

Hacia la Universalización de la Seguridad Social*

José Narro Robles
Rolando Cordera Campos
Leonardo Lomelí Vanegas

Introducción

A la sociedad contemporánea le ha correspondido la sustitución acelerada de viejos paradigmas y la incorporación de otros, novedosos, pero no necesariamente mejores que los previos. Por supuesto que México no ha sido ajeno a lo anterior, por el contrario, se ha beneficiado y ha sufrido las consecuencias de esos procesos. Un hecho es incontrovertible: La globalización, con sus múltiples dimensiones y efectos ha impactado, durante las últimas décadas, los grandes sistemas de la sociedad, los ámbitos público y privado, lo financiero y lo social, el sistema de valores y el acceso a la información y el conocimiento entre muchos otros.

En este proceso de globalización, todas las sociedades, independientemente de su voluntad o interés de participar en el mismo, se han visto afectadas. Como sería lógico esperar, se han registrado ganadores y perdedores. Han existido casos en los que esos procesos han contribuido al desarrollo humano de las sociedades y también se han dado otros en los que se han agudizado las polarizaciones. Lo que no ha habido es exclusión o aislamiento posibles. Los efectos han sido universales y han contribuido a transformar, entre muchas otras, la geografía política, la economía del mundo, la educación y las propias aspiraciones del ser humano. El mundo ha cambiado en unos cuantos años en tal forma, que las transiciones se han marcado más y las brechas se han extendido, además de que se ha generado una enorme cantidad de paradojas.

Nunca el mundo había tenido tantos habitantes; jamás había habido tal nivel de desarrollo científico y tecnológico y nunca se había tenido un ingreso per cápita tan alto en el planeta. Sin embargo, también es cierto que nunca antes en la historia del hombre

habían existido tantos pobres, dos mil 800 millones de individuos; como igualmente veraz es que nunca se habían registrado cifras tan contrastantes en la esperanza de vida, como sucede con Zambia, Botswana o Lesotho con 35 años por un lado y con Japón con 82 por el otro, o diferencias en el ingreso per cápita entre los países pobres y los desarrollados que son superiores a los seis tantos, con el extremo en el caso de Malawi y Luxemburgo que alcanza casi cien veces.

Concepto y propósito de la seguridad social

La vida normal está llena de vicisitudes. Para enfrentar los desafíos que en ella se presentan, se han establecido distintos mecanismos. Los más extendidos en la sociedad moderna son los sistemas de seguridad social. Puede decirse entonces, que se trata de sistemas diseñados y puestos en práctica para combatir la incertidumbre que plantea la vida cotidiana. A través de los mismos se busca proteger al individuo y su familia de las amenazas que de manera natural se presentan durante la existencia: la enfermedad, los riesgos laborales, la pérdida del empleo o la muerte.

La seguridad social, su organización y estructura, responde a las condiciones particulares de cada sociedad en un momento determinado. En razón de ello requiere de sistemas dinámicos y flexibles, es decir, de la posibilidad de adaptarlos a las cambiantes condiciones de una sociedad. Lo anterior obliga a reconocer las particularidades de la colectividad, de sus necesidades y posibilidades, para que de acuerdo con eso se diseñe el sistema correspondiente. Esto equivale a señalar que no existen modelos únicos y menos permanentes.

Los sistemas de seguridad social tienen al menos cinco características. En primer término, son parte de la respuesta pública y organizada del Estado frente a las desigualdades económicas y sociales, e idealmente deben incluir en sus procesos la participación activa de las familias beneficiadas por sus programas. En segundo lugar, deben entenderse como parte de los derechos fundamentales de una colectividad. Son,

de hecho, un mecanismo básico del progreso por medio de la solidaridad grupal y una fórmula adecuada para conseguir la redistribución de la riqueza generada en la comunidad. Además, representan el compromiso solidario que permite compartir riesgos, recursos y beneficios.

La seguridad social no se agota en la lucha contra la pobreza, ya que su verdadero propósito radica en generar mejores condiciones de justicia y equidad, fortalecer la seguridad personal y familiar y mejorar los niveles de calidad de vida de la sociedad. Por último, se trata de fórmulas mediante las cuales se pretende proteger a los miembros de las familias frente a las contingencias de la vida, promover su bienestar y estimular el pleno desarrollo de sus capacidades.

En síntesis, se puede decir que la seguridad social es un instrumento de política social que se diseña para responder a las necesidades de una colectividad en un tiempo determinado. Es por esto último que los sistemas de seguridad social deben ajustarse a los cambios poblacionales, económicos y de salud que se registren en la misma. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que un verdadero sistema de seguridad social debe cubrir a la totalidad de la población y no sólo a los trabajadores. En adición, se debe recordar que para la seguridad social, el sujeto de las prestaciones es la familia.

Evolución de la seguridad social

Por lo que corresponde al origen y evolución de la seguridad social en el mundo, habría que señalar que sus antecedentes remotos se encuentran en la Ley de Pobres que los ingleses instituyeron a finales del siglo XVI y principio del XVII. Sin embargo, debe aceptarse que la seguridad social es más bien una respuesta de las sociedades industrial y moderna. Así, en la realidad, los antecedentes directos de esta institución social únicamente tienen un poco más de un siglo. En efecto, fue Bismarck, en la Alemania de fines del siglo XIX, quien impulsó una gran reforma al Estado liberal dominante en esa época e instituyó el primer sistema de seguridad social. De esta

forma, el Canciller alemán distinguió entre los asuntos políticos, los económicos y los sociales.

Mediante ese esquema y con las aportaciones de patrones y trabajadores, se protegía a estos últimos de los accidentes del trabajo, de las enfermedades, la invalidez y la vejez. Muy pronto otros países siguieron el ejemplo y establecieron sus sistemas. Algunos de ellos se diversificaron y superaron al original. Este es el caso de Inglaterra por ejemplo, que en 1946 estableció su Servicio Nacional de Salud bajo el genio de Beveridge. De hecho, gobiernos de países con regímenes políticos y económicos disímiles se convencieron de las bondades de la seguridad social e incluyeron en sus estructuras diversas modalidades para cubrir este derecho básico de la población.

Durante la primera mitad del siglo XX, muchas naciones del continente europeo giraron del Estado liberal al Estado de bienestar social. Las condiciones políticas internas, el advenimiento del nuevo régimen en la URSS, las dos grandes guerras mundiales, las propuestas económicas de la época, las posturas reformistas del socialismo democrático, e incluso el pensamiento social de algunos partidos conservadores, contribuyeron a que existieran gobiernos comprometidos con el desarrollo humano. De esta manera se fortaleció la posibilidad de que el Estado diseñara y pusiera en práctica mecanismos para alcanzar una más justa distribución de la riqueza, con fórmulas que garantizaran la satisfacción de los requerimientos fundamentales de los grupos de población más necesitados.

El caso de México

Por lo que toca al caso de México, las discusiones de Querétaro, al debatir el que hoy es artículo 123 de la Constitución, no dejaron fuera este asunto. De hecho, varias de las fracciones originales de este artículo tienen relación directa con la seguridad social. Este es el caso del establecimiento del salario mínimo, el señalamiento de la responsabilidad empresarial sobre los accidentes del trabajo y las enfermedades

profesionales, o la obligación de ellos de asegurar condiciones higiénicas en los centros de trabajo y de impulsar programas de prevención de accidentes. Sin embargo, fue la fracción XXIX la directamente relacionada con el tema que nos ocupa. El texto aprobado señalaba que: “Se considerará de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos”.

Más de un cuarto de siglo tomaría la expedición de la Ley. Antes de eso, varios ordenamientos se incorporaron a la legislación aplicable en la materia. Entre otras de carácter federal o estatal pueden citarse las leyes *del Trabajo* de varias entidades federativas o la Federal promulgada en 1931, la *Ley sobre Accidentes de Trabajo* de 1924 o la de *Pensiones Civiles y de Retiro* aprobada ese mismo año. Después de varios intentos para cumplir con lo comprometido y gracias al impulso de don Ignacio García Téllez, el 19 de enero de 1943 entró en vigor la *Ley del Seguro Social*, que meses más tarde se pondría en operación, primero en el Distrito Federal y gradualmente en el resto del país.

Con el establecimiento del gigante de la seguridad social de América Latina y después de valorar su desarrollo y consolidación en los tres lustros siguientes, en 1959 se expidió la *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, que regula el sistema de seguridad social para los trabajadores cubiertos por el apartado “B” del actual artículo 123 de la Constitución. Numerosos desarrollos que se han registrado durante el último medio siglo, escapan a un análisis como el que se puede hacer en este ensayo. Sin embargo, debe al menos hacerse mención de algunos de ellos. Este es el caso del establecimiento de otras instituciones de seguridad social como el de las Fuerzas Armadas, el de entidades federativas o de empresas paraestatales como PEMEX. Pero también lo son la expedición de los ordenamientos para generar los modelos de solidaridad social como el programa que originalmente se denominó IMSS-COPLAMAR, el del *Sistema de Ahorro para el Retiro* o las

modificaciones a la Ley del IMSS para transformar el sistema, de uno de reparto a uno de cuentas individuales.

El Estado moderno y la seguridad social

La transformación geográfica, política y económica del mundo durante los últimos 25 años, no tiene precedente en la historia de la humanidad. El derrumbe del muro de Berlín se acompañó posteriormente de la disolución de la Unión Soviética, del establecimiento del mercado como el regulador de las economías nacionales, de la intención de privatizar bienes y servicios antes no considerados como los energéticos, la educación y el suministro de agua entre otros. También de un enorme impulso a las formas democráticas en los gobiernos y del acceso más amplio y nunca antes imaginado al conocimiento y a la información. Por supuesto que los desarrollos científicos y tecnológicos hicieron posible en buena parte lo anterior. Gracias a estos últimos aterrizaron en la vida real conceptos como el de la *sociedad del conocimiento*, el de la *aldea global* o el de la *era de la información*.

Indiscutiblemente el cambio también afecta a lo social. Para empezar, los estados nacionales han variado en buena parte sus centros de interés. Los ejemplos de estructuras totalitarias a la usanza clásica empiezan a escasear, pero también están en peligro de extinción los ejemplos de estados sociales o benefactores. Lo público sufre persistentemente el embate de los privatizadores. De ello no se excluyen la educación, la ciencia o la atención de la salud. Los promotores de la entronización del mercado trabajan intensamente para extender su régimen a lo social.

Hasta ahora, las propuestas se han inclinado más a privilegiar los mecanismos de mercado para solucionar los problemas. Sin embargo, estos planteamientos no siempre toman en cuenta factores muy relevantes. Para empezar, que desde un punto de vista ético y doctrinario es posible aceptar la conveniencia de una economía de mercado, pero que resulta aberrante postular una sociedad de mercado. Por la otra, que las disparidades, asimetrías y heterogeneidades que existen entre las naciones, deben ser

tomadas en cuenta. Igualmente, que no existe un modelo único y que la historia, los desarrollos y las necesidades de cada país intervienen en la definición de las políticas públicas de cada caso.

Desafortunadamente estos elementos invariablemente son ignorados con frecuencia. Lo son, incluso por los propios afectados. No se trata de regresar a procesos que aportaron todo lo que podían aportar. Pero lo que resulta inaceptable es seguir los dictados de quienes van adelante en el desarrollo y que sólo buscan su provecho. Al inicio de estas notas se señaló concretamente que cualquier sistema de seguridad social se debe diseñar de conformidad con una realidad social, económica e incluso política de la sociedad a la que va dirigido. Por ello, más que discutir la fecha y causas de la desaparición del Estado benefactor, lo que se debe ventilar es como hacer para encontrar, frente a cada realidad, un Estado armónico con capacidad de respuesta equilibrada frente a las realidades particulares.

De hecho, lo que prevalece en muchos países europeos, asiáticos y de Norteamérica es precisamente ese modelo. Sin embargo, a los demás se nos pretende imponer un orden distinto, malo en cuanto a la participación del gobierno en lo social y dogmático en cuanto a la preeminencia de lo privado y del mercado en todas las decisiones, las sociales incluidas por supuesto. Sobrarían ejemplos y faltaría espacio para ejemplificar lo anterior.

En sentido estricto, lo que entró en crisis en las últimas décadas no fue el modelo más general de Estado de bienestar, sino los sistemas de pensiones basados en el modelo de reparto, que predominó en la organización de los sistemas de pensiones en el mundo durante la mayor parte del siglo XX. El sistema de reparto se basa en un principio de solidaridad social y de transferencia intergeneracional del ingreso, en el cual las contribuciones de los trabajadores activos se usan para pagar las pensiones de los trabajadores retirados.

El sistema es viable desde el punto de vista financiero mientras se mantiene una relación adecuada entre la población activa y la población pensionada, que se mide a través del llamado coeficiente de dependencia. Este coeficiente puede aumentar por la transición demográfica, al aumentar la proporción de jubilados por trabajadores activos, o por una insuficiente generación de empleos en el sector formal de la economía, como fue el caso en México y otros países latinoamericanos en el último cuarto de siglo. Al principio se puede enfrentar este problema elevando las contribuciones a la seguridad social, pero no pueden elevarse indefinidamente por sus efectos negativos sobre la demanda de trabajo en el empleo formal. Una vez que el sistema deja de ser viable financieramente, el déficit debe ser cubierto por el Estado, situación que se presentó en México a principio de los años noventa.

Los factores que modelan la seguridad social

De conformidad con lo que ya fue señalado, la influencia internacional al discutir el diseño de un sistema de seguridad social es inevitable. En la vida real, la voluntad soberana de las naciones ha quedado perfectamente acotada. El sistema mundial cuenta hoy, más que nunca antes, con mecanismos amplios y poderosos de control. A estos últimos no escapa la seguridad social. Por supuesto que hay muchos otros elementos que influyen y condicionan las características de la seguridad social de una nación. En las líneas que siguen se revisarán algunas de las más importantes.

La primera de ellas es la estructura demográfica del país de que se trate. Por supuesto que no es lo mismo tratar con una población joven que con una envejecida; con una que tiene una esperanza de vida prolongada, que con una que la tiene reducida; con una en la que abundan los nacimientos, que con otra en la que estos son más infrecuentes. Las variables demográficas, la estructura y la fase de la evolución poblacional por la que pasa una sociedad, tienen que ver con el diseño de la seguridad social que idealmente requiere esa nación.

Otras variables influyentes en la construcción de un modelo de seguridad social, son las de naturaleza epidemiológica. Por supuesto que resulta indispensable identificar las tasas de natalidad, fecundidad, morbilidad y mortalidad que caracterizan al país de se trate. Los riesgos de enfermar de un padecimiento infeccioso y de uno crónico degenerativo son distintos, pero aún más las consecuencias de ello. El costo de la atención de unos y de otros es muy diferente, como también lo son las necesidades de infraestructura médica y hospitalaria.

A los elementos antes referidos habría que agregar las variables de orden político y social, así como las de naturaleza económica, e incluso la trama jurídica en la que se desarrolla el sistema de seguridad social. Es claro que las condiciones de la política interna tienen mucho que ver. Los equilibrios entre los poderes públicos, la capacidad de concertación, la fortaleza de los liderazgos, la capacidad de ejecución política y la participación de los medios de comunicación masiva, tienen un importante nivel de influencia. Como también lo tienen las estructuras no gubernamentales, las iglesias, los sindicatos y las organizaciones empresariales.

La fortaleza, diversidad y condiciones de la economía nacional es uno más de los factores en juego. La existencia o no de altos niveles de empleo, desempleo o subempleo influye, y mucho. El ingreso nacional tiene que ver, la salud de las finanzas públicas y la capacidad recaudatoria del gobierno también. Igualmente importantes resultan los niveles de incorporación a la seguridad social y el ingreso familiar promedio. Como se puede apreciar, son múltiples y muy complejas las variables que deben ser consideradas en la definición de un sistema de seguridad social.

Principios de la seguridad social

Algunos de los principios que idealmente debe reunir un sistema de seguridad social son:

- (a) Universalidad. Debe estar diseñado para cubrir a la totalidad de las personas de un país, sin importar su condición social, económica, contributiva o laboral.
- (b) Integralidad. Se debe procurar que los seguros incluidos cubran la totalidad de los gastos que se generen por los riesgos correspondientes y que además anticipen la mayor parte de las contingencias que pueden afectar la vida de las personas.
- (c) Solidaridad. El sistema debe contar con fórmulas que posibiliten no sólo compartir los riesgos, sino expresar la solidaridad entre generaciones, entre grupos sociales o entre distintas regiones y entidades federativas del país.
- (d) Redistribución. La seguridad social no debe perder su sentido de fórmula para atemperar la desigualdad y la pobreza, y para cerrar la brecha que existe entre quienes viven con excesos y quienes lo hacen en la miseria.
- (e) Participación personal. Junto con la solidaridad grupal, debe haber espacio para que cada individuo conozca sus contribuciones y sus fondos, además de que se puedan diseñar mecanismos que favorezcan las aportaciones adicionales.
- (f) Portabilidad. El sistema debe asegurar que existen las vías para que los fondos y aportaciones de una persona puedan transitar con él, a cualquier otra modalidad o sistema existente, incluidos los privados.

En los hechos, son pocos los países que han logrado construir sistemas de seguridad social que respondan cabalmente a estos seis principios. De ahí que algunos especialistas hagan la distinción entre los sistemas de seguridad social propiamente dichos, que cumplen satisfactoriamente con todos los principios enunciados y se financian con cargo a impuestos generales principalmente, y los llamados regímenes de seguro social limitado, que cubren un conjunto de riesgos incluidos los seguros de retiro, accidentes de trabajo, enfermedad y maternidad y prestaciones sociales, pero únicamente para sectores específicos de la población, que se encuentran afiliados a

organismos que se financian a través de contribuciones que pagan los propios trabajadores, sus empleadores y en algunos casos el Estado. Este tipo de contribuciones asume la forma generalmente de un impuesto sobre nómina.

La seguridad social mexicana

En la actualidad el sistema de seguridad social resulta indispensable para el desarrollo y la estabilidad de nuestro país. Es muy difícil imaginar lo que sucedería si la cobertura de las distintas instituciones y programas de pronto se desvaneciera. Como parte del caos que esto generaría, muy pronto se expresaría una protesta multitudinaria y extendida a todas las entidades federativas del país. Esto es fácil de entender cuando se recuerda que las instituciones de seguridad social otorgan diariamente en México más de 375 mil consultas o que realizan casi siete mil intervenciones quirúrgicas, por sólo citar dos datos de orden médico. Pero también lo es si se piensa que hay más de 225 mil niños que hacen uso del sistema de guarderías, que treinta mil personas utilizan cada día el sistema de tiendas y farmacias o que este año más de tres millones de personas dependerán en buena parte de las prestaciones económicas que les brinda el sistema. Imposible imaginar a México sin sus instituciones de seguridad social.

Con todo y la importancia que reflejan las cifras presentadas a manera de ejemplo, es igualmente imposible sostener que todo está bien en este campo. Para ser honestos se tendría que reconocer que existen graves problemas, que el sistema ya dio lo que podía aportar de acuerdo con el diseño y regulaciones que le caracterizan y que de no hacer una reforma de fondo, en unos cuantos años nos vamos a enfrentar con el problema planteado con anterioridad.

Nuestro sistema se caracteriza por ser: incompleto, en cuanto a la cobertura de la población y la falta de algunos seguros como el de desempleo; fragmentado, en razón de que son varias las instituciones que prestan los servicios; duplicado, ya que existen individuos que tienen doble y hasta triple cobertura; sin portabilidad de la pensión, para

aquellos trabajadores que cotizan en el IMSS y después lo hacen en el ISSSTE o viceversa; desfinanciado, ya que no se cuenta con las reservas para responder a los compromisos frente a la población derechohabiente; mal administrado, en virtud de que los aparatos administrativos requeridos para organizar y ejecutar la prestación de servicios se multiplican por el número de instituciones existentes; de calidad heterogénea; e inviable, ya que de continuar la tendencia que se tiene, colapsará en unos cuantos años.

En sentido estricto, México no cuenta con un sistema de seguridad social, por la falta de universalidad en la cobertura y de integralidad en las prestaciones, sino con un sistema de seguro social limitado, que se complementa con programas de atención a población abierta en materia de salud, dando como resultado la fragmentación y la duplicidad antes referidas. Esta situación da como resultado que haya un porcentaje muy alto de la población que no tiene acceso a los diferentes mecanismos de protección social que ofrece el Estado mexicano, y que no se hayan podido aprovechar las economías de escala que caracterizan a los sistemas integrados, ni en el manejo de los servicios de salud ni en la administración de los sistemas de pensiones.

En todo caso conviene hacer un rápido recorrido por la estructura y recursos de que se dispone en la materia. Para empezar, habría que recordar que las instituciones con la responsabilidad primaria para prestar servicios públicos de seguridad social son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Además, existen algunas otras dependencias y organismos públicos que, sin tener como función central la de prestar servicios de seguridad social lo hacen para su población trabajadora y sus familias. Señaladamente este es el caso de las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina con el ISSFAM, o el de Petróleos Mexicanos (PEMEX), pero también pueden citarse otros como el de la Comisión Federal de Electricidad o el de entidades federativas y municipales. De hecho, hace falta hacer público el inventario completo de compromisos y recursos en este campo.

La cobertura de las instituciones de seguridad social es sin duda alguna y después de descontar las duplicaciones existentes, superior a los 50 millones de mexicanos. Esta cifra traduce la importancia cuantitativa del sistema, ya que en la actualidad uno de cada dos mexicanos tiene derechos en este sentido. Por supuesto que la mala noticia es la complementaria, la mayor parte de la otra mitad carece de servicios de seguridad social en el país. Frente a esta realidad, algo se debe hacer y pronto. La propia crisis del sistema debe aprovecharse para hacer la gran reforma que se demanda.

Hoy en día, la condición por la que se cuenta o no con acceso a un sistema de seguridad social nada tiene que ver con las necesidades de las personas. En realidad lo que define esa posibilidad es la capacidad económica de que se dispone o el tipo de relación laboral con que cuenta el trabajador. Es evidente que esto tiene que cambiar urgentemente. La transformación debe llevar a que el principio de ciudadanía sea el que determine el acceso.

Con cifras cercanas a la realidad, se puede decir que más de 17 millones de mexicanos están asegurados por alguna de las instituciones o programas existentes y que a ellos se suman los casi 30 millones de familiares con derechos y los más de seis millones de pensionados, jubilados y familiares con derechos. La primera de las cifras nos deja ver un problema que enfrentamos, ya que existen más de 41 millones de personas que laboran y de ellos, ni la mitad están incorporados a la seguridad social.

La infraestructura de la que se dispone es muy importante si se considera, por ejemplo, que existen más de 400 mil trabajadores que laboran en las instituciones de seguridad social y que de ellas casi 80 mil son médicos y cerca de 110 mil enfermeras. Existen más de 3,800 unidades de salud y de ellas 580 son hospitales que concentran 42 mil camas censables, cifra que representa más de la mitad de las disponibles en el sector público. Los ingresos presupuestales de las dos instituciones son de tal magnitud que superan los 225 mil millones de pesos.

La capacidad instalada de las instituciones de seguridad social trabaja sistemáticamente al servicio de los derechohabientes. Esto se traduce en que cada año se presten más de 136 millones de consultas, que se practiquen casi dos millones de cirugías, que se registren 2.5 millones de hospitalizaciones o que existan casi seis millones de usuarias activas de métodos de planificación familiar.

Aun cuando no existe una homologación completa entre los seguros que prestan las distintas instituciones y programas del sistema, puede decirse en términos generales que son cinco los grandes rubros de aseguramiento en el país. Estos corresponden a:

- (a) Enfermedades y maternidad;
- (b) Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;
- (c) Riesgos de trabajo y accidentes;
- (d) Invalidez y vida; y
- (e) Guarderías y prestaciones sociales.

Debe reiterarse que, en cuanto al sistema mexicano de seguridad social, están fuera de discusión dos asuntos torales. De una parte la necesidad e importancia de las instituciones. De la otra, la urgencia de convocar al conjunto de la sociedad a sostener una gran debate que permita llegar a acuerdos para reformar las instituciones que hoy tenemos. De no hacerlo, estaremos cometiendo un grave error y condenaremos a la seguridad social a un colapso y a la sociedad a tener expresiones desbordadas que pondrían en riesgo la estabilidad y la gobernabilidad del país.

Como ya fue señalado, en la actualidad los programas de seguridad social cubren a más de 50 millones de mexicanos. Casi una tercera parte de esa población corresponde a asegurados, sesenta por ciento a sus familiares y un poco más de ocho por ciento a pensionados, jubilados y familiares con derechos. Con distintas variantes se puede decir que las instituciones tienen un doble papel: como aseguradoras y como patrón de sus trabajadores.

Por lo que se refiere a las pensiones, basta señalar que el año pasado existían más de dos millones y medio de pensionados, que el pago de las mismas ascendió a 75 mil millones de pesos, y que el promedio anual por pensionista fue de 21,000 pesos en el caso del IMSS y de 67,000 en el del ISSSTE.

La relación del número de trabajadores en activo por pensionado ha cambiado radicalmente en las dos últimas décadas. En tanto que en 1980 en el IMSS era de 13.1 trabajadores por pensionado, en 2004 pasó a ser de menos de la mitad, 5.7. Este panorama se agrava aún más en el caso del ISSSTE, aquí la situación es más dramática ya que las cifras disminuyeron de 19 a 4, es decir, un decremento de casi 80 por ciento. En esta última institución, el número de cotizantes y de pensionados en 1990 era respectivamente de dos millones y de 204 mil, doce años después las cifras crecieron 20 y 148 por ciento respectivamente.

El costo de las pensiones por invalidez e incapacidad permanente el año pasado, sólo en el IMSS, fue de más de nueve mil millones de pesos, en tanto que el monto destinado al pago de pensiones en 2002 resultó ser superior a la suma de los presupuestos destinados a once secretarías ese año: Gobernación, Relaciones Exteriores, Economía, Marina, Trabajo, Reforma Agraria, Medio Ambiente, Desarrollo Social, Turismo, de la Función Pública y la Procuraduría General de la República. Entre 1990 y 2002 la pensión promedio anual por pensionista creció 8.4 y 9.3 veces para el IMSS y el ISSSTE respectivamente y aún cuando sean insuficientes, aumentaron proporcionalmente más que el PIB, los salarios, o el gasto programable del sector público. Lo que creció mucho más, es la participación de la seguridad social en el gasto programable, que pasó de representar el 0.6 por ciento al 13.7 entre 1990 y 2002, es decir casi 23 veces. Esto se debió al intento incompleto de rescate financiero, que demostró ser insuficiente y al apoyo que se pretendió dar a los empresarios para estimular la creación de fuentes de trabajo

En una más de las paradojas nacionales, el esfuerzo para dotar de recursos públicos a las instituciones de seguridad social ha sido, por una parte importante, y por la otra

insuficiente. En 2002, dentro del presupuesto federal, se destinaron al IMSS y al ISSSTE casi 105 mil millones de pesos. Esta cifra, que es significativa, no es suficiente junto con las aportaciones de los trabajadores y del sector patronal para asegurar, ya no se diga la salud financiera o el desarrollo de las instituciones, siquiera su operación pertinente. Los orígenes de los problemas que viven cada una de las grandes instituciones de seguridad social tienen, tanto peculiaridades, como puntos que comparten entre ellas. A estos últimos se hará referencia enseguida.

En primer término, debe reiterarse que el país ha vivido una auténtica transformación demográfica desde la fundación del IMSS y del ISSSTE. Esta condición se ha acentuado en particular en las últimas tres décadas. En tanto que en 1970 la población de 65 años y más representaba el 3.6 por ciento, en la actualidad asciende a 4.9, además de que se estima que esta cifra se duplicará en menos de 25 años. Por otra parte, la población en edad de trabajar seguirá aumentando. La tendencia es tal que en poco más de dos décadas se deberá incorporar al mercado laboral a un número de trabajadores equivalente al que el país tenía en 1980. Dos aspectos más tienen que ver con características sociales y demográficas de nuestro país. Por un lado, el hecho de que hoy en día uno de cada cinco hogares tiene a una mujer como jefe de familia, con las implicaciones del caso. Además de que existe una gran movilidad de la fuerza de trabajo, lo que también trae aparejadas una serie de necesidades.

En segundo lugar se debe considerar la realidad epidemiológica que, en unas cuantas décadas, se transformó radicalmente. Lejos están los días en los que la mortalidad por enfermedades infecciosas y prevenibles por vacunación constituían las primeras causas de defunción. Hoy la realidad es distinta, tenemos una mayor esperanza de vida al nacer y las enfermedades crónicas son nuestra principal preocupación. Hoy se hace un mayor uso de los servicios y de algunos muy costosos. En el IMSS, al cáncer, las enfermedades cardiovasculares, la diabetes, el SIDA y las neuropatías, que afectan sólo al dos por ciento de los derechohabientes, se destina una cuarta parte del presupuesto médico.

Los accidentes de trabajo y la invalidez han aumentado de forma importante, en tanto que los esquemas y recursos de rehabilitación no se han modificado mayormente. Esto genera, además del gasto, limitaciones en la incorporación laboral de las personas con capacidades disminuidas. En plena concordancia con la realidad demográfica, la demanda de atención médica de la población de ancianos se ha multiplicado por tres y no se ve que la tendencia se vaya a modificar. En adición, debe señalarse que de conformidad con la ley, no es raro que algunos de los trabajadores de las instituciones de seguridad social se retiren antes de cumplir 60 años y que su pensión se le sostenga por 20 años o más.

Finalmente, deben considerarse los pasivos laborales producto del papel patronal de las instituciones. Sin duda alguna, la relación laboral y las obligaciones que derivan de la misma hoy son inviables. Algo se debe hacer, y pronto, para resolver esto, de lo contrario todos los actores: trabajadores, directivos y usuarios resultarán afectados y quien perderá al final será nuestra sociedad.

En síntesis, debe reconocerse que los profundos cambios demográficos y epidemiológicos, sumados al monto de las cotizaciones, al sistema de pensiones que se ha seguido, a las condiciones de la economía nacional, la organización y administración de las instituciones, los costos de la atención médica y los pasivos laborales, se han convertido en una terrible amenaza para las instituciones.

La primer respuesta del Estado mexicano a esta nueva situación fue la reforma al sistema de pensiones de los trabajadores afiliados al IMSS, aprobado en 1995 y que entró en vigor en 1997. Esta reforma intenta resolver el problema del sistema de pensiones, que había entrado en una fase deficitaria, pero representa a su vez cargas fiscales adicionales para el Estado mexicano. Quedaron pendientes las reformas al régimen de jubilación de los trabajadores del IMSS y al ISSSTE, además de que no se resolvió el problema del déficit crónico de los seguros de enfermedad y maternidad de ambos organismos. En consecuencia, está pendiente una reforma integral de la

seguridad social en México, que deberá ofrecer soluciones de largo plazo a los problemas que se han ido acumulando en los últimos años y que se agravarán progresivamente durante las siguientes décadas.

Todos estos factores deben ser atacados de fondo con el diseño de un nuevo modelo de seguridad social. Hoy es posible todavía, pero no por mucho tiempo, decir que la demografía está a nuestro favor, que hay capacidad social para generar riqueza, que todavía contamos con recursos naturales que pueden ayudar a nuestro desarrollo, que hay una mejor posición en el concierto de las naciones, que tenemos finanzas públicas sanas, y que existe una sociedad más atenta, más informada, más comprometida con la discusión y solución de problemas de fondo.

La reforma de la seguridad social es indispensable

La seguridad social mexicana requiere de una reforma profunda y urgente. De seguir postergándola, lo único que se logrará será agravar su situación y apenas retardar una realidad que ahora parece inevitable: su colapso. La reforma deberá ser definida a la luz de las nuevas condiciones demográficas, epidemiológicas, médicas, actuariales, sociales, económicas y políticas de nuestro país. Además, debe ser producto de una discusión abierta, nacional e informada y concretarse desde el Congreso de la Unión. Nuestra generación tiene la oportunidad de cumplir con un papel histórico: diseñar la seguridad social de los mexicanos del siglo XXI y reafirmar el carácter público y solidario de nuestras instituciones. Como parte del proceso se tendrá que acotar cualquier afán privatizador y tomar en cuenta las repercusiones del seguro popular de salud a que antes se hizo referencia.

Finalizo este análisis sobre la seguridad social, con algunas propuestas que considero ineludibles para reformarla. Parto de una convicción y de una certeza. El verdadero desarrollo de una Nación debe garantizar mejores posibilidades de vida para las personas, facilitar la plena expresión de sus capacidades y potencialidades y asegurar

que se cierran las brechas existentes. La seguridad social es central en este sentido. Por otra parte, existe la convicción de que la mejor manera de enfrentar la crisis del sistema no es mediante posturas ideológicas, políticas o dogmáticas.

Se debe partir de un diagnóstico objetivo, de datos duros, de la realidad financiera, de las verdades incontrovertibles, de otras experiencias, así como de un propósito dual: cubrir a todos los mexicanos, y simultáneamente evitar el “canto privatizador de las sirenas” y los planteamientos de grupos que lucran con la necesidad. Estos últimos serían felices al ver desarmadas nuestras instituciones. Hay que partir de una realidad, no hay solución única, sin costos, inmediata y aceptable para todos. Se requiere de cambios múltiples, graduales, que demandan del sacrificio financiero y político de todos, que deben verse a futuro, que tienen que responder a una política de Estado y ser detonantes de la economía.

El gran reto pasa por reformar las instituciones. Los cambios deben asegurar que se cuenta con un sistema único, con cobertura universal, viable en lo financiero, eficiente y de calidad. Un sistema que incluye tanto la solidaridad intergeneracional y de clase social, como las características personales de cotización. Un sistema descentralizado y desburocratizado, que en adición tiene distribuidas sus tareas en entidades jurídicas autónomas. Este sistema deberá incorporar a los trabajadores de la economía informal, estimular la generación de empleos, articular las necesidades de capacitación y actualización para el trabajo y prever la representación de los sectores en sus órganos de gobierno.

Para avanzar se requiere de múltiples acciones que deben conducir al desarrollo de cinco grandes capítulos. En primer término, al planteamiento de un Sistema Universal de Pensiones que permita contar con pensiones diferenciadas. Unas, básicas, para quienes en su vida laboral aporten poco o nada. Otras, complementarias, para quienes coticen de forma reglamentaria a los sistemas de ahorro para el retiro. Y unas más, totales, para quienes, en adición, ahorren parte de sus ingresos. En todo caso, la

totalidad de los mexicanos deberá tener la posibilidad de recibir una pensión al llegar a la edad del retiro. En segundo lugar, debe establecerse el Servicio Nacional de Salud, el cual debe garantizar la universalidad de la atención a la salud con servicios preventivos, curativos y de rehabilitación, ambulatorios y de hospitalización. Un servicio descentralizado en su operación que articule la totalidad de los programas existentes.

En tercer lugar se debe mejorar la administración del sistema mediante la integración de las instituciones y programas de salud por una parte y las de seguridad social por la otra, así como a través de la organización de instituciones autónomas: para la recaudación y el manejo financiero; para la prestación de servicios de salud; y para la administración de las pensiones y las prestaciones económicas y sociales. Será necesario asegurar la transparencia en el uso de los recursos, la simplificación de los procedimientos y la reducción de los costos de administración. Un cuarto capítulo tiene que ver con la solución del problema de los pasivos laborales. Para ello será forzoso negociar una nueva contratación colectiva y acordar igualmente las nuevas condiciones generales de trabajo.

Finalmente, será indispensable legislar para incluir, entre otras, la inyección de recursos fiscales frescos, el aumento en la edad de retiro y en los años de cotización requeridos, la igualdad de condiciones de retiro por género, la regulación de las pensiones a la muerte del trabajador, el control para otorgar pensiones por invalidez permanente e incapacidades por enfermedad. Una de las grandes interrogantes es la relacionada con el financiamiento del sistema.

Para asegurar la viabilidad presupuestal de la propuesta se requiere evitar la evasión fiscal y del pago de cuotas, incrementar las aportaciones a la seguridad social y diversificar su financiamiento. Es indispensable ligar la reforma de la seguridad social con una reforma fiscal integral, que aumentaría los ingresos tributarios del Estado pero al mismo tiempo garantizaría beneficios definidos para la población contribuyente que aumentarían la viabilidad política de la reforma. En el largo plazo, el costo fiscal de la

segmentación de los programas de atención sanitaria y de los sistemas de pensiones aumentará progresivamente, por lo que la reforma integral de la seguridad social debe ser una salida que aumente los beneficios sociales y permita administrar mejor los costos del sistema. De esta manera podrá lograrse una solución de largo plazo que sea eficiente y equitativa a la vez. La seguridad social es pilar fundamental de la política social y ha permitido que el país avance en paz. Toca a nuestras generaciones reformar el sistema para asegurar su existencia. Es indispensable atender el clamor angustioso de quienes se percatan de los riesgos. La responsabilidad es de todos.

*Elaborado parcialmente a partir de algunos trabajos publicados previamente o que se encuentran en prensa.