.

La situación financiera de los seguros

El IMSS cuenta con más de 12 millones de trabajadores afiliados al Instituto y más de 800,000 empresas que los emplean, los cuales aportan cuotas obrero-patronales que representan el 76.4 por ciento de los ingresos del IMSS. Las aportaciones del gobierno federal a los ramos de aseguramiento significan el restante 23.6 por ciento. En relación al gasto total en salud, los servicios de personal representan el 70.5 por ciento, los medicamentos y el material de curación el 22 por ciento, y la conservación, mantenimiento e inversión el 7.5 por ciento.

En las valuaciones actuariales de los seguros manejados por el Instituto, encontramos diferencias en la situación financiera que enfrenta cada uno de ellos. Tanto el Seguro de Riesgos de Trabajo, como el Seguro de Invalidez y Muerte, tienen un panorama superavitario en el largo plazo. Por su parte, el Seguro de Gastos Médicos de Pensionados presenta un déficit creciente.

Seguro de Riesgos de Trabajo

El Seguro de Riesgos de Trabajo es financiado totalmente por el patrón. La prima es de 0.25 de los salarios base de cotización y un factor de prima de 2.9. Dichas primas se irán modificando en los próximos años, hasta llegar a 0.5 y 2.3, respectivamente. La estimación que se hace al 31 de diciembre de 2003 para el pago de pensiones arrojó una prima promedio en los 100 años de proyección de 0.3 por ciento de los salarios. Como puede verse, esta prima es menor que el aumento a 0.5 por ciento que se prevee, sin embargo, los resultados se refieren únicamente al gasto que representan las pensiones derivadas por un accidente de trabajo, esto es, no se incluye el componente de gastos médicos y de gastos de administración.

Seguro de Invalidez y Vida

En el seguro de Invalidez y Vida el gasto se divide en tres partes: gobierno federal, IMSS, y la cuenta individual del trabajador. La prima, de 2.5 por ciento del salario base de cotización, se utiliza para el financiamiento de las pensiones, ya sean temporales o definitivas, así como de los gastos administrativos que se derivan. A diferencia del Seguro de Riesgos de Trabajo, el seguro de Invalidez y Vida no financia los gastos médicos de los asegurados, sino que éstos son asumidos por el Seguro de Enfermedades y Maternidad.

En las estimaciones actuariales la prima actual del 2.5 por ciento de los salarios de cotización establecida en la Ley, es en principio suficiente para cubrir las obligaciones por sumas aseguradas y pensiones temporales durante el periodo de 100 años, ya que el costo actuarial del régimen de pensiones se estima en 1.62 por ciento de los salarios.

Seguro de Gastos Médicos de Pensionados

El problema principal se encuentra en el Seguro de Gastos Médicos de Pensionados, que forma parte del Seguro de Enfermedad y Maternidad. Actualmente, se financia con una cuota del 1.5 por ciento sobre la masa salarial de los trabajadores activos, de forma que este ramo toma los ingresos de los trabajadores actuales para financiar los gastos médicos de los pensionados actuales. La problemática de este seguro es muy particular y está asociada con el hecho de que los pensionados y jubilados, así como sus beneficiarios, tienen derecho a utilizar los servicios médicos del Instituto, sin plantearse fuentes alternas de financiamiento. Así, este seguro que tiene la menor cuota asignada, es el que más gastos genera.

En relación a las proyecciones a largo plazo, la prima necesaria para igualar ingresos y gastos, pasa de 2.06 por ciento en 2004 a 10.23 por ciento en 2103, y la prima promedio en el período de 100 años es de 8 por ciento. Dado que la prima actual es de 1.5 por ciento de los salarios de cotización existe ya un alto grado de desfinanciamiento que aumentará con el tiempo. De hecho, hoy en día el GMP absorbe recursos de otros ramos, particularmente del Seguro de Enfermedades y Maternidad, “en un escenario muy optimista, para los próximos 50 años, de mantenerse la prima actual, el valor presente del déficit a precios de 2003, sería equivalente al 8.07 por ciento del PIB de ese año. Habría además un déficit de 2.07 puntos porcentuales en la prima de financiamiento”.

Propuestas de solución de la dirección del IMSS

El Informe plantea diferentes propuestas de solución para enfrentar este problema. No obstante, la propuesta principal está relacionada con el funcionamiento del régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP) del Contrato Colectivo de Trabajo (CCT), que cubre a los empleados en activo y a los actuales pensionados y jubilados afiliados al Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social.

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 está en vigor desde 1966 y otorga a los trabajadores de IMSS beneficios superiores a los proporcionados por Ley a los trabajadores. Las aportaciones de los trabajadores en activo se utilizan para financiar las pensiones de los ya jubilados, esto es, se trata de un sistema de reparto.

De acuerdo con la valuación actuarial del RJP al 31 de diciembre de 2003, 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% 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% inferior a su último sueldo”. 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, entre otras prestaciones.

Comparación de las Condiciones de Jubilación de un Empleado del IMSS y de un 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

El IMSS tiene un doble compromiso, como asegurador y como patrón. Las aportaciones para financiar las pensiones del RJP son de 7.4% por parte de los trabajadores, 21.3 % por parte del IMSS-Asegurador y 71.30% por la parte del IMSS-Patrón. Además, el IMSS financia estos porcentajes 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.

La propuesta 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 seguros; 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.

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

Se concluye que no sería prudente aumentar la suma del total de los porcentajes de aportación basados en la nómina a los distintos seguros. Además, una opción de política a considerar sería indizar tanto las aportaciones al gobierno federal como la 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.

La dinámica de los seguros

Distintas variables sociales, económicas, demográficas y epidemiológicas, entre otras, afectan fuertemente la dinámica de los seguros y deben tomarse en cuenta al momento de planear las acciones y estrategias a seguir en el mediano y largo plazo. Por un lado, el reto es aumentar la base de trabajadores afiliados al IMSS y, por otro, financiar eficazmente el gasto creciente que representan las pensiones y los gastos médicos para los pensionados.

En el 2003 el IMSS contaba con 43 millones de derechohabientes. El número de trabajadores afiliados disminuyó en 0.9% en el periodo que va del 2001 al 2003, habiendo alcanzado su máximo en el 2000. Durante los primeros meses de 2004 se ha comenzado a reactivar la afiliación de trabajadores permanentes y eventuales al IMSS.

Población Económicamente Activa y Trabajadores Permanentes y Eventuales Urbanos afiliados al IMSS								
(miles de personas al cierre del año)								
Descripción	2000	2001	2002	2003	Variaciones			
					Absoluta	%	Absoluta	%
	(1)	(2)	(3)	(4)	(4)-(3)	(4)/(3)	(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	9,884	10,282	10,448	11,176	728	7	1291	13.1
Trabajadores permanentes y eventuales urbanos (IMSS)	12,546	12,164	12,226	12,191	-35	-0.3	-355	-2.8

Fuente: INEGI e IMSS

Aumentar el número de trabajadores afiliados se torna una tarea difícil en un ambiente de crecimiento económico lento y tasas de desempleo crecientes, problemática que se agudiza cuando consideramos un problema estructural de la economía mexicana, el acelerado crecimiento del sector informal. Los trabajadores en el sector informal generalmente no cuentan con contratos de trabajo y no están cubiertos por sistemas de seguridad social. De esta forma, aunque la PEA ha seguido creciendo de acuerdo a las características demográficas del país, los trabajadores afiliados han disminuido.

Otro aspecto cualitativo de gran importancia es el 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 por el de la demanda.

En este sentido, debe señalarse el esfuerzo del gobierno federal a través del Seguro Popular de Salud, destinado 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, de forma que, a partir de enero de 2004, se integrará 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.

El Informe plantea también una serie de consideraciones cualitativas de gran importancia que toma en cuenta el trabajador al momento de optar por un trabajo y que están relacionadas con su interés en contar con seguridad social. Por ejemplo, es frecuente que los trabajos asegurados tengan sueldos menores que los de empleos no asegurados, de forma que muchos trabajadores optan por empleos no cubiertos por el IMSS, o bien, por un trabajo *informal* en el cual pueden obtener una remuneración superior que si estuvieran asegurados en un puesto *formal*. 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*, careciendo 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”.

Por otro lado, está el impacto que tienen las cuotas obrero-patronales en la creación de empleos que cuenten con seguridad social, debido a que pueden considerarse 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.”.

Por todo lo señalado anteriormente, la reforma laboral que aún está pendiente podría ser clave en la determinación de las nuevas relaciones laborales entre trabajadores y patrones, con un gran impacto en el mercado de trabajo y la economía en general.

En cuanto al gasto creciente en las labores sustanciales del IMSS, vemos que el cambio en la composición demográfica juega un papel de gran importancia. En los últimos años ha aumentado la esperanza de vida de los mexicanos, han disminuido las tasas de fertilidad y de mortalidad infantil, de manera que México es un país que tiende a envejecer de forma acelerada en los próximos años. Sin un sistema de seguridad adecuado, se corre el riesgo de que la población de adultos mayores esté desprotegida y en condiciones de pobreza

Actualmente 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. Para el 2037 se estima que 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. Además, la proporción de trabajadores activos entre trabajadores pensionados ha disminuido aceleradamente en los últimos cuatro años, se estima que pasará del 14.6 en el 2000 a 7.54 en el 2025 y a 3.15 en el 2050. 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.

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. De hecho, este tipo de enfermedades con frecuencia son discapacitantes y representan un costo financiero muy elevado, además que demandan mayor utilización de los servicios de salud y mayor complejidad tecnológica para su diagnóstico, tratamiento y rehabilitación.

Por la naturaleza de estas enfermedades y por el costo creciente que representan, el Instituto ha desarrollado un nuevo sistema de salud pública integral basado en la prevención, la curación y la rehabilitación, a través de la estrategia denominada Proceso de Mejora de Medicina Familiar. Por su parte, la estrategia PREVENIMSS busca reorientar la atención médica hacia la prevención, convirtiendo la corresponsabilidad del derechohabiente en un aspecto clave en el cuidado de su salud.

Comentarios finales

Así pues, a lo largo del Informe se aprecia una visión que podría considerarse pesimista en la medida que una gran cantidad de trabajadores no contará con cobertura de seguridad social en los próximos años (recuérdese que hoy más de la mitad de la población con 60 años y más no cuenta con acceso a las prestaciones otorgadas por la seguridad social). Otro aspecto preocupante es el déficit que representan algunos de sus seguros. Por lo cual, el Informe nos da un aire de urgencia en las medidas que deben tomarse si queremos mantener con vida el sistema de seguridad social, y evitar así un problema financiero mayor.

En este sentido, hay que señalar que aún aceptando la crudeza del problema financiero, hay diversos elementos no menos importante que deben ser considerados.

Debido a la poca confianza que trabajadores y patrones tienen en los sistemas públicos de seguridad social, cada vez más empresas tienen sus propios contratos colectivos de trabajo, que frecuentemente incluyen beneficios adicionales a los que marca la ley, además de la contratación de seguros de gastos médicos mayores complementarios a los servicios del IMSS.

De acuerdo a una encuesta de Reforma del 4 de agosto de 2004 que pregunta a los derechohabientes si preferirían aportar su cuota al IMSS o bien, destinar esta cuota para pagar un servicio médico privado, el 50% de los que respondieron escogieron la primera opción, mientras que 42% eligió la segunda. Por otro lado, cuando en una encuesta de Ipsos-Bimsa, en agosto de 2004 se les preguntó a las personas qué tan confiables consideraban a diferentes proveedores de salud, el 50% de las personas señaló que el IMSS era *muy o algo confiable*, contra 47 por ciento que dijo que era *poco o nada confiable*. Por su parte, los médicos privados obtienen el mayor nivel de confianza con un 82% en la primera categoría, y 14% en la segunda. Sin embargo, debido principalmente a criterios económicos, el IMSS sigue siendo una opción muy importante para la atención médica, ya que el 32% de las personas acuden al IMSS cuando se enferman, sólo superado por el 33% que obtuvieron los médicos particulares.

Por otro lado, en México no contamos con un sistema de seguridad social que proteja integralmente a los trabajadores en diferentes situaciones de su vida laboral, como por ejemplo, el desempleo, como sucede en economías más desarrolladas. Los beneficios a los que se tiene acceso por medio de organismos como el IMSS y el ISSSTE son prácticamente los únicos con los que cuentan los trabajadores, sobretudo los de menores

ingresos, de forma tal que las pensiones y jubilaciones tienen una gran incidencia en la situación económica de determinados grupos de la población y, por lo tanto, pueden convertirse en un instrumento real de combate a la pobreza.

Sin duda, una situación como la señalada en el documento en la que, por Ley, los trabajadores reciben una pensión promedio del 50% de su sueldo como trabajadores activos no es deseable ya que estos recursos generalmente son insuficientes para cubrir las necesidades básicas de los jubilados y pensionados y sus dependientes económicos. De acuerdo al informe del Instituto para el 2003: “ Para hogares del quinto al sexto decil de ingreso, alrededor de 40% de los ingresos provienen de esa fuente, pero para los de menores ingresos la proporción puede llegar a cerca de 80%. Con respecto al financiamiento del gasto, aun para los hogares de mayores ingresos las pensiones son una fuente importante: para el 10% de mayor ingresos, cerca del 50% del gasto corriente es financiado por la pensión; para los hogares de menores ingresos la proporción es de más de 80%”.

Así, la cuestión fundamental reside en que los trabajadores en general, incluidos los trabajadores cubiertos por la Ley del IMSS y los trabajadores del RJP cuenten con pensiones y prestaciones suficientes y que los beneficios de algún sector no vayan en detrimento de los beneficios de otros.

En relación al Contrato Colectivo del RJP algunos de los temas que forman parte de la discusión entre el IMSS y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS), se refieren al establecimiento de una edad mínima de jubilación, a 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.

Un elemento muy importante es el diseño de un esquema de contribuciones que lleve a una repartición más equilibrada de la carga financiera entre los trabajadores y el Instituto y, por lo tanto, el gobierno federal. El SNTSS ha planteado el restablecimiento de las cuotas obrero-patronales de la Ley del IMSS de 1973, ya que la Ley de 1997 redujo en 30% las aportaciones obrero-patronales, cantidad que absorbió el Estado con cargo al presupuesto federal. Por lo tanto, proponen el aumento de las primas a los rubros de Gastos Médicos de Pensionados y de Enfermedades y Maternidad al 2 por ciento, así como el aumento gradual anual hasta alcanzar la prima de equilibrio, según lo establecen las autoridades del IMSS. Incluso se solicita agregar un 0.5 por ciento de prima al seguro de Invalidez y Vida para gastos médicos de sus pensionados y revisarlo cada año. Por otro lado, están de acuerdo con el aumento de las aportaciones de los trabajadores destinadas al pago de pensiones de seis a ocho por ciento, contra el 11 por ciento que proponen las autoridades del IMSS.

Sin embargo, después de dos años de negociaciones entre el Instituto y el Sindicato no parece factible una solución a este asunto.

Una segunda vertiente de esta discusión se centra en la deseabilidad de mantener el RJP como un sistema de reparto, o bien, considerar la introducción de un sistema de cuentas individuales con capitalización, como se hizo para los trabajadores afiliados al IMSS mediante las AFORES, de forma que se tendría un sistema independiente de la

evolución demográfica, que se encuentra siempre fondeado y que confiere derechos de propiedad a los trabajadores sobre sus aportaciones, lo cual facilita la movilidad laboral.

Por lo pronto, en agosto de este año, entraron en vigor las reformas realizadas por el Congreso de la Unión a los artículos 277 D y 286 K de la Ley del Seguro social, que prohíben al Instituto usar sus ingresos para financiar el Fondo para el cumplimiento de Obligaciones Laborales que es utilizado para enfrentar las obligaciones del RJP.

Así, deberán plantearse esquemas de solución para el IMSS que privilegien la eficiencia en la administración, evitando gastos innecesarios en labores no sustantivas para la institución, las estrategias preventivas de salud, la corresponsabilidad de trabajadores, patrones y gobierno y la elaboración de una estrategia financiera en relación a los seguros del Instituto y al RJP que reparta de forma eficiente y equitativa las responsabilidades financieras.

No hay que perder de vista que los problemas financieros del sistema de pensiones también alcanzan a otras instancias del Sistema de Salud, en particular al ISSSTE, que es afectado por la problemática asociada al esquema de pensiones de reparto, como por ejemplo, la transición demográfica. Según expertos, el costo del mantener el esquema de pensiones actual en el ISSSTE es creciente y permanente, ya que las contribuciones actuales resultan insuficientes para cubrir los beneficios definidos por ley para sus afiliados, de forma que el gobierno federal realiza una transferencia de recursos del Ramo 19 superior al 0.13% del PIB.¹ Señalan también los beneficios relativamente mayores a que tienen acceso los trabajadores del ISSSTE en relación a los trabajadores afiliados al IMSS.

Por lo tanto, es indispensable un análisis integral de la seguridad social que nos permita evaluar el impacto de la nueva Ley del Seguro Social, no sólo en el funcionamiento del Instituto, incluyendo la influencia de los resultados de las AFORES en la situación financiera de los seguros a través de las comisiones cobradas y el rendimiento de la cuenta de INFONAVIT, sino, de forma más importante, en el objetivo mejorar las condiciones de vida de los trabajadores.

¹ García, Francisco y Alejandro Villagómez (marzo 2003), *Reforma al sistema de pensiones del ISSSTE*, Documento de Trabajo no. 258, CIDE, México.