

El estado de bienestar está en crisis -particularmente - para los sistemas de seguridad social y transferencias sociales.

autor Comité Técnico Nacional de Seguridad Social

La manera en que el futuro afectará a las pensiones y a la salud ha sido tema en muchos foros, e inclusive en las sesiones plenarias de la Pontificia Academia de Ciencias Sociales de Roma. En este boletín técnico se presenta un apunte particularizado sobre el tema.

Introducción

Las previsiones del estado de bienestar suelen diferir de país a país, y las reformas requeridas deben por tanto tener acercamientos y objetivos di-

versos. Así lo hemos visto, recientemente, en Francia, Brasil y México. De ello hemos dejado constancia en boletines anteriores¹.

Esto se debe no sólo a las diversas condiciones económicas, sino también a las variadas tradiciones y metas políticas y sociales planteadas en el tiempo y bajo la égida de un partido en el poder por más de 50 años.

No hay duda alguna del hecho de que el marco jurídico del

estado de bienestar está en crisis en muchos países. Esto es cierto especialmente para los sistemas de seguridad social y transferencias sociales, que se supone contribuyen a la vez a la solidaridad intergeneracional. Por consiguiente, la magnitud de la crisis difiere según la estructura del sistema en funcionamiento.

Hay que resaltar, sin embargo, que no son pocas las naciones que se ven afectadas. De las no desarrolladas, en particular, ya ni digamos.

CONSEJO DIRECTIVO NACIONAL 2004

C.P. Ignacio Treviño Camelo

Presidente

Ing. Emilio Illanes Díaz Rivera

Presidente Coordinador Area Técnica

Lic. Agustín Humann Adame

Secretario CDN y

Director General IMEF

COMITÉ TÉCNICO NACIONAL
DE SEGURIDAD SOCIAL

PRESIDENTA

ACT. MARCELA FLORES QUIROZ

MIEMBROS

Lic. Alberto Espinosa Desigaud
 C.P. Angelina Arellanos de López
 Act. Arturo Casares González
 Act. Carlos J. Soto Pérez
 Lic. David Garduño Contreras
 Lic. Eduardo Silva Pylypciow
 Ing. Emilio Illanes Díaz Rivera
 Lic. Ernesto O'Farrill Santoscoy
 Act. Enrique Peña Velázquez
 Dr. Fernando Solís Soberón
 Dr. Javier Márquez Diez-Canedo
 Act. José de Caso García
 Ing. José Domit Bardawil
 Act. José Luis Salas Lizaur
 Ing. José Manuel Cano Muñiz
 Act. José Manuel Septién Hinojosa
 Ing. Juan Millán Illescas
 Act. José Muriel Del Sordo
 Dr. Luis Haime Levy
 Dr. Manuel Reguera Rodríguez
 Lic. Mauricio Bailón
 Lic. Moisés Pérez Peñaloza
 Lic. Pablo Chevez Macías Valdez
 Dr. Pedro Dondé Escalante
 Lic. Pedro Vasquez Colmenares Guzmán
 C.P. Sergio Arvizu Treviño
 Lic. Timothy Heyman Marcuse

Lic. Gloria Elena Ortíz
 Coordinador del Comité
 Técnico Nacional
 de Seguridad Social

1. Señales de crisis y sus principales causas.

Prácticamente, con evidencia - por demás - constante y regular se ha venido comprobando que las bases financieras sobre las que se ha planteado el bienestar social han resultado falsas, simple y sencillamente, porque la situación de los presupuestos del sector público no pueden describirse como sostenibles a largo plazo.

En muchos países, los déficits presupuestales publicados y los niveles de deuda pública se acercan, o incluso exceden, los límites juzgados como aceptables fiscalmente, por motivo del aumento que representa la carga por intereses. Esto es mucho más evidente para los déficits ajustados cíclicamente, "con gasto corriente", si bien los detalles de cualquier ajuste son siempre polémicos en las cámaras legislativas.

Pero la completa transparencia del endeudamiento público se va a dar, solo y solo si, se revela también, dentro del análisis contable del presupuesto respectivo, las promesas de beneficios futuros (**hechas principalmente en conexión con esquemas de pensión organizados por el gobierno y sindicatos**) como responsabilidades implícitas del estado.

De esta manera, es posible computar la deuda oculta que, bajo las condiciones de finan-

ciación actuales, resulta del envejecimiento de la población. Incluso en aquellos casos en los que el gasto actual, principalmente en beneficio de las personas más ancianas, está siendo cubierto, en el presente, por los impuestos y contribuciones (que son pagados principalmente por las generaciones en edad laboral).

En boletines anteriores hemos señalado que los pasivos contingentes totales estimados (pasados o futuros) como deuda no registrada por el Gobierno mexicano, a diciembre del 2003, en porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) son del 170%, a saber:

- 32% IMSS, ante sus asegurados.
- 14% IMSS, ante sus trabajadores.
- 124% ISSSTEs, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

De revelar lo anterior, "se transparentaría la deuda y el gasto", como lo decía recientemente (14 de septiembre del 2004) un funcionario de Hacienda, y quién agregaba: "Ya nos alcanzó el futuro".

De no hacerlo, los cambios demográficos previstos llevarán de modo general a fuertes colapsos financieros crónicos, simple y sencillamente, porque el envejecimiento sano de la población ha venido a poner presión a los sistemas de reparto.

Para evitar una sobrecarga de la deuda que implique el riesgo de un completo colapso, cuanto antes habrá que, o intensificar los ingresos, o recortar el gasto, o lo mejor sería encarar de lleno el problema y darle solución definitiva.

Si no se amplían los impuestos para sufragar los gastos queda entonces, como medida de prioridad a corto plazo, una reducción de parte de los gastos del presupuesto agregado del sector público - que está dominado, hoy en día, por los así llamados pagos de transferencias sociales o sugerir un mecanismo, por medio del cual, sea posible una reforma integral y definitiva, de corto y largo plazo.

Estas acciones incómodas suelen complicarse por la estructura misma del estado de bienestar. El presupuesto se plaga de errores, sean por una "**ineficiente adjudicación**" de los recursos económicos, al no lograrse los objetivos de redistribución originalmente fijados o, errores de "**asignación**", al no producirse algunos de los efectos no queridos de la distribución.

Por otro lado, el fenómeno casi universal de la "economía subterránea", que es un **abierto abuso al estado de bienestar**, implica - simplemente - un recorte de financiación de la

seguridad social, pues los ciudadanos, inmersos en tal economía, exigen beneficios del estado de bienestar sin que paguen sus contribuciones de impuestos o servicios sanitarios de limpieza de basura o, inclusive, de luz "callejera".

Este fenómeno, en cualquier país y no sólo en México, fastidia al que paga impuestos, pues tiene un efecto nocivo en la buena voluntad de la gente, de contribuir a la financiación de las cargas motivadas por la solidaridad.

Este comportamiento racional por parte de los ciudadanos, acompañado del aumento de actividad de la economía "subterránea" actúa como un freno natural a una redistribución estatal y federal de más envergadura un mecanismo natural de protección contra el organismo público de control.

Estos problemas - inherentes a los estados de bienestar - se exacerbarán de forma significativa en el futuro próximo por los cambios demográficos. Ya son evidentes algunos efectos y que no nos cansaremos de repetir.

Por ejemplo, la esperanza de vida de muchas personas ha aumentado (felizmente) como resultado del descenso de la mortalidad infantil, la mejora de los sistemas de higiene,

unos cuidados sanitarios más extensivos, mayor énfasis en los tratamientos profilácticos y similares.

Aunque el aumento de la esperanza de vida es bienvenido, y si bien refleja generalmente un aumento de prosperidad del que muchos toman parte, sus implicaciones también deben ser entendidas por todos, gobierno y ciudadanos, en general.

En primer lugar, una de estas implicaciones es que (si se mantiene el tradicional sistema de pensiones) una parte cada vez mayor de la vida transcurrirá fuera de la fuerza laboral. Los periodos en los que los pensionistas dependerán de los ingresos de la fuerza laboral serán en correspondencia más largos. Es decir, los pensionados vivirán más y cobrarán más veces su pensión.

Una segunda es la siguiente: la población, en promedio, está haciéndose cada vez más vieja (puesto que la tasa de natalidad también ha descendido). Esto tiene como resultado que lo que es conocido como el cociente de edad (índice de dependencia) - definido como el número de personas de 65 años o más en relación con el número de personas en edad laboral (esto es, entre 15 y 64 años) - ha subido de forma perceptible.

Eso señala que se prolonga el tiempo en el que se va a ofrecer la atención médica respectiva, y la morbilidad no se reduce por lo que los costos de salud en los años en que aumenta la expectativa de vida se encarecen.

Por falta de generación de empleos al nivel de lo esperado, la proporción de jubilados versus los activos ha aumentado con respecto a lo presupuestado al fijar cuotas.

En este contexto se debe recordar que todas estas proyecciones demográficas no son convencionales pronósticos económicos, con todas las incertidumbres, que puede que den resultados mejores de los actualmente esperados, como opinan algunos miembros del IMEF, por decir los menos en proporción numérica.

La mayoría de la gente incluida en estos cálculos ya ha nacido. Ya es una realidad. No es una mera hipótesis, es un hecho. Ya hay pasivos ocultos. De ahí que las proyecciones demográficas no son visiones catastrofistas, sino que son en gran parte, seguras e ineludibles. Además, sin dejar de subrayar la obligatoria aplicación del Boletín D-3, en lo conducente.

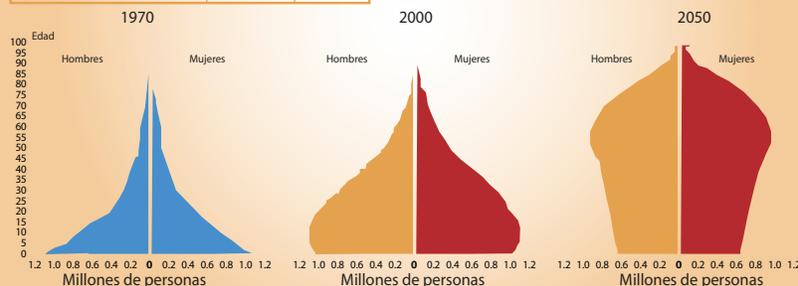
Transición demográfica: el envejecimiento sano de la población pone presión a los sistemas de reparto

	1975	2000
Esperanza de vida al nacer (años)	64.4	75.3
Edad promedio de retiro (años)	61.9	55.0
Tiempo de disfrute de pensión (años)	2.5	19.0
Cotizantes por pensionado	20	5.2

• La mayor esperanza de vida combinada con una edad promedio de retiro menor implica que cada pensionado disfruta de una pensión por más tiempo.

• Un menor número de cotizantes activos por pensionado implica menores recursos para los pensionados.

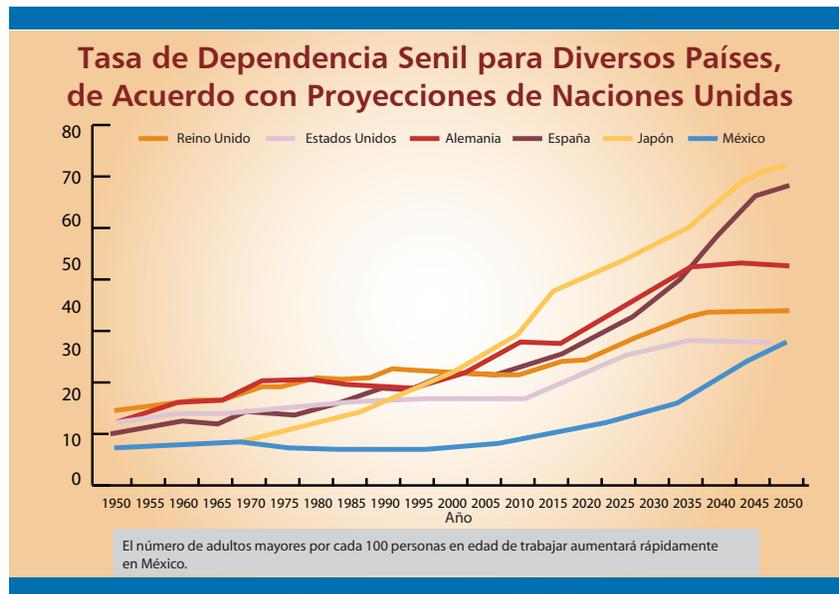
Fuentes: ISSSTE y CONAPO



Relación de Trabajadores Asegurados en el IMSS con Respecto a los Pensionados



La relación asegurados/pensionados ha ido disminuyendo constantemente en los últimos cuatro años, ubicándose en 5.67 en 2003. Esto ha afectado el equilibrio entre el ingreso y el gasto, sobre todo en la cobertura de Gastos Médicos para Pensionados.



Valga la pena y el espacio de este boletín para citar el texto completo y detallado de un especialista que dice:

"En varias áreas de la seguridad social, especialmente en lo relativo a las pensiones de jubilación y a la salud, los actuales cuellos de botella financieros hasta ahora apenas han reflejado estos cambios demográficos.

Los factores dominantes en estos cuellos de botella han estado sobre todo, por la parte de los gastos, en unas regulaciones excesivamente generosas y, por el lado de los ingresos, en un menor crecimiento económico y en trastornos estructurales en el mercado laboral, que se han vuel-

to especialmente obvios en los periodos de actividad empresarial débil².

Como vemos, los cuellos de botella no sólo son un mal endémico de los sistemas de bienestar de México, sino de muchos otros países. Pero, no por ello, hay que dejar de encararlos y solucionarlos.

Así pues, es imperativo resaltar que estos problemas actuales se incrementarán en gran medida como resultado de los cambios demográficos, muchos de los cuales todavía están por llegar. Esta creciente acumulación de problemas ha consolidado la convicción de que son urgentes - reformas masivas -, tanto en las regulaciones del mercado laboral como en los sistemas de seguridad social.

Esto tiene una importancia más acuciante si se va a hacer una **"REFORMA"** que considere las cargas debidas al cambio demográfico. Hasta ahora, sin embargo, la intensidad de ajustes en el estado de bienestar ha variado de forma considerable.

En el apartado concreto del seguro médico de regulación estatal y en la asistencia médica organizada estatalmente (ISSSTE), los problemas que se plantean son particularmente complejos. No solamente su solución, sino también, su reforma es urgente.

El mercado de la asistencia médica se caracteriza por un particular grado de asimetrías informativas que favorecen estos servicios ofrecidos, en el que las asimetrías permiten

una cierta expansión de la demanda. En otras palabras, el sistema de seguro se expone a especiales problemas morales, como resultado de un aumento ineficiente en los servicios.

Al fin y al cabo, es casi imposible distinguir en la práctica entre un aumento ineficiente en los servicios, por una parte, y una subida en la oferta, en línea con las preferencias de los demandantes y su voluntad de pagar, por otra. Pero los sistemas de asistencia sanitaria de base estatal a menudo tienen dificultad en proporcionar servicios eficientes y baratos.

2. Implicaciones Económicas y Sociales de la Crisis

Las implicaciones de los actuales y aún crecientes problemas planteados al estado de bienestar son de una importancia social trascendental. En muchos países no se está evidenciando otra cosa que una erosión de los fundamentos económicos del estado de bienestar.

El desafío debido al crecimiento demográfico, en México, se ve agravado por el hecho de que el mercado laboral está en desequilibrio. Esto no se debe tanto a la actual tesitura de debilidad económica. Lo que es más problemático es el hecho de que la tasa de desempleo ha subido en un largo periodo de ciclo a ciclo.

También se debe a problemas estructurales del mercado de trabajo el que hayan aumentado los déficits reguladores, las reacciones de elusión y evasión de impuestos y los abusos potenciales de los sistemas de seguridad social.

En muchos países, los estímulos a la jubilación anticipada, no entendida en su sentido clásico tradicional que se da a los 60 - 65 años de edad, sino como la jubilación "antes de 60" han aumentado durante muchos años, y todavía hoy, se sigue pensando y defendiendo tal aberración. Pareciera que quienes estaban a cargo de la responsabilidad política esperaban aminorar o difuminar los problemas del mercado laboral, reduciendo la fuerza laboral a cargo de los fondos de pensiones.

Ejemplos evidentes de tal aberración se siguen dando en los planes de pensiones del sector público, como son los casos del Sindicato de los trabajadores del IMSS, PEMEX, ISSSTE, los Organismos Descentralizados, las Universidades Públicas y las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, por decir las más conocidas.

El haber hecho esto, en el pasado, Gobierno y Sindicatos, fue una mera estrategia corta de miras, no sólo porque destituyó la potencial producción representada por los miembros más experimentados de la fuerza laboral, sino también porque

dejó de lado las repercusiones sobre el mercado de trabajo de los problemas que tienen que afrontar los sistemas de seguridad social.

Si los ingresos se ligan al factor de producción "trabajo", la ya problemática grieta de los impuestos oficiales, que incrementaba más los costos laborales, aumentando así los problemas de empleo por el lado de los costos, se vino a ampliar debido a la jubilaciones anticipadas, es decir, debido a las jubilaciones "antes de los 60 años de edad" de estos burócratas. De esta manera, el exceso del fundamento de la economía real por un sobredimensionado estado de bienestar se convirtió en un caso clásico de círculo vicioso.

Esta situación, en su momento, se debió considerar y, aún el día de hoy, debe seguirse considerando como una realidad económica que está en contra del tejido competitivo nacional y, sobre todo, internacional. Hecho que ha estado aumentando constantemente, por un largo periodo, y presumiblemente continuará creciendo, si no se le pone un hasta aquí, por parte del Gobierno, con el apoyo de toda la ciudadanía. La gravedad y monto de su déficit oculto por pasivos contingentes ya lo hemos acotado en párrafos anteriores.

Sin embargo, estos problemas reales que afectan al estado de bienestar, algunos observado-

res, de forma precipitada, se los achacan a lo que se conoce como política de globalización.

De hecho, la globalización está siendo acompañada de un aumento de la transparencia y de la igualdad de las condiciones de política económica y social en los estados respectivos, y por una competencia, en aumento, entre ellos. Como decimos en México: **"Cada quien para su Santo"**.

Por lo tanto, este mismo principio baja en cascada hacia todos los sectores y estructuras económicas del país; hacia todos los ciudadanos y hacia todos los sistemas, - en particular -, el de estado del bienestar social, en donde cada ciudadano debe ahorrar para su propia pensión y beneficios de salud, con total transparencia de información y, **esto y sólo esto**, es lo que le duele a los sindicatos de los trabajadores de gobierno.

Explicamos lo anterior. Dichos sindicatos, en forma irresponsable se sirvieron con la **"cuchara grande"** (tomando dinero de nuestros impuestos para sus excesivas pensiones), otorgándose pensiones **"antes de tiempo"** (antes de los 60 años de edad), cuando **"todavía están en plena capacidad de continuar trabajando y pagando impuestos"**; y, aún más, con el agravante enorme de que al recibir su pensión, **"reciben más dinero que si estuvieran trabajando"**. Esto último, en cual-

quier código de conducta social, es una falta de Ética, aunque se le enarbole con el romántico concepto sindical de "conquista laboral".

En tal ambiente, el estado de bienestar de redistribución nacional encuentra más difícil el llevar a cabo sus objetivos.

Por otra parte, el capital (los fondos) y, esto va en aumento, la parte mejor calificada del factor de producción trabajo puede ahora cambiar de lugar con mucha facilidad. Ejemplo de ello es la facilidad que tiene el trabajador para decidir en qué Afore puede colocar su fondo de retiro.

De ahí que, ahora en estos días, el valor del "Voto" se ha convertido en un desafío a los sistemas de seguridad social nacionales. Por consiguiente, el ejercicio del voto, por todos y cada uno de los mexicanos, debe ser tomado con seriedad, más que nunca.

Otro punto a acotar es que estos sistemas tienen que ser, y continuar siendo, competitivos también con respecto a la ineludible organización de la solidaridad intergeneracional.

"Si, en conexión con la globalización, la obligación de ser un miembro de dicha sociedad desaparece (... "cada quien para su Santo"), entonces, la presión para justificar la redistribución aumentará³¹. Ni más ni menos, era así como se expre-

saba Hans Tietmeyer, presidente del Bundesbank, en su conferencia última de Roma de Mayo del 2004. La acotación entre paréntesis es nuestra.

Obvio que la consecuencia inmediata será la competencia (por ganarse un lugar) dentro los sistemas de seguridad social que será beneficiosa. **"Cada quien debe pagar lo suyo" "El que quiera azul celeste que le cueste"**. Eso es lo que molesta a los políticos populistas, cuya fuerza y sostén popular han sido buscados siempre por la vía del mecanismo indigno de las dádivas. Mecanismos a los cuales se aferran y, aún hoy en día, hay ejemplos palpables de ello, en nuestro país.

En cuanto al resto de la globalización, es un acierto, ya aceptado en economía, el que la apertura y libre comercio aumentan la prosperidad de las naciones.

Además, la globalización es sólo una parte menor de un proceso deliberadamente iniciado por los legisladores. Más importantes son los avances en la comunicación e información de tecnología y el proceso de apertura y democratización que ha seguido al colapso del así llamado telón de acero.

En el esfuerzo por el intercambio internacional de mercancías, los activos financieros y sobre todo las ideas y la información pueden verse ocultadas

sólo temporalmente, nunca permanentemente. La ingeniosidad humana no puede someterse eternamente al control del estado.

Los problemas a que hacen frente los sistemas de estado de bienestar son mucho más notorios en los países industrializados. Entenderlos y ver como los han resuelto, es instructivo también para las economías menos desarrolladas, puesto que muchas de ellas están buscando un estado de bienestar a semejanza de las naciones más desarrolladas, o al menos se mueven en esa dirección. Es de esperarse que aprendamos, no tan sólo el gobierno federal, los legisladores, los sindicatos, los empresarios, sino que también, todos los mexicanos, las debidas lecciones de estos incómodos avances, o del fallo que han tenido los países industrializados a la hora de corregirlos.

Sin embargo, la crisis del estado de bienestar no debe contemplarse de forma aislada. En último análisis esta crisis tiene, como se ha mencionado, implicaciones de gran envergadura para toda la sociedad. Por lo tanto debemos guardarnos de permitir que el péndulo oscile - al capricho de pocos - de un extremo al otro.

El estado de bienestar fuera de control no puede, y no debe, ser reemplazado por un estado, gremio, o sindicato controlador. Por ejemplo, en México, los sindicatos de los traba-

jadores de gobierno, de paraestatales y de las que le son afines, han sido tradicionalmente cotos de poder inexpugnables, que han buscado el beneficio de unos pocos ("**casta dorada**"), en perjuicio de muchos.

Sería desastroso que los ajustes necesarios que vayan realizando los legisladores llevaran a que la solidaridad dentro de la sociedad se viera minada totalmente, y a que los sistemas de seguridad social dejaran de funcionar o fueran enteramente desmantelados.

La seguridad social organizada y gestionada con propiedad, al disminuir los riesgos elementales de la vida, favorece el camino a un sistema económico y social, basado en la división del trabajo, que es adaptable y duradero. Lo que se necesita, por tanto, no es desmantelar el entero estado de bienestar, sino más bien reajustarlo de manera que vuelva a ser funcionalmente duradero de nuevo.

Esto exigirá cambiar el estado de bienestar, que se ha expandido fuera de toda proporción en nuestro México, hacia - "un estatus de estado socialmente orientado y comprometido" -, con el principio de **subsidiariedad** así como con el principio de **solidaridad**, y a aceptar la **responsabilidad individual**. Éste debe ser el objetivo de las aplazadas reformas.

3. Algunas sugerencias para las Reformas

Las reformas de los sistemas de seguridad social son imperativas y urgentes en muchos países, no solo de Europa sino también de Latinoamérica. Aunque hoy en día se está ampliamente de acuerdo con esta afirmación, al menos entre los expertos, normalmente el debate se vuelve controvertido una vez que se discuten las medidas definitivas.

Además, los políticos - no sólo de nuestro país - están muy viciados en mandar señales de que están respondiendo a los acuciantes problemas primariamente con medidas **ad hoc**, sin considerar suficientemente las interacciones entre los diversos elementos de los sistemas, y especialmente con el mercado de trabajo. De esta forma, a corto plazo, los políticos pueden ganar tiempo; pero, a largo plazo, la confianza en su capacidad de resolver problemas disminuye cada vez más.

Lo anterior ya ha obligado a varias organizaciones religiosas a meterse en el cuadro y querer participar como actores de cambio. Por ejemplo, la Comisión para el Cambio Social de la Conferencia Episcopal Alemana y el Consejo de la Iglesia Protestante han emitido declaraciones conjuntas, intentando proponer algunas pautas y directrices relevantes. Lo mismo ha empezado a surgir en otras partes del mundo.

Las participaciones, sugerencias y opiniones van, en principio, considerando y tomando en cuenta al individuo como tal, único e irrepetible; la subsidiariedad; y, la solidaridad **(en el sentido de ayudar a las personas a ayudarse a sí mismas)** como conceptos base y modelo para las reformas que se requieren.

Sólo sobre la base de la responsabilidad individual, como un derecho y una obligación, puede invocarse el principio de solidaridad a largo plazo en una sociedad humana y amante de la libertad. Esto sirve igualmente para la solidaridad intergeneracional.

Sin embargo, esta solidaridad intergeneracional no es sólo un tema de relación entre aquellos que ahora son jóvenes y trabajan y aquellos que son más mayores y están jubilados, sino también de relación entre aquellos que han tenido y criado hijos y aquellos que no.

Se presenta además, a través de la conservación del medio ambiente natural, la cuestión de cómo la sociedad como totalidad debe tratar su herencia colectiva, y qué cantidad de bienes materiales, inmateriales y culturales es capaz y está dispuesta a dejar a las generaciones que vendrán. Sólo si el análisis del árbol generacional incluye también estos puntos puede emerger una imagen completa de las relaciones intergeneracionales.

Pero la cuestión que inmediatamente se presenta es cuáles deben y pueden ser los temas del así llamado contrato intergeneracional. ¿Qué áreas de la vida deben y pueden estar sujetas a provisiones que se extiendan más allá de una única generación? ¿Según qué principios se definen los derechos y deberes? ¿Bajo qué condiciones pueden reconciliarse de forma duradera la equidad intergeneracional (distributiva), los niveles de vida material y la eficiencia económica?

En términos generales, la **solidaridad** se incluye principalmente bajo el concepto de **sustentabilidad**.

"La generación actual no debe enajenarse en la actividad económica, el consumo de recursos, el minar la funcionalidad y eficiencia de la economía, endeudarse y polucionar el medio ambiente a expensas de sus hijos y nietos. Las generaciones futuras también tienen derecho a vivir en un medio ambiente intacto, y explotar también sus recursos⁴".

El criterio de largo plazo, se declara como un criterio clave de una política de **"igualdad social"** que es el mantenimiento de la libertad para tomar sus propias decisiones de las generaciones futuras. Es decir: entre las características de la igualdad social está el hecho de no enjaular el futuro, y preservar un suficiente grado de libertad.

En términos económicos, el índice social (implícito) es un factor altamente crítico pues el estado también está sujeto a una restricción presupuestaria. Aunque una generación puede ser capaz de evadirse de esta restricción con mayor o menor éxito, para la totalidad de las generaciones, como regla, no existe salida. En términos populares equivale al juego de: **"Todos ponen"**.

Una posición ampliamente aceptada hoy es el principio diferencial de Rawls. Para las relaciones intergeneracionales, el **principio de ahorro equitativo** se deduce de interpretar equidad como imparcialidad: cada generación desearía que la generación precedente acumulara capital para beneficiarla. Según Rawls, el requisito de ahorro para este propósito es equitativo si, incluso bajo el "velo del desconocimiento" (es decir, sin tener información en cuanto a qué generación se pertenece), se está de acuerdo con el principio de ahorrar.

Esta postura filosófica, ciento por ciento, puede, sin embargo, ser provechosa en el debate político concreto si, por ejemplo, la generación más anciana tiene que dejar de cuestionarse si debería aceptar la carga de impuestos y otras recaudaciones oficiales que se impondrá a la generación más joven de hoy y mañana a causa de las provisiones dictadas por el estado de bienestar, a favor de ellos. Caso específico y concre-

to, es el de la pensión alimentaria para personas mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal.

Dados los desafíos específicos, tendrá que encontrarse un nuevo equilibrio entre las generaciones y la responsabilidad individual de los actores participantes.

Hasta ahora, el estado de bienestar ha incluido también un elemento paternalista. "El pobre" debe ser educado un poco, y "forzado" para su propio beneficio. Estas medidas hoy ya no son oportunas.

Por otra parte, el único modelo que puede existir es el del ciudadano responsable, que tiene derecho a asistencia bajo determinadas circunstancias pero que puede y **debe sobrellevar un grado de responsabilidad persona mucho mayor que antes.**

Cuando comenzó a existir el estado socialmente orientado, el desempleo o la enfermedad, por ejemplo, eran temas literalmente de vida o muerte. Decir que este ya no es el caso hoy en las naciones desarrolladas y no desarrolladas, no es menospreciar los problemas, sino una llamada a la responsabilidad social del gobierno y de todos los ciudadanos.

Lo mismo dígame, guardadas las debidas proporciones, en otros aspectos. Hoy, incluso, los hogares que más reciben

beneficios del bienestar social son propietarios de bienes que sólo hace 30 años eran símbolos de riqueza (como coches, aparatos de televisión, teléfonos y refrigeradores). Además, se han desarrollado de manera increíble los mercados de capital y seguros, de manera que la antigua hipótesis de la caída de los mercados distributivos parece cada vez menos persuasiva.

Bajo este cambio de condiciones, se debe encontrar una nueva política que mezcle el postulado de la solidaridad con el principio de equivalencia. Si una sana eficiencia del mercado reside en ejercer también su influencia en los campos de las pensiones de jubilación o en la salud, se deberá dar más importancia al equilibrio entre servicios y entre un "quid pro quo".

Por ello, los instrumentos con los que debe reformarse el estado de bienestar deben calibrarse bajo los criterios sugeridos de:

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • No paternalismos. • Responsabilidad Individual • Subsidiariedad. • Solidaridad. | <ul style="list-style-type: none"> • Sustentabilidad. • Igualdad social. • Equidad e • Imparcialidad. |
|--|---|

4. Algunas conclusiones para la Reforma de las Pensiones de Jubilación

Como una consecuencia a los comentarios expuestos en párrafos anteriores ya no debiera ser tabú, ni la cobertura de seguro ni el alcance de los beneficios. Los pensionistas de mañana no deberán ser los viejos empobrecidos por el pasado, por haber sostenido los abusos al bienestar social de unos pocos. Ejemplo de estos pocos, entre otros muchos, insistimos que son los trabajadores del IMSS, cuyas pensiones son generosas y las condiciones de retiro laxas.

Por consiguiente, cada año un monto mayor, - de las aportaciones de los trabajadores afiliados al IMSS y de las empresas que los emplean -, se destinará a las pensiones de los extrabajadores del IMSS.

Financiamiento del Gasto en el RJP, 1966-2003 (millones de pesos de 2003)



En los inicios del sistema, debido al bajo número de pensionados y jubilados, las aportaciones de los trabajadores prácticamente alcanzaban a cubrir el gasto del RJP. Sin embargo, desde hace ya más de 20 años, esas aportaciones son insuficientes y cada año el IMSS tiene que canalizar más recursos al RJP.

También, los déficits de pensiones estatales son una contingencia importante, por lo que la reforma de los sistemas públicos de pensiones es una **responsabilidad histórica impostergable**.

Aunque es difícil la puesta en práctica política, se deberá tener presente que en muchos países han hecho frente a la reforma, recortando el nivel de beneficios costado por los sistemas de pensiones del gobierno¹, y al mismo tiempo dando más espacio para la provisión de financiación totalmente individual.

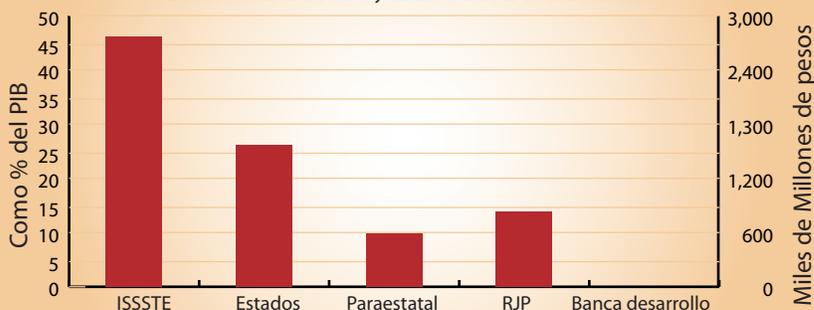
El RJP es el reto más grande e inmediato por su magnitud, por la velocidad a la que crece el problema, y por las implicaciones que éste tiene en la operación del IMSS -y tendrá aún más en los próximos años-. Se trata de un pasivo devengado que ya se acumuló, y que sigue aumentando.

De continuar la situación actual, las necesidades de gasto del Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP) y de la nómina reducirán los recursos disponibles para los derechohabientes del IMSS.

Los déficits de pensiones son de tal magnitud que absorben una gran cantidad de recursos, siendo que deberían de estar destinados al apoyo del sistema público de salud.

Ya nos alcanzó el futuro: La reforma de los sistemas públicos de pensiones es una responsabilidad histórica impostergable

Déficit actuarial en MMP y como % del PIB de cada sistema*



Fuente: ISSSTE-SHCP; Estados-HEWITT; Paraestatal-CFE LyFC, PEMEX; RJP-IMSS; y Banca de Desarrollo-HEWITT respectivamente. Para ISSSTE es diciembre 2002; para los estados en una proyección a 2003 de la estimación hecha en 1998, para el sector paraestatal, el RJP y la banca de desarrollo es diciembre del 2003.

* El costo de transición de la reforma del IMSS de 1997 es de 25% del PIB y ya está incorporado a las proyecciones presupuestales.

Veamos, también, el otro lado mucho más alentador, y que no es otro que el de la enorme riqueza que todas las generaciones actuales probablemente heredarán y legarán algún día.

Pensemos en que las generaciones actuales pueden esperar razonablemente el aceptar un nivel menor de pensiones, colectivamente aseguradas, porque también serán capaces en muchos

casos de compensarlo por medio de una provisión propia, como ya se contempla en el nuevo sistema de Afores. Eso ya ha venido a solucionar aquella parte de las pensiones de los trabajadores contempladas en la Nueva Ley del Seguro Social (NLSS).

Resaltemos algunos de los logros de los últimos cambios de la NLSS, como pudieran ser los siguientes:

- El seguro de retiro cesantía en edad avanzada y vejez en el IMSS, a través de las Afores, está bien fondeado.
- Las Afores han ofrecido el vehículo de ahorro más atractivo del mercado.
- Se alcanza un mínimo histórico en la comisión equivalente promedio de las Afores. Mínimo histórico en enero del 2004: 0.77%



- México cuenta con tres de las cinco administradoras de pensiones menos caras en América Latina (Inbursa, Actinver y Azteca).
- Las Afores han ofrecido el vehículo de ahorro más atractivo del mercado.
- A lo largo de casi siete años de operación, las Afores han otorgado a los trabajadores, neto de todas las comisiones, 150 mmp en intereses (36% más de lo que han pagado los Cetes).
- El rendimiento de las Afores, en los últimos 7 años, ha sido el mayor de cualquier instrumento.

De lo anterior se puede apreciar que las reformas que se han ido logrando, en el pasado reciente, van en la dirección correcta, aún cuando, se sigue considerando en muchos casos lo adecuado de su escala.

5. Algunas conclusiones para la reforma de los sistemas de Salud

El aspecto intergeneracional aumentará también su importancia en este asunto, porque - al contrario que en el caso del seguro de pensiones - la demografía no sólo se sentirá por el número de receptores de los beneficios sino también por el nivel medio de gasto que haya que pagar.

La aceleración del envejecimiento también someterá indudablemente a la asistencia médica y hospitalaria a ulteriores presiones de ajuste. Pero las perspectivas de esto son mucho más difíciles de interpretar que en el caso de las pensiones de vejez.

Los perfiles de gasto, según la edad, de las compañías de seguros de gastos médicos muestran que el gasto en salud es más alto cuanto más anciano es el asegurado. Sin embargo es discutible la conclusión de que esto se aplique de igual forma a una sociedad envejecida. Algunos estudios sugieren que el gasto en salud depende más de la cercanía a la muerte que de la edad absoluta del asegurado.

En el caso de México, tenemos alta incidencia de enfermedades como la diabetes que grava a la persona a lo largo de toda la enfermedad. Además, que lo incapacita, poco a poco. Por consiguiente, los cuidados de largo plazo serán otro problema.

Muchos analistas económicos de la salud han sostenido el punto de vista de que no es la estructura de edades de una sociedad en sí misma la que determina el gasto sanitario, sino principalmente los avances en la tecnología médica, que sólo en raras ocasiones dan como resultado innovaciones que recortan el gasto y con mucha más frecuencia innovaciones que elevan los costos.

Incluso así, la cuestión que surge es **quién financiará, y cómo**, el volumen creciente de servicios profilácticos, médicos y de curación. Debe recordarse en este contexto que los límites al gasto que defienden los legisladores suelen ser, las más de las veces, inapropiados. Después de todo, existe el riesgo, de que no se materialicen los nuevos bienes y servicios, y no logren salir a la luz las innovaciones, por las que los individuos habrían estado dispuestos a pagar.



En el campo de la salud, no se ha podido detectar todavía ninguna tendencia internacional uniforme. En cuanto a las pensiones de vejez, la red de grupos implicados en la salud es mucho más compleja, y las posibles soluciones han sido y son, en correspondencia, múltiples en mayor grado.

A pesar de que la hipótesis de que el coste por motivos demográficos está adquiriendo mayor peso, los gastos en salud seguirán subiendo. Al mismo tiempo, los ancianos como regla general siguen financiados por los jóvenes. Esta "financiación de los mayores por los jóvenes" se está debatiendo actualmente con fuerza en Japón y en muchos otros países, como también en Alemania.

En estos países, normalmente, se hacen llamamientos a aumentar la contribución financiera de la generación más anciana. En conexión con esto, sin embargo, se deben tener en cuenta las repercusiones de la provisión individual para la vejez sobre los posibles recortes en los beneficios pagados por el sistema estatal de pensiones.

Con estos antecedentes, tomemos las cifras reales del sistema público de salud, cuya información y comentarios más recientes son:

- El ISSSTE guarda una situación más grave que la del IMSS antes de la reforma de 1997:

- Déficit actuarial y de flujo de caja insostenible dentro de un sistema de pensiones de beneficios definidos.
- Subsidios cruzados hacia el fondo médico y de pensiones de los otros fondos (vivienda, préstamos personales, etc).

- Pensiones que nos son portables hacia los otros sistemas públicos o hacia el sector privado.

- Los esfuerzos de mejoras administrativas han sido insuficientes.

- La reforma del ISSSTE es urgente. En el 2003 existió un déficit de 21.2 mmp que se incrementará a más de 35 mmp para el 2006.

- El valor presente de la deuda implícita del sistema hoy es de, aproximadamente, 45% del PIB de 2002.

- Posponer la reforma un año aumenta el VPN del costo cerca de 2% del PIB (120 mmp).

- Por cada peso de ingreso en el 2003 se otorga un subsidio de 2.5 pesos.

- Esta situación es insostenible y pone en peligro el pago de las pensiones y la viabilidad del instituto.

6. Conclusiones

- Ya nos alcanzó el futuro: La reforma de los sistemas públicos de pensiones es una responsabilidad histórica impostergable.

- Las conclusiones del diagnóstico de los distintos sistemas de pensiones públicos, apuntan a una dirección inequívoca, a saber:

- **La creación de un Sistema Nacional de Pensiones (SNP)** que:

- *Permita la plena portabilidad de la pensión cuando un trabajador cambie de empleo incluso del sector público al privado.*

- *Otorgue plena certeza jurídica al trabajador de que los recursos que él y su patrón han destinado a su pensión son de su propiedad, bajo los señalados principios de solidaridad y subsidiaridad.*

- *Sea equitativo evitando transferencias de la población en general o de los trabajadores que menos tienen*

a grupos relativamente favorecidos.

- *Sea financieramente auto sustentable y tenga los mecanismos adecuados para mantener su salud financiera de manera permanente.*

- El mecanismo ideal para esta creación es la solución al problema del bienestar social con el llamado "Bono de Reconocimiento".

- El Bono no hace que la deuda aumente, sino que, lo único que hace es transparentar gastos y deuda.

- Los legisladores ya cuentan con toda la información del mecanismo y alcances del Bono. Los comentarios de las Cámaras de Diputados y Senadores sobre el análisis y alcances del Bono han sido muy positivos.

De lograrse la reforma a los sistemas de pensiones del sector público, por medio del mecanismo planteado, se realizaría el mayor rescate histórico llevado a cabo en nuestro país (Un billón de pesos, inclusive mayor que el FOBAPROA). **FÍN.**

Comité Nacional Técnico de Seguridad Social.

¹ **"REFORMAS PENSIONARIAS EN DIFERENTES PAÍSES Y REGIONES". Boletín Técnico del IMEF 25**

² "Solidaridad Intergeneracional y Crisis del Estado de Bienestar: Las Pensiones y la Sanidad" Mayo 2004. Conferencia **de Hans Tietmeyer. Roma. Pontificia Academia de Ciencias Sociales. Zenit.** ZSI04051501. Documento base primordial para realizar este boletín.

³ Ibidem.

⁴ **Conferencia Episcopal Alemana y el Consejo de la Iglesia Protestante en Alemania en 1997 en una Declaración Conjunta sobre la Reforma del Sistema de Pensiones de Jubilación. (p. 49).**

* Referencias adicionales sobre de pensiones que sirvieron de apoyo para la realización de este boletín:

1. Banco de información sobre las diversas presentaciones existentes de ponencias llevadas a cabo dentro del Comité Nacional Técnico de Seguridad Social del IMEF. Años 2003-2004.
2. Presentación sobre la Seguridad Social en México. "Apuntes para evaluar el Sistema de Pensiones". Sen. Elías Miguel Moreno Brizuela. Presidente de la Comisión de Salud y Seguridad Social. Senado de la República. Febrero 18 del 2004.
3. Extractos de artículos sobre las propuestas de reforma publicados en los periódicos de mayor circulación. 2003-2004.
4. Boletines Técnicos 1 y 2 del Comité Nacional Técnico de Seguridad Social.

ESTIMADO SOCIO

Cualquier comentario, observación o sugerencia a este Boletín, favor de hacerlo llegar directamente a la Coordinadora del Comité.

Lic. Gloria Ortiz Balderas
e-mail: gortiz@imef.org.mx