

NOTA TÉCNICA 4

PROPUESTA PARA REORIENTAR EL PRESUPUESTO GUBERNAMENTAL DESTINADO A CUOTAS SOCIALES PARA PENSIONES*

**Carlos
Contreras
Cruz**

Antecedentes

El 8 de noviembre de 1995, el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de Ley del Seguro Social, que sustituiría a la ley promulgada en 1973.

En dicha iniciativa, se remarcaba el interés del Estado por impulsar el desarrollo nacional a través de la justicia social y el incremento del bienestar de la población. No sobra recordar que el lema de la campaña electoral del entonces candidato del partido oficial era “Bienestar para tu familia”, por lo que el uso del término daba un matiz especial a la iniciativa que, *grosso modo*, reformulaba

* Esta nota técnica se preparó previo a la declaración de contingencia sanitaria de la pandemia mundial por el COVID-19; no obstante, se mantiene en sus términos.

técnica y jurídicamente los seguros que hasta entonces había administrado y gestionado el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Desafortunadamente, la reconfiguración del IMSS le hacía perder al Estado la rectoría sobre el sistema de pensiones, pues el seguro de invalidez, vejez y muerte (SIVM) fue dividido en un seguro de invalidez y vida, aún administrado parcialmente por el IMSS, y un sistema de ahorro individualizado para el retiro, la cesantía en edad avanzada y la vejez (RCV), que sería administrado íntegramente por nuevas entidades del sector financiero a las que se denominó Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore).

A pesar de dejar en manos del sector financiero el nuevo sistema de ahorro para el retiro, la iniciativa presumía conservar la solidaridad en la seguridad social y fortalecer la participación del Estado, incluso haciéndole garante de las pensiones que después se describirían únicamente como mínimas y sólo para grupos específicos de trabajadores: los que acumularan 1250 semanas de cotización y tuvieran al menos 60 años de edad. Dicho de otra forma, la nueva ley tampoco buscaba el incremento de la cobertura.

Asimismo, la propuesta decía ratificar el valor humanista de la seguridad social mexicana y su capacidad de redistribuir el ingreso; señalaba que el propio IMSS contribuía a conseguir la igualdad de oportunidades en el país y que la rectoría del Estado estaba fortalecida en el nuevo sistema.

En la práctica, el único elemento más o menos redistributivo de la propuesta era la cuota social, que consistía en una aportación adicional del Estado a las cuentas individuales de ahorro de todos los trabajadores. El monto a la entrada en vigor de la ley sería del 5.5 % de un salario mínimo vigente en el entonces Distrito Federal, por cada día trabajado, y posteriormente se ajustaría con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INCP).

Si bien se argumentó que esta aportación adicional incrementaría el ahorro de los trabajadores, y por lo tanto su pensión al momento de retirarse, esto no es un hecho cien por ciento seguro, pues el monto del ahorro alcanzado al final de la vida laboral depende de las inversiones hechas por la o las Afore elegidas por el trabajador a lo largo de su vida, así como de las comisiones que éstas le cobren por el manejo de sus recursos, mientras que al momento del retiro serán trascendentes también la elección de modalidad de pensión (renta vitalicia o retiro programado), la edad del trabajador y sus probables familiares sobrevivientes.

Por si lo anterior no fuera indicio de la inoperancia de la cuota social, la nueva ley también estableció que ésta se puede utilizar para financiar las asignaciones familiares y las ayudas asistenciales del seguro de invalidez y vida (art. 139), e incluso una ayuda para gastos de matrimonio, la cual equivale a 30 días de salario mínimo (art. 165); por lo tanto, es evidente que no hay plena certeza de que se pudiera alcanzar el primer objetivo para el cual se estableció la cuota social.

Finalmente, si además de los dos razonamientos previos, se toma en cuenta que el IMSS tiene poco más de 20 millones de personas aseguradas,¹ mientras que la población económicamente activa en el país supera los 55 millones;² esto demuestra que la cuota social únicamente se enfoca en las personas que tienen un trabajo formal en relación de dependencia, dejando de lado al grueso de la población, que podría no alcanzar el derecho a una pensión de un seguro social, es decir, la cuota social tampoco es redistributiva.

¹ Véase <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/informes-estadisticas>

² Véase <http://www.inegi.org.mx/temas/empleo/default.html>

Reforma a la cuota social en 2009

El RCV operó con la cuota social descrita durante casi 12 años, e incluso fue copiada en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) de abril de 2007. Sin embargo, en febrero de 2009, el presidente en turno presentó una iniciativa de reforma a la Ley del Seguro Social, en la que se señalaba que la redistribución originalmente planteada no se alcanzaba, y que el beneficio era para un grupo importante de trabajadores que, por recibir salarios elevados, se encontraban subvencionados de forma innecesaria e injusta.

Por lo tanto, la reforma de 2009 hizo un nuevo planteamiento de la cuota social en los siguientes términos de aportación (art. 168, fracc. IV):

Una cantidad por cada día de salario cotizado, que aporte mensualmente el Gobierno Federal por concepto de cuota social para los trabajadores que ganen hasta quince veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, que se depositará en la cuenta individual de cada trabajador asegurado conforme a la tabla siguiente:

Salario base de cotización del trabajador	Cuota social
1 salario mínimo	\$3.87077
1.01 a 4 salarios mínimos	\$3.70949
4.01 a 7 salarios mínimos	\$3.54820
7.01 a 10 salarios mínimos	\$3.38692
10.01 a 15 salarios mínimos	\$3.22564

Los valores mencionados del importe de la cuota social, se actualizarán trimestralmente de conformidad con el Índice Nacional de Precios al Consumidor, en los meses

de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año.

Si bien no está plenamente justificado que sean los trabajadores que perciben hasta 15 salarios mínimos los que requieran un apoyo adicional, la iniciativa de reforma planteó que el gobierno federal no gastaría ni más ni menos en el pago de la cuota social, por lo que se mejoraría la redistribución entre los trabajadores.

En los hechos, nuevamente es claro que aún con esta reforma el beneficio de tener una cuota social está focalizado y no garantiza una mejor pensión.

Variabilidad de las edades que dan derecho a pensión

De acuerdo con M. Sánchez-Belmont, M. Ramírez Villela y F. Romero Suárez:³

La seguridad social es un derecho humano que tiene como objetivo contribuir al bienestar personal y social, y que comprende un conjunto de transferencias y servicios de carácter solidario y público, cuya responsabilidad fundamental recae en el Estado, y que buscan proteger a los individuos y las colectividades ante riesgos sociales, que reducen la vulnerabilidad social y promueven la recuperación ante las consecuencias de un riesgo social materializado, dignificando así las distintas etapas de la vida, y promoviendo la inclusión y el reconocimiento de la diversidad social.

Por lo tanto, el derecho a una pensión por vejez, como beneficio de un seguro que a su vez se encuentra indicado en el art. 25 de la De-

³ *Propuesta conceptual para el análisis de la seguridad social desde la CISS*, CISS, Ciudad de México, 2019.

claración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) debe ser garantizado por el Estado.

En tal sentido, el gobierno federal estableció en 2019 el programa “Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores” (PBPAM), que a finales del mismo año contaba con 7 603 287 beneficiarios.⁴ Sin embargo, de acuerdo con datos del Consejo Nacional de Población (Conapo) aún faltaría cubrir al 3 % de las personas de 68 años y más. Asimismo, los que reciben una pensión por medio de un seguro social como el del IMSS, lo hacen regularmente a partir de los 65 años (pensión por vejez), por lo que la falta de cobertura para las personas entre 66 y 67 años de edad podría incrementar la cifra hasta el 22 % de la población actual.

Por todo lo anterior, se sugiere analizar la posibilidad de igualar la edad que da derecho a la PBPAM con la edad de retiro en los principales seguros sociales del país, esto es, 65 años, no sin dejar de lado la posible fuente de recursos para su financiación, pues la puesta en marcha de un nuevo sistema de pensiones en México no pretende crear nuevas cargas presupuestales al gobierno en turno.

Posible origen de los recursos para una PBPAM a partir de los 65 años

De acuerdo con Tonatiuh Martínez,⁵ una fuente de recursos para el pago de una PBPAM que incluso alcance la línea de bienestar mínimo,

⁴ “Padrón Único de Beneficiarios de Programas de Desarrollo Social”. Disponible en pub.sedesol.gob.mx/spp/resumenes/padronunico.jsp

⁵ “México: propuesta para un nuevo sistema de pensiones”, CISS, Ciudad de México, 2020. Disponible en <https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2020/01/Pensiones-colores.pdf>

es el establecimiento de impuestos especiales a sectores como la banca múltiple, el tabaco o las bebidas saborizadas y alcohólicas.

Si bien las estimaciones hechas en la CISS permiten señalar que tales fuentes de financiación serían suficientes,⁶ también se reconoce que para el etiquetado de impuestos es necesaria una reforma fiscal. Por ello, en aras de evitar una carga presupuestaria excesiva al gobierno, y a su vez dar paso a una discusión más profunda sobre la reforma fiscal que se requiere en beneficio del sistema integral de pensiones para México, se propone reorientar las erogaciones que el gobierno federal destina actualmente al concepto “cuota social” tanto en la Ley del Seguro Social como en la Ley del ISSSTE. De esta forma, esos recursos pensados originalmente como parte de una justa y equitativa redistribución podrían beneficiar al total de la población y no solamente al sector laboral formal.

A partir de estimaciones desarrolladas en la CISS con información pública del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Secretaría del Bienestar y el IMSS, puede afirmarse que para ofrecer en el año 2020 un beneficio mensual de \$1310, como se establece actualmente en el PBPAM, se requerirían \$153 483 131 760. Sin embargo, el presupuesto asignado al programa en el mismo periodo es de \$129 350 300 000; es decir, se requeriría una asignación extraordinaria de \$24 132 831 760.

Por otro lado, considerando las condiciones establecidas en la Ley del Seguro Social para el pago de la cuota social, se calcula que la erogación gubernamental por este concepto en el año oscilará alrededor de \$33 310 100 344, los cuales, sumados al presupuesto actual y sin considerar todavía los recursos destinados al ISSSTE, permitirían disponer de otros \$162 660 400 344 para 2020.

⁶ *Ibid.*, p. 19.

Puesto que la cifra es mayor al presupuesto estimado que se requiere, podría pensarse en incrementar de forma inmediata el monto de la PBPAM en alrededor de un 6 %; sin embargo, el objetivo central de lo descrito hasta ahora es ampliar el beneficio a todas las personas mayores desde los 65 años, redistribuyendo adecuadamente las actuales erogaciones del gobierno federal, por lo que es altamente recomendable que el remanente del presupuesto estimado, así como el que correspondería al ISSSTE, se deposite en una reserva especial para eventos extraordinarios, que permita al gobierno cumplir con compromisos de pago a la población en la tercera edad.

¿Dejará el gobierno de aportar al IMSS o al ISSSTE?

No. La cuota social es independiente de las aportaciones tripartitas que actualmente permiten acumular recursos en la cuenta individual de los trabajadores asegurados por estas instituciones.

Según la Ley del Seguro Social, la contribución gubernamental es del 7.143 % de la cuota patronal en los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, es decir, continuaría aportando un 0.225 % del salario base de cotización del trabajador, mientras que en el caso de la Ley del ISSSTE, el empleador (dependencia o entidad pública) aporta el 3.175 % del sueldo básico, en adición a la cuota social y al mecanismo facultativo de ahorro solidario.

Conclusiones y tareas pendientes

Como se ha señalado desde la CISS, México requiere una reforma integral a su sistema de pensiones que atienda la fragmentación, la desigualdad, la exclusión y la insuficiencia de beneficios; que devuelva al Estado la plena rectoría en la materia y, al mismo tiempo, le permita cumplir con sus compromisos internacionales, atendiendo a lo establecido en el Convenio 102: “Norma mínima de seguridad social”,⁷ de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y a su Recomendación 202: “Pisos de protección social”.

Por ello, el establecimiento de un piso de protección social que garantice la seguridad básica del ingreso para las personas mayores es fundamental en el nuevo sistema de pensiones. Sin embargo, en atención a la misma recomendación de la OIT, esta garantía debe ser financieramente sostenible en el corto, mediano y largo plazo, por lo que más allá de las evaluaciones de costos que debieran existir para la creación de este piso, queda pendiente la tarea de estimar costos probables futuros, en un país que se encuentra en plena transición demográfica. Además, debe considerarse la ampliación de la cobertura a partir de los 65 años de edad y con el incremento del monto del beneficio a la canasta mínima de bienestar que desarrolla actualmente la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

⁷ México ratificó el Convenio 102 de la OIT en 1961.



CISS
SEGURIDAD SOCIAL
PARA EL BIENESTAR