

CRISIS ECONÓMICA: LOS DAÑOS EN MATERIA SOCIAL

POR MARIO LUIS FUENTES
CEIDAS
www.ceidas.org

El recorte de más de 800 mil millones de pesos que se dará entre 2009 y 2010 en el presupuesto federal pone en un alto riesgo no sólo a las finanzas municipales, sino al propio funcionamiento de los programas sociales federales.

Esto, aun cuando la Ley General de Desarrollo Social establece que el presupuesto destinado al gasto social no podrá ser en ningún caso inferior al del año anterior.

El problema que ahora vivimos consiste en que estamos en el peor de los mundos posibles: se ha dado de manera simultánea una estrepitosa caída de la economía, del orden del -10.5% del Producto Interno Bruto (PIB); una parálisis económica acumulada a lo largo de 15 años que nos sitúa en un nivel de 2.4 millones de desempleados; más de 20 millones de personas trabajando en la informalidad, así como una caída en los precios del petróleo de más de 70 dólares promedio cotizados en los últimos tres años, a un precio estimado en 55 dólares el próximo año.

Lo peor: debe insistirse en que como resultado no sólo se incrementó significativamente la pobreza, al pasar de 44.4 millones en 2006, a 50.6 millones de pobres en 2008, sino que también se profundizó la desigualdad, pues mientras que el decil más pobre del país vio caer sus ingresos en más de 8%, el decil de más altos ingresos registró un ligero incremento de 0.6% en su ingreso monetario.

En este escenario, cuando más inversión social se requiere, se ha argumentado que habrá recortes en programas no prioritarios o sustantivos. La pregunta ante la magnitud de la pobreza y la desigualdad consiste en si en lo social ¿de verdad puede catalogarse a los programas como "no prioritarios"?

Por lo anterior, a continuación se plantean distintas consideraciones sobre algunas de las instituciones y programas sociales más relevantes, considerando que sólo son un ejemplo de la enorme fractura social que puede significar el recorte o la eliminación de programas ante la crisis.

EL IMSS en números rojos

Por primera vez desde su creación, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) opera en "números rojos". Paradójicamente, esta crisis no se dio por la fractura del sistema de pensiones, sino por la parálisis económica generalizada, que provocó una caída en los ingresos del Instituto por concepto de cuotas patronales.

En efecto, aun cuando las cuotas que pagan los trabajadores y patrones en conjunto se incrementaron de 252.9 mil millones de pesos en 2005 a 285.2 mil millones en 2008, cuando se desglosan los distintos regímenes de aseguramiento se observa que en el mismo periodo, las cuotas patronales que se pagaron en el régimen obligatorio se redujeron entre 2005 y 2008, en -2.2%, al pasar en números absolutos de seis mil 224 millones de pesos, a seis mil 140 millones.

Por su parte, las cuotas de los trabajadores crecieron en 0.8%, al pasar en el mismo periodo de 129.6 mil millones de pesos a 143.7 mil millones.

En tanto, en el régimen de afiliación voluntaria la caída es aún más dramática, pues mientras que en 2005 la aportación del gobierno federal fue de dos mil 248 millones de pesos, en 2008 la suma llegó a sólo mil 972 millones, lo que representa una caída de 15.1%.

Si hay una institución social relevante en México, ésta es la seguridad social, y su fractura podría representar el deterioro de sus mil 500 unidades de atención de primer nivel, las cuales tienen en promedio 28 años de vida, lo que implica, sin duda alguna, niveles de deterioro físico importante que requerirán de una fuerte inversión.

Lo mismo ocurre con los 226 hospitales de segundo nivel con los que cuenta el IMSS, los cuales tienen en promedio una antigüedad de 31 años, y de los cuales, en 2008, 225 seguían prestando servicios de medicina familiar. Finalmente, se encuentra la infraestructura de tercer nivel de atención, en la cual el IMSS clasifica a 37 unidades, las cuales tienen, en promedio, 28 años de antigüedad.

Como puede verse, ni siquiera invirtiendo una buena parte de las re-

La parálisis financiera y la caída de más de 800 mil millones de pesos en los ingresos fiscales entre 2009 y 2010 ponen en riesgo el mantenimiento y la ampliación tanto de la infraestructura como de los programas contra la pobreza. El IMSS, por ejemplo, opera por primera vez en números rojos, en tanto que programas como el Migrantes 3x1 han sido cancelados ya en algunos municipios. Además, la cobertura de programas como Oportunidades no podrá crecer en los próximos dos años. Ante este panorama, la afectación en términos de deserción y reprobación escolar, mayor morbilidad y mortalidad en los grupos vulnerables puede crecer más



SISTEMA CLAVE

Actualmente, el Instituto Mexicano del Seguro Social cuenta con 226 hospitales de segundo nivel.

Foto: Javier Otaola/Archivo

FONDOS Y APOYO ANTIPOBREZA

El monto que se destina a los programas sociales federales podría estar en riesgo, en caso de reducirse más los ingresos del país.

285.2
mil millones de pesos recibió el IMSS en 2008 por concepto de cuotas obrero-patronales.

5
millones de familias reciben actualmente recursos del programa Oportunidades.

562.4
millones de pesos se destinaron este año para el programa Migrantes 3x1.

1
millón 886 mil 447 personas son beneficiarias del programa 70 y más.

EL SOPORTE DEL IMSS

La crisis económica ha provocado una caída en las cuotas obrero-patronales del Seguro Social.

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DEL IMSS, 2005-2008*

CONCEPTO	2005	2006	2007	2008	2008/2007
Cuotas y aportaciones	252,942.6	265,672.3	281,127.8	285,288.5	1.5
Cuotas obrero-patronales ¹	195,067.2	206,709.6	216,508.0	219,644.4	1.4
Aportaciones del gobierno federal	57,875.4	58,962.7	64,619.8	65,644.1	1.6
Intereses y otros ingresos	13,879.0	13,608.3	14,824.0	14,742.0	-0.6
Intereses sobre las reservas	7,948.8	7,990.6	8,076.3	9,679.1	19.8
Otros ingresos ²	5,930.2	5,617.8	6,747.7	5,062.9	-25.0
Total	266,821.7	279,280.7	295,951.8	300,030.5	1.4

*Cifras en millones de pesos

¹ Incluye: Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, IMSS asegurador e IMSS patrón.

² Incluye: Aportaciones de los trabajadores al fondo de jubilación, otros aprovechamientos, capitales constitutivos, actualizaciones, multas, recargos, gastos de ejecución y comisiones por Afore e Infonavit. No incluye pagos del gobierno federal por adeudos de años anteriores realizados en 2007. Fuente: IMSS.

CONTRIBUCIONES POR RÉGIMEN DE ASEGURAMIENTO, 2005-2008

CONCEPTO	2005	2006	2007	2008	2008/2007
Régimen obligatorio	175,808.3	183,902.9	192,789.1	193,740.8	0.5
Cuotas IMSS-asegurador	129,690.8	137,044.1	142,685.3	143,775.6	0.8
Cuotas IMSS-patrón	6,224.7	6,230.4	6,276.2	6,140.9	-2.2
Aportaciones del gobierno federal	39,892.8	40,628.5	43,827.6	43,824.4	0.0
Régimen Voluntario	2,728.7	2,147.7	2,994.5	2,645.2	-11.7
Cuotas IMSS-asegurador ¹	479.8	470.2	670.2	673.0	0.4
Aportaciones del gobierno federal	2,248.9	1,677.4	2,324.3	1,972.3	-15.1
Recursos en administración de Afore	74,405.6	79,621.7	85,344.2	88,902.4	4.2
Cuotas IMSS-asegurador	58,672.0	62,964.9	66,876.3	69,055.0	3.3
Aportaciones del gobierno federal	15,733.7	16,656.8	18,467.9	19,847.4	7.5
Total	252,942.6	265,672.3	281,127.8	285,288.5	1.5

*Cifras en millones de pesos.

¹Se refiere a aportaciones a los seguros de estudiantes y de salud para la familia. Fuente: IMSS.

servas financieras del IMSS alcanzaría para mejorar la infraestructura instalada ni mucho menos ampliar la cobertura de atención, si antes no se reactiva la economía y se generan empleos dignos, es decir, los que dan seguridad social y prestaciones sociales a los trabajadores.

Programa Oportunidades

Este programa es el de mayor envergadura presupuestal en materia de combate a la pobreza.

Sin embargo, a diez años de operación, no hay estadísticas confiables sobre el número de personas que han dejado de ser pobres gracias a este apoyo y, lo que es peor, no ha cumplido con su objetivo de romper con los ciclos intergeneracionales de pobreza.

A junio de 2009, el programa reportó un padrón de cinco millones de familias beneficiarias, distribuidas en 95 mil 131 localidades de dos mil 445 municipios del país; 84.5% de los beneficiarios vive en zonas rurales, mientras que el resto, en zonas urbano-marginadas. Un millón 311 mil 321 familias beneficiarias forman parte de comuni-

dades indígenas. Los apoyos de este programa se entregan fundamentalmente a familias que viven en extrema pobreza, y el monto máximo que pueden recibir mensualmente, si cuentan con hijos becados en primaria y secundaria, es de mil 455 pesos.

Si cuentan con hijos becados en primaria, secundaria y bachillerato, el apoyo puede llegar a un máximo de dos mil 345 pesos.

Si, adicionalmente, en la familia hay un adulto mayor beneficiario del Programa 70 y más, la cantidad se incrementa en 295 pesos adicionales. Sin embargo, aun cuando no hay información suficiente al respecto, el porcentaje de familias que reciben el monto máximo sigue siendo muy bajo, lo cual se relaciona con la baja cobertura del bachillerato en el país, y sobre todo en las zonas rurales e indígenas, así como en la aún limitada cobertura del Programa 70 y más.

Debe señalarse que dentro de este programa se cuenta con una insuficiente cobertura y calidad de servicios médicos. Por ejemplo, si se compara el equipamiento, aun con sus limitaciones, de una Unidad de

Medicina Familiar del IMSS, con una de las clínicas del IMSS-Oportunidades, no hay un solo indicador relativo a disponibilidad de médicos, equipo, surtimiento de recetas u oportunidad y calidad en la atención en el que las segundas superen a las primeras.

Programa Migrantes 3x1

Este año, el programa Migrantes 3x1 opera en 27 estados y cuenta con un presupuesto de 562.4 millones de pesos. Este es uno de los programas en mayor riesgo ante la crisis económica, pues depende de una mezcla del presupuesto federal, de los estados y de los municipios, el cual está colapsado, así como del dinero que envían los clubes organizados de migrantes mexicanos en Estados Unidos.

Actualmente, hay municipios en Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Zacatecas que han anunciado el cierre de este programa y la cancelación de proyectos debido a la carencia de recursos.

70 y más

El programa 70 y más opera en las

32 entidades de la República. Es un apoyo importante porque más de 70% de la población en ese rango de edad carece de una pensión o de ingresos monetarios.

Según la información disponible, a junio de 2009 este programa tenía una cobertura de un millón 886 mil 447 personas, con las mayores coberturas en Veracruz, Oaxaca, Puebla, Michoacán y Estado de México. Destaca que dos de las entidades más pobres (Chiapas y Guerrero) no estén entre las cinco con mayores coberturas.

El monto de apoyos otorgados a través de este programa asciende a 5.5 mil millones de pesos.

Pocas alternativas

Una de las pocas alternativas de acceso a apoyos para proyectos productivos para los pobres es el Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (Fonaes), que todavía es un programa limitado que además perdió enormes capacidades de operación al haber sido trasladado a la Secretaría de Desarrollo Social a la Secretaría de Economía, eliminando con ello una buena parte del sentido social que tenía.

Rezago en salud

La falta de recursos para el Seguro Social podría derivar en afectaciones en la infraestructura de sus mil 500 unidades de primer nivel.

Una salida desdeñada

El Fonaes podría ser una opción de acceso a apoyos productivos para combatir la pobreza, pero éste ha perdido parte de su sentido social.

En 2009 se canalizaron sólo mil 686 millones de pesos para su operación, lo que evidencia que las opciones productivas no son parte de la estrategia de desarrollo social del país y que aún se privilegia un limitado enfoque de asistencia social que raya en el clientelismo político.

Los riesgos

Recortar el presupuesto de los programas sociales o disminuir las partidas relativas a la inversión social significará no sólo menor calidad en los servicios sociales que hay en el país, sino sobre todo la pérdida de capacidades de desarrollo y competitividad. Cada año de escolaridad que se pierde implica, en la curva del tiempo, miles de pesos de ingresos perdidos para las personas.

Hoy, en medio del clima generalizado de violencia y corrupción, el riesgo mayor ante el que estamos es que el narcotráfico y las redes del crimen organizado se "enquisten" en las localidades más pobres, financiando obra pública a cambio de protección o complicidad de las autoridades municipales, lo cual puede agudizar las condiciones de ingobernabilidad que imperan en el país.

Proteger los programas sociales es fundamental, pero sobre todo lo será tener la capacidad de llevar a cabo una reforma social del Estado que apueste por reducir la desigualdad y garantizar el desarrollo para todos.



(* Este texto se elaboró con material del Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social.

METODOLOGÍA

La selección de los indicadores para elaborar esta investigación se apega a los siguientes criterios: 1) provienen de fuentes oficiales o de organismos internacionales; 2) son datos con representatividad nacional; 3) son datos con rastreabilidad, con la misma metodología en los últimos diez años.