

61  
2ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR DE POLITICA SOCIAL

**LA REFORMA DEL SISTEMA DE  
PENSIONES EN MEXICO**

**TRABAJO DE INVESTIGACION**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A  
JESUS IGNACIO TAPIA PALACIOS

ASESOR: LIC. JAVIER REYES CARRILLO



ACATLAN, EDO. MEXICO



1997

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A mi hijo, Erik José, que me da tantas satisfacciones.**

## *Agradecimientos*

**A mis padres, Mucio Tapia y Asunción Palacios :**

**por haber desarrollado en mí el sentido de la responsabilidad,  
inculcado la Fe en Dios y en mí mismo.**

**A mi esposa Norma :**

**por haberme apoyado con su comprensión y aliento.**

**A mis hermanos, Paulo y Andrés :**

**Por su apoyo invariable y sus valiosas reflexiones.**

## INDICE

<b>Introducción.</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO I. Política Social y Reforma del Sistema de Pensiones en México.</b>	<b>1</b>
1. La Política Social en el Modelo Keynesiano.	3
2. La Política Social en el Modelo Neoliberal	6
2.1. Política social del periodo 82-88.	8
2.2. Política social del periodo 88-94	9
2.2.1. El Programa Nacional de Solidaridad.	9
2.2.2. Contenido general de la reforma del Estado.	11
2.2.3. El Sistema de Ahorro para el Retiro, primera fase de la reforma del sistema de pensiones	14
3. Política social en el periodo 94-97	16
3.1. Política social focalizada	16
3.2. La descentralización de los programas para un desarrollo regional del País.	17
3.3. Principales Programas	19
3.4. El nuevo sistema de pensiones como mecanismo generador de ahorro interno	24
4. Seguridad social en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.	28
<b>CAPITULO II. Los Sistemas de Pensiones en México y Chile.</b>	<b>32</b>
1. El caso mexicano	33
1.1. Aspectos generales sobre la reforma a la Ley del Seguro Social.	33
1.1.1. Origen y evolución del sistema de pensiones	34
1.1.2. La función del empleo formal en el sistema de pensiones.	36
1.1.3. Diagnóstico del sistema de pensiones de "reparto" con acumulación de reservas.	38
2. El caso Chileno.	42
2.1. Estructura general del sistema de seguridad chileno.	45
2.2. Las Administradoras del Fondo de Pensiones (AFP)	47
2.3. Opiniones a favor y en contra	49
2.4. Análisis comparativo entre la reforma chilena y la reforma mexicana.	50
2.4.1. Afiliación de los trabajadores al nuevo sistema de pensiones.	53
2.4.2. Sustitución del sistema de reparto y el costo de transición.	54
2.4.3. Separación del sistema de pensiones de otros programas.	56

<b>CAPITULO III. El Nuevo Sistema de Pensiones.</b>	<b>58</b>
1. Principales posturas de los actores políticos, empresariales y sociales.	59
2. La oferta de las Administradoras de Fondos para el Retiro, según sus Directores	63
3. Las Administradoras del Fondo para el Retiro (Afores).	70
3.1. Los planes de comisiones de las Afores.	71
3.2. El fomento al ahorro interno de largo plazo, objetivo de las Afores.	75
4. Otras Instituciones que intervienen en el nuevo sistema de pensiones.	78
4.1. La Asociación Mexicana de las Administradoras de Fondos para el Retiro.	79
4.2. Las Sociedades de Inversión de las Administradoras de Fondos de Pensiones.	80
4.3. La Cuenta Concentradora.	83
<b>Conclusiones.</b>	<b>90</b>
<b>Bibliografía.</b>	<b>102</b>

## INTRODUCCION

El presente trabajo es un ejercicio académico que aspira a explicar la naturaleza, el entorno, los antecedentes y las perspectivas de la reforma del sistema de seguridad social en México y, en concreto, el nuevo sistema de pensiones, cuyo núcleo es la individualización de las cuentas de ahorro de los trabajadores.

A 4 meses de su puesta en marcha, el primero de julio de 1997, se evalúa la viabilidad del nuevo esquema de Administradoras de Fondos para el Retiro, Afores, y los Sistemas de Inversión Especializados, Siefores.

Con las limitaciones que impone el reducido periodo de vigencia de la reforma, se examina si el nuevo sistema, que pone fin a décadas de solidarismo social, cumplirá su cometido: dotar de mayor rentabilidad, seguridad y uso transparente al ahorro de los trabajadores, de tal manera que les permita pensiones dignas en su retiro.

Asimismo, si los fondos de pensiones contribuirán de manera decisiva, como espera el Gobierno, a la formación del ahorro interno y, en consecuencia, a la autosuficiencia del programa de desarrollo económico del país, es decir, no depender más del ahorro volátil del exterior.

Sabemos que la reforma al sistema de pensiones es un tema polémico, porque se trata nada menos que del futuro de los ahorros de los trabajadores. Se trata de un aspecto importante que financieramente afecta al IMSS, a la seguridad social y, en general, a la política social. Asimismo, por sus implicaciones en la economía nacional, involucra al propio modelo de desarrollo.

Nuestra hipótesis es que la individualización de las cuentas de ahorro no garantiza el primer objetivo, pensiones dignas, porque la ley no establece un mínimo

de rendimiento para los trabajadores y la inversión del ahorro por las Afores se encontrará con una alta volatilidad y vulnerabilidad del sistema financiero mexicano. Sin embargo, el nuevo sistema sí contribuirá a la formación del ahorro interno, pues una cuenta personal fomentará la cultura del ahorro

Hemos dividido nuestro trabajo en tres capítulos.

En el primero, se expone un marco doctrinal, así como los cambios que ha venido experimentando la política social en México, siguiendo los esquemas en voga en el mundo y atendiendo las propias circunstancias políticas y económicas de la nación.

De forma general se describen los lineamientos de la política social de los gobiernos de la postrevolución hasta el gobierno de José López Portillo, inspirada en el modelo de Estado de bienestar, y las características de la actual política en la materia, ajustada al modelo neoliberal. Tomamos como punto de apoyo los estudios de Peter Drucker, Carlos Vilas, Enrique González Tiburcio y las lecturas que contiene el libro que compiló José Narro, titulado la Seguridad Social y el Estado Moderno

El sistema de pensiones institucionalmente se crea en 1942, con la aprobación a la Ley del Seguro Social. Muchas han sido las reformas desde entonces, con el fin de ampliar los beneficios a los trabajadores y actualizar el poder adquisitivo de las pensiones que han ido a la saga del salario mínimo por los efectos inflacionarios.

En esta evaluación histórica, se consideró necesario referirse a la política social en su acepción amplia, es decir, enunciando los derechos que por mandato constitucional tenemos los mexicanos, como son educación, salud, seguridad social, vivienda, etc., asimismo, detallar algunos programas que se han implementado en diferentes sexenios con el fin de atender la pobreza extrema.

**Se enfatizan los gobiernos del periodo 1988-1994 y el actual: en el primero se describen los lineamientos del Programa Nacional de Solidaridad y la creación del SAR, un capítulo importante en la constitución del nuevo sistema de pensiones, ya que se trata de la primera fase de la reforma a la Ley del Seguro Social!**

**Asimismo, se analizan los principales programas (Progesa, Pronafide, Nuevo Federalismo, Ramo XXVI) con que cuenta la presente administración para combatir la pobreza y fortalecer al municipio. Se pone el acento en el Pronafide, pues el nuevo sistema de pensiones es parte fundamental en las proyecciones de ahorro interno, que se quiere alcanzar al año 2000.**

**Por otra parte, se evalúan algunas cifras que dio el Presidente Zedillo en su Tercer Informe de Gobierno, relativas a los avances que se tienen en algunos renglones de política social. Por último, el tratamiento que se le está dando a la seguridad social en este sexenio, en base al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.**

**En el segundo capítulo, se ofrece un panorama general sobre la estructura de la seguridad social en Chile y México, para encontrar posibles diferencias y similitudes en ambos sistemas, particularmente sobre el nuevo modelo de pensiones de capitalización. Por ejemplo: Afores y Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), proceso de afiliación de los trabajadores, comisiones, manejo de cuenta, etc. El objetivo es encontrar, en el caso de México, las posibles ventajas y desventajas entre el sistema de reparto y el nuevo de capitalización ó ahorro para el retiro.**

**El tercer capítulo, contiene las posturas de los principales actores políticos, empresariales y sindicales, que se conocieron a través de los medios informativos días previos a la reforma a la ley del seguro social, con el fin de tener un panorama de las conveniencias e inconveniencias del cambio de sistema de pensiones en México.**

En el mismo capítulo se examinan las nuevas figuras que emergieron con este nuevo sistema: Afores, CONSAR, Sefores, Amafore, cuenta concentradora, para comprender al nuevo régimen de pensiones desde el análisis de cada una de sus partes.

Finalmente, se hace un análisis comparativo de las ofertas de las Afores al trabajador, como rentabilidad, cobro de comisiones, servicios adicionales. Como se verá, finalmente ninguna asume la obligación de un rendimiento mínimo: si hay crisis financiera, como suele ocurrir al final de cada gobierno, los costos los asumirá el trabajador. Ellas habrán cobrado su comisión por adelantado.

## **CAPITULO I. Política Social y Reforma del Sistema de Pensiones en México.**

Para tener un panorama más amplio sobre el tema de **reforma al sistema de pensiones**, es necesario explicar el desarrollo de la política social en México, en sus 3 momentos históricos principales: I) Estado de Bienestar, II) Estado Neoliberal, y III) Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en lo referente a la seguridad social.

El concepto de política social aparece en México con la Revolución Mexicana; de hecho, la Constitución Política de 1917 establece por primera vez las garantías sociales, por ejemplo, el derecho a la educación, a la salud, al empleo, etc., derechos que se hacen más tangibles hasta el gobierno del general Lázaro Cárdenas, pues en este sexenio se fomentó la educación laica y gratuita, se llevó a cabo el reparto agrario masivo, se impulsaron las conquistas de los trabajadores a través del sindicalismo y se pusieron las bases para la seguridad social, cuya institucionalización se dió en 1942, durante el gobierno del general Manuel Ávila Camacho.

El presidente Ernesto Zedillo comparte la idea de que la seguridad social nació con los regímenes de la postrevolución; en su Tercer Informe de Gobierno expresó que "desde la Revolución Mexicana, el Estado siempre ha tenido una firme política social. Su expresión son las instituciones que ofrecen educación, salud y seguridad social, respaldo a la nutrición y el abasto, apoyo a la vivienda, los servicios básicos y el campo. Su expresión son también las acciones y la organización social para el trabajo."

Sin embargo, otorgar a la población de menores recursos lo que ahora se conoce como mínimos de bienestar, no es privativo de México ni se remonta a principios de este siglo; esta preocupación ha estado presente en otras épocas, aunque no de manera institucional. Por ejemplo, en la Edad Media pensadores como Santo Tomás de Aquino enaltecían el valor de la fraternidad, la consideraban como

mecanismo para apoyarse unos a otros, pero principalmente para socorrer a los más necesitados.

En el siglo XIX, la Iglesia católica jugó un papel importante en la asistencia social, acondicionando lugares donde se atendía a enfermos y se proporcionaba alimento a los indigentes

Desde otra perspectiva, desde la óptica de los valores, la formulación de la política social no debe prescindir de la solidaridad. Por ejemplo, dice Octavio Paz, la solidaridad debe ser el puente que una a la igualdad y la libertad, es decir, con la solidaridad como una forma de vida se pueden frenar los excesos de libertad que se presenta en el modelo neoliberal y, por el otro lado, en el caso del socialismo, la solidaridad puede incidir para que la igualdad sea compatible con la creatividad, la participación de la sociedad civil y la libertad de expresión. La solidaridad, pues, puede ser la forma de vida que permita atender, en momento dado, a los más necesitados. Para Lorenzo Meyer, la cohesión interna de una comunidad es en gran medida función del grado de solidaridad efectiva entre sus miembros. Solidaridad significa, agrega Meyer, entre otras cosas, que efectivamente hay una disposición y un arreglo institucional, gubernamental y privado, para asumir que la suerte de cada uno de los miembros de esa comunidad o nación es asunto de todos, al menos en lo que se refiere a las condiciones básicas de vida. Paradójicamente cuando el gobierno retomó el concepto de solidaridad como un programa de gobierno, fue cuando realmente se dio la ruptura final con la política social. La concentración del ingreso se ha ido incrementando en México, a partir del sexenio pasado.

En lo que concierne a la libertad, dice David Ibarra, columnista de *El Financiero*, "las modalidades modernizantes que se vienen adoptando, tienen un sentido acusadamente negativo, esto es, se dirigen a ensanchar las prerrogativas individuales, segregadas de la interferencia de toda autoridad. Los cambios legislativos o

institucionales de los últimos años suponen la consagración de más y más derechos individuales o, si se quiere, de más y más restricciones al radio de acción de la libertad positiva. El ensanchamiento de la libertad negativa, agrega David Ibarra, "debe estar equilibrada por la creación de libertades positivas, esto es, por derechos sociales que expresen la voluntad general en la lucha contra la desigualdad y que lleven a plantear una gama más completa de objetivos de la política socioeconómica"<sup>1</sup>

En la práctica, la política social es el medio del que dispone el Estado para tutelar los derechos sociales y cumplir con esa función compensatoria -compensar las desigualdades económicas y sociales, procurando una más justa distribución de la riqueza- y, por lo mismo, combatir la pobreza.

En México, la institucionalización de la seguridad social se dió hasta 1942, con la aprobación en el Congreso a la Ley del Seguro Social. A partir del año siguiente, con la entrada en vigor de la presente ley, se iniciaron las obras de construcción del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), para atender al sector obrero organizado, que para entonces había adquirido ya suficiente presencia. "La creación del Seguro social en los años cuarenta -y que tanta oposición despertó en su momento- fue la manera como Avila Camacho hizo que tanto los patronos como el Estado hicieran tangible la solidaridad prometida a los obreros y empleados"<sup>2</sup>

## 1. La política social en el modelo Keynesiano.

La política social en cualquier parte del mundo se relaciona con los lineamientos generales del modelo de desarrollo vigente. La política social se afirma con la implantación del modelo del Estado de Bienestar, basado en la doctrina keynesiana, que le confiere al Estado un papel de mayor intervención en la economía y una mayor

<sup>1</sup> Ibarra, David "La reorientación de la política social". *El Universal*, miércoles 10 de julio de 1996.

<sup>2</sup> Meyer, Lorenzo "La desigualdad un problema que se agrava", artículo publicado en el diario *Reforma*, marzo 28 del '96.

participación en la distribución del gasto social. A diferencia del Liberalismo Clásico, de Adam Smith, que supone que la distribución de los beneficios se deben dejar a las libres fuerzas del mercado, porque hay una "mano invisible" que interviene en el equilibrio del mercado, es decir que los precios de las mercancías se regulan a través de la oferta y la demanda entre compradores y vendedores. El Estado de Bienestar, por el contrario, se asentó en una amplia institucionalidad ligada a aspectos como la salud, la seguridad social, la educación y la vivienda. De hecho, la doctrina keynesiana se afirmó como la mejor opción para remontar la crisis de la llamada Gran Depresión de 1929, cuyo origen fue la "sobrepoblación" en los países industrializados, es decir, un estancamiento de la economía con grandes índices de inflación y desempleo.

"En este sentido, la revolución keynesiana fue en realidad una propuesta de reforma al funcionamiento del capitalismo, donde el Estado desempeñó un papel regulador de la actividad económica y un papel de benefactor social."<sup>3</sup>

Después de la segunda Guerra Mundial, se consolidó el Estado de Bienestar, basado en la doctrina keynesiana, cuyos principios serán aplicados por todos los países, independientemente del signo ideológico de los partidos en el gobierno. Se ponen en práctica un conjunto de mecanismos para mejorar las condiciones de vida de la población mediante la responsabilidad estatal en asegurar adecuados niveles de ocupación e ingresos salariales, sistemas de transferencias para la cobertura de contingencias, que afectan las necesidades básicas de las personas y proveer servicios sociales y ciertos bienes. A su vez se consolidan como principios rectores de la política social la obligatoriedad y la universalidad de las contribuciones y las prestaciones, así como la solidaridad fundadora de las operaciones de redistribución de la riqueza nacional.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> La reforma social: hacia una nueva relación Estado-sociedad", (copias del Seminario Taller de Política Social), pag. 16

<sup>4</sup> Narro Robles, José (compilador) "La Seguridad Social y el Estado Moderno", pag. 15

En México el Estado de Bienestar, comprendido en el periodo de 1942 a 1982, se caracterizó por una estabilidad política, económica y social auspiciada por un crecimiento sostenido por arriba del 7% del Producto Interno Bruto y por un índice de inflación de menos de un dígito; esto último hasta 1970. Escritores como Roger de Hansen se han referido a los primeros años de este periodo, como el "Milagro Mexicano". El modelo que prevaleció en estos años estuvo fincado en una política de sustitución de importaciones, cuyo objeto fue proteger a la naciente planta industrial del país para buscar un desarrollo sostenido. Para alcanzar la estabilidad y el crecimiento de estos años fue decisivo el fomento al ahorro interno, derivado de la industrialización; asimismo, la buena aceptación de los productos mexicanos en el extranjero, principalmente en el mercado de Estados Unidos y la autosuficiencia alimentaria.

Sin embargo, los signos de agotamiento del modelo se presentaron desde finales de la década de 1960; pero, a pesar de eso, el modelo se prolongó por 12 años más. En efecto, a finales de 1960 la sociedad demandaba del gobierno mayor apertura política y social. Manifestaciones de descontento por parte de los estudiantes, que pedían mayor espacios de participación y una educación menos elitista, culminaron en la represión del 2 de octubre de 1968, en la Plaza de las Tres Culturas, en Tlatelolco. Posteriormente, siendo presidente Luis Echeverría, el gobierno buscó el apoyo de los sectores sociales afectados, por lo que se ampliaron los espacios de acceso a la educación superior con la creación de nuevas instituciones, como los CCHs y la ENEPs; a la salud, con la creación de nuevos hospitales en las principales ciudades y clínicas en el medio rural para atender a la población no derechohabiente.

Hasta 1968, los beneficios de la política social irradiaron principalmente a la clase media urbana, se trataba de una estrategia del gobierno para que hubiera potenciales consumidores de los productos del país, sobre todo, de contar con una clase social impulsora del crecimiento y desarrollo social. "Por esta vía, el Estado

facilitó la ampliación del mercado interno, lo que interesaba a la industria nacional”.<sup>5</sup> Esta clase social se benefició de los servicios de vivienda, salud y educación y de los subsidios a la industria y a los alimentos. Al parecer, con Luis Echeverría y José López Portillo, se trató de apoyar más a los pobres del campo y la ciudad, con la implementación de programas de alcance nacional, como el Pider, Coplamar, Sistema Alimentario Mexicano (SAM), Banrural, entre otros, y una amplia política de subsidios generalizados.

Durante la administración de Luis Echeverría hay una expansión importante en la seguridad social, haciéndose extensiva a los campesinos y personas no derechohabientes, por medio de la creación del IMSS-Coplamar. Desde entonces poco ha variado la cobertura, que actualmente abarca a poco más del 50 por ciento de la población asegurada, a través de los servicios médicos que ofrecen el IMSS, el ISSSTE, el ISSFAM, entre otros, y el 40 por ciento de la población restante que no es derechohabiente y que es atendida en instalaciones de la Secretaría de Salud. Con respecto a algunos avances posteriores, cabe mencionar que en el sexenio de Miguel de la Madrid se incorporó el seguro facultativo destinado a los estudiantes de la UNAM; y que con Carlos Salinas se dió un nuevo impulso a la atención de la población no derechohabiente, creando para ello las clínicas IMSS-Solidaridad. Quedan pendientes el seguro de desempleo y la incorporación total de la población a la seguridad social. Situación que al parecer no es fácil de lograr en el corto plazo.

## **2. La política social y el modelo neoliberal**

A grandes rasgos, el modelo neoliberal se caracteriza por: i) una desregulación amplia de la economía, ii) el desmantelamiento del sector público; iii) la autonomía del sector financiero con respecto a la economía. En este contexto, el Estado abandona sus funciones de promoción e integración social e interviene firmemente en la fijación

---

<sup>5</sup> Revista de la CEPAL, No. 58 - abril 1966, pag. 19

del tipo de cambio, tasas de interés y política tributaria, bombeando ingresos en beneficio del sector financiero

"La política social es encarada como un conjunto restrictivo de medidas orientadas a componer los efectos inicialmente negativos del ajuste macroeconómico en algunos segmentos de la población. Es enfocada asimismo como algo eminentemente transitorio: superada esa etapa inicial, la reactivación y el saneamiento de la economía de mercado generará los equilibrios básicos, quedando a lo sumo una pequeña proporción necesitada de atención pública."<sup>6</sup>

En un segundo momento, "la política social tiende a cumplir la función de acumulación en términos financieros, o bien liga el mejoramiento de la situación social de los destinatarios al desarrollo de actividades microempresariales."<sup>7</sup>

A mediados de los años setenta se conocen las primeras experiencias de políticas neoliberales de gran alcance, algunas de ellas de la mano de regímenes militares que desplazaron a los gobiernos democráticos, otras más por la vía electoral, como fue el caso de Inglaterra, con Margaret Thacher y de los Estados Unidos, con Ronald Reagan. "En 1982, con la crisis de la deuda externa, los acreedores externos presionan de manera determinante la gestión estatal. Los gastos sociales son objeto preferido para operaciones de restricción según las condiciones que imponen la eliminación del déficit fiscal. Además, los sistemas de previsión se encuentran entre los cálculos de programas de reforma del Estado que se preocupan por transferir al sector privado las actividades que de alguna manera resulten actual o potencialmente rentables."<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Carlos M. Vilas, "De ambulancias, bomberos y policías". (Copias del Seminario Taller de Política Social), pag. 33

<sup>7</sup> Narro Robles, Op.cit. pag. 34

<sup>8</sup> Narro Robles, José Op.cit. pag. 482

Los postulados de Milton Fridman, sobre el neoliberalismo, se ponen en práctica en Chile después de la caída del presidente Salvador Allende, en 1972, y la imposición de un gobierno militar por la vía de facto. "A partir del experimento, en 1982 en este país se divulga la conveniencia de estructurar los sistemas de previsión según una lógica de extremo individualista, con esquemas de capitalización y la afiliación coactiva de los trabajadores a cierta compañía privada de Fondo de Pensiones"<sup>9</sup>

En México, el sistema que entró en vigor a partir del 1o de julio, como analizaremos, tiene mucha similitud con el modelo de pensiones chileno, pero también una diferencia importante, el chileno garantiza un mínimo de rendimiento a los trabajadores, en previsión de depresiones en el mercado financiero, mientras que en el mexicano la ley que regulará a las afores no contempla un mínimo

## 2.1. Política social del periodo 1982-1988.

La implantación de un nuevo proyecto de país se puede fechar a partir de 1982, con la llegada de Miguel de la Madrid a la Presidencia de la República.

La difícil situación económica y financiera que se enfrentaba a principios de esta etapa, trajo consigo la puesta en marcha de diversas medidas que significarían un cambio sustantivo en el quehacer gubernamental y por ende de la política social. La austeridad, la reforma administrativa y la renovación moral constituyeron los tres grandes ejes de la gestión pública, para la transformación estructural del Estado. Fue característico de este sexenio el reordenamiento de las finanzas públicas; la implantación de pactos corporativos que tenían como objetivo controlar los precios y contener los salarios, para evitar el proceso inflacionario; la venta de empresas paraestatales; la desregulación económica y la eliminación de barreras arancelarias con el propósito de fomentar las importaciones de bienes y servicios; y la reducción del

<sup>9</sup> Flores Macías, Fernando. "El estudio de la seguridad social: tres enfoques de la evaluación diferenciada, Inglaterra,

gasto público. En síntesis, fue un sexenio de crisis y ajuste económico: "el PIB de 1988 fue equivalente al de 1977, los salarios mínimos reales de ese año, tenían los niveles de 1963, el subempleo era semejante al obtenido dieciocho años atrás y el gasto público programable de 1988 fue igual al de 1974. Más allá de los datos de los indicadores macro sociales, lo interesante de este sexenio fue el quiebre de una forma de hacer e instrumentar la política social."<sup>19</sup>

## **2.2. Política social del periodo 1988-1994**

### **2.2.1. El Programa Nacional de Solidaridad.**

El interés de los gobiernos de poner en práctica programas sociales deriva del deterioro de las condiciones de vida de la población (a consecuencia de las sucesivas crisis) y el riesgo de explosiones de violencia social que pueden conducir a situaciones de inestabilidad política, asimismo, los órganos internacionales que impulsan el ajuste económico, en momentos de crisis como las actuales, también han comprendido que dicha política sólo podrá llevarse a cabo si va acompañada de un reforzamiento de las acciones de apoyo a los grupos más afectados.<sup>20</sup>

La política social, en el sexenio de Carlos Salinas Gortari, se dió en este contexto con la puesta en marcha de un programa integral, el Pronasol, para coordinar proyectos de desarrollo en diferentes áreas (infraestructura para la educación y salud, carreteras, energía eléctrica, agua y alcantarillado), así como las actividades de los organismos gubernamentales implicados, tales como los institutos de seguridad social, con el fin de atender a los grupos sociales afectados por las medidas macroeconómicas. En este sentido, "en el diseño y la puesta en práctica de los proyectos de origen descentralizado, las comunidades desempeñan un papel crucial en la toma de decisiones y contribuyen a la ejecución de los proyectos suministrando

---

Chile y México, pag. 127

<sup>19</sup> González Tiburcio, Enrique "Reforma del Estado y Política Social, pag. 19

<sup>20</sup> Rodríguez Guerra, Carlos "La participación social y las políticas públicas: un juego de estrategias", pag. 6

trabajo y materiales. Los recursos se incrementaron de 0.5% del PIB en 1989 a 1% en 1991.<sup>12</sup>

El Pronasol, como el programa específico de combate a la pobreza, se fundamenta en un nuevo enfoque con las siguientes características:

- Los programas son definidos o coordinados por los propios beneficiarios y no a través de burocracias y comisiones.
- No se apoya en un financiamiento inflacionario (la venta de empresas paraestatales hicieron posible esta situación)
- La participación de las comunidades en todas las decisiones de los programas.
- La corresponsabilidad de la comunidad en el logro de los objetivos (cumpliendo con la mano de obra).
- La voluntad de cambios en la comunidad se expresa a través de Comités de Solidaridad cuyos integrantes son miembros de la comunidad elegidos democráticamente, lo que le da mejor coordinación a los esfuerzos conjuntos para la solución de los problemas.<sup>13</sup>

Durante la administración de Carlos Salinas se canalizaron muchos recursos a las comunidades marginadas urbanas y rurales; principalmente a las comunidades en donde, para muchos críticos, la votación del 88 había sido adversa al PRI y se buscaban recuperar, objetivo que se logró, si vemos las elecciones de 1991, donde el PRI obtuvo la mayoría de los escaños de la Cámara de Diputados.

Otra característica de esta administración fue disminuir el viejo vicio de la burocratización de los programas sociales, al ser la comunidad la que manejaba y supervisaba los recursos a través de los Comités de Solidaridad. A diferencia de otras

---

<sup>12</sup> La Reforma Social: Hacia una Nueva Relación Estado-Sociedad. (copias del Seminario Taller de Política Social), pag. 47

administraciones, principalmente las de la década de 1970 donde " el gobierno interviene en forma activa en el mejoramiento de la situación de aquellas personas que se encuentran en situación de pobreza, poniendo en marcha programas de subsidio destinados a asegurar la subsistencia de estos sectores. Sin embargo el gran problema fue que los recursos llegaban muy mermados a los beneficiarios, por la simple razón de que había un excesivo intermediarismo burocrático."<sup>14</sup>

Entre el Presidente Carlos Salinas y las comunidades hubo un contacto permanente por medio de los Comités de Solidaridad, que visitaban todos los lunes los Pinos. De esta manera, algunos recursos los entregaba directamente el Presidente. Pero por lo general los delegados estatales de la Sedesol eran quienes los otorgaban. En la Administración pasada, sucedió lo que Carlos Guerra planteaba: "las estrategias de política antipobreza contemplan mecanismos para que los propios destinatarios participen en un diseño e instrumentación como garantía de un mejor cumplimiento de los objetivos perseguidos. La participación de la población en identificar sus propias necesidades y en los cursos de acción preferidos para satisfacerlas es, seguramente, el método más eficaz para movilizar los recursos no convencionales y orientarlos hacia el bienestar colectivo."<sup>15</sup>

## **2.2.2. Contenido general de la reforma del Estado.**

El origen de la reforma estuvo determinada por la incapacidad que mostraba el Estado para responder con eficiencia a las demandas crecientes y diversificadas, cada vez más evidente a lo largo de la década de los setenta y principios de los ochenta, por otra parte abrir los espacios de participación a la sociedad civil en detrimento de los intereses creados por la burocracia estatal.

---

<sup>14</sup> El liberalismo social: hacia una nueva economía Estado y sociedad (copias del Seminario Taller de política Social), pag. 278

<sup>14</sup> Rodríguez Guerra, Carlos Op. cit. pag. 17

<sup>15</sup> Idem. pag. 21

Para quienes se identifican con la reforma del Estado, la reforma fue un acierto del ex presidente Salinas, que respondió a los cambios externos e internos que se estaban planteando en ese momento: la globalización de la economía, la apertura comercial, la formación de bloques económicos, etc.

En opinión de Jesús Reyes Heróles, la reforma del Estado fue principalmente económica, se inició con el gobierno de Miguel de la Madrid y sus ejes principales fueron la modernización de la desregulación económica, una reducción de la participación directa de la economía; la apertura de la economía -después de ser la economía mexicana totalmente cerrada hasta 1982, para 1992 sólo 13 por ciento de las importaciones estaban sujetas a permisos-; la venta de empresas paraestatales: el número se redujo de mil 155 en 1982, a 285 en 1990. Entre las más importantes destacan: Telmex, la Banca Comercial, las empresa Siderúrgicas, Aerolíneas, Fertimex, etc.

Para Antonio Argüelles, "desde el inicio de la pasada administración, el Estado empezó en algunas áreas, y continuó en otras, procesos de reforma que formularon estrategias para hacer un estado más productivo y promotor en lo económico, más solidario en lo social y más democrático en lo político."<sup>8</sup>

Algo que podemos asegurar es que en lo interno se logró abatir la inflación, se logró crear certidumbre a largo plazo para la inversión y se promovió la modernización de la planta productiva. Con la firma del Tratado de Libre Comercio, en lo externo los productos y servicios mexicanos tuvieron la oportunidad de insertarse de manera favorable en los mercados mundiales, contribuyendo a fortalecer la economía del país. Sin embargo, crecieron tanto las importaciones que para 1994 el déficit llegó a

---

<sup>8</sup> Argüelles, Antonio (presentación) "Reformas de gobierno y políticas públicas", pag. 8

representar alrededor de 30 mil millones de dólares en cuenta corriente, de tal manera que sólo fue posible financiarlo con el superávit de cuenta de capital, obtenido gracias al flujo de inversión en la Bolsa Mexicana de Valores, procedente del ahorro externo.

En el plano social, con la puesta en marcha del Pronasol el gobierno de Salinas trató de proteger a los grupos más vulnerables, en pobreza extrema, y trató de establecer las bases de una estrategia estructural de largo plazo (piso social básico) que incluyó el acceso a los servicios básicos y el desarrollo de actividades productivas.

En este sexenio, la política social busca favorecer a los grupos sociales que menos tienen, por medio de la focalización de los programas, pero sin descuidar a los grupos de pobres, que sin estar catalogados en el estándar de pobreza extrema, requieren también de la atención del Estado. "Una política moderna de bienestar, en una sociedad heterogénea y diversa como la nuestra debe preocuparse de combatir la pobreza extrema, pero también la desigualdad social".<sup>11</sup>

Si bien es cierto, que se incrementó el piso social básico en el sexenio pasado, el inconveniente del modelo económico del expresidente Carlos Salinas fue que los avances macroeconómicos no permearon en la misma proporción el entorno microeconómico, es decir que el poder adquisitivo de los salarios no alcanzó a recuperarse a los niveles que tuvo en la década de los setenta, tampoco hubo un repunte de la pequeña y mediana industria y, por lo tanto, tasas altas de ahorro interno. Esta situación persiste en la presente administración. Para irradiar mayores beneficios es indispensable una mejor distribución del ingreso a través del gasto social, fortalecer la capacidad productiva y la competitividad de la planta industrial mexicana y, finalmente, impulsar estos cambios en el aparato administrativo a través de la reingeniería de procesos.

<sup>11</sup> González Tiburcio, Enrique, op. cit. pag. 119

Para principios de los años noventa, la proporción de población pobre en México era de cerca de 60% (alrededor de 50 millones de habitantes), y la descrita como en "estado de pobreza extrema" se estimaba en unos 20 millones.

En convención sugerida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se ha definido el nivel de "pobreza" como aquel en el cual el ingreso familiar permite atender solamente a las necesidades básicas de alimentación y a los gastos mínimos de aseo, vestido, transporte y atención del hogar. La "pobreza extrema" caracteriza a las familias cuyo ingreso es insuficiente aun para asegurar la nutrición mínima necesaria, es decir, presenta un nivel de indigencia.

### **2.2.2. El Sistema de Ahorro para el Retiro(SAR), primera fase de la reforma al sistema de pensiones.**

Para 1994 el déficit en cuenta corriente de la Balanza de Pagos de México con el exterior fue aproximadamente de 30 mil millones de dólares. Este indicador, de exportar menos de lo que importábamos, se observó durante todo el sexenio pasado; es decir que hubo una gran dependencia del ahorro externo en estos años, a pesar de las medidas que se implementaron para fortalecer el ahorro interno de largo plazo en el país, como la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro por decreto presidencial del 21 de febrero de 1992.

En febrero de 1992 salió publicado en el Diario Oficial de la Federación diversas formas relacionadas con la seguridad social. Entre estas disposiciones estaba la Ley del Seguro Social, la Ley de Impuesto sobre la Renta y la Ley del Infonavit. En realidad estas disposiciones fueron parte de la primera etapa del cambio en el sistema de pensiones, por lo tanto, la incursión de una parte de los ahorros de los trabajadores en

---

la economía. Asimismo, la oportunidad para los trabajadores de contar con una cuenta individual de ahorro para el retiro, que de otra manera no hubiera podido darse, por los requisitos que piden las instituciones bancarias para abrir una cuenta de ahorro. Esta medida es un paso importante para fomentar una cultura del ahorro en el país.

El Sistema de Ahorro para el Retiro contiene dos puntos importantes: i) el primero, que las cuotas y las aportaciones de los trabajadores para caso de retiro por vejez o por cumplir con ciertos años de trabajo, sean efectuadas en cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro, ii) el segundo, que dichas cantidades se entreguen a las instituciones de crédito junto con formularios para permitir individualizarlas.<sup>18</sup>

Según este nuevo orden, los patrones están obligados a aportar un importe equivalente al 2% del salario base de cotización del trabajador para efectos correspondientes al ramo de retiro, mediante la disposición de depósitos en efectivo a la cuenta del trabajador. "Desde su creación y hasta mediados de 1996, el SAR rindió invirtiendo en valores públicos una tasa real de 4.15% anual sobre la inflación."<sup>19</sup>

Datos de 1992 indican que el saldo total de las cuentas del SAR, representaron 5,503 mil millones de pesos; para 1993 esta cantidad se triplicó en 16,061 mil millones de pesos; para 1994 la suma fue de 28,820 millones de pesos y para 1995 fue de 44,637 mil millones de pesos. De esta última cantidad, 19 mil 597.5 millones de pesos correspondieron a retiro y 25 mil 40 millones a vivienda. Datos de junio de 1997 indican que los recursos depositados en el SAR sumaron \$ 79,256 millones de pesos.

<sup>18</sup> Narro Robles, José (compilador) Op. cit., pag. 184

<sup>19</sup> Cervantes, Hugo, "este país": La jornada, marzo de 1997.

### **3. Política social en el periodo 94-97**

#### **3.1. Política social focalizada**

Por mandato Constitucional el Gobierno de la República tiene la obligación de dotar de servicios elementales a la población como la educación, salud, vivienda, seguridad social, etc. Para cumplir con esta encomienda, el Presidente se apoya en su Gabinete Presidencial. Se destina un presupuesto cada año a las distintas Secretarías de Estado para solventar los gastos propios de cada una de ellas y para atender la creciente demanda de la población respecto a los servicios públicos. Al parecer, por la creciente demanda, actualmente estos servicios se están dejando en manos de particulares, es decir, cada vez más van pasando a formar parte de la esfera privada, y acceden a ellos quienes tienen los medios para hacerlo. En el caso de la seguridad social, hay quienes ven en la reforma al sistema de pensiones el inicio de su privatización por la reversión de cuotas de los asegurados. Es decir, que los patrones pueden contratar seguros diferenciados para sus empleados, contratando seguros privados a sus ejecutivos y el seguro social a sus obreros. En este sentido, el IMSS dejará de percibir las cuotas altas, esto afectará las finanzas y habrá una desmejora de los servicios médicos que presta.

Sin embargo, por viabilidad del modelo económico, el gobierno no puede desentenderse tan fácilmente de la política social, porque es a través de ella como amortigua la inconveniencias de las medidas macroeconómicas. Es más, el mismo Banco Mundial recomienda adoptar medidas que favorezcan la distribución del ingreso. En este sentido, el papel del gobierno es deliberado, aunque con serias limitaciones impuestas por la escasez de recursos. Esa es una de las razones que impidieron que se continuara con algunos programas de solidaridad que estaban bien sustentados, porque alentaban la participación de la comunidad y garantizaban una transparencia de los recursos. La novedad de la administración del presidente Zedillo es la descentralización de los recursos federales a los municipios y localidades. Por este

medio el gobierno pretende fortalecer el municipio para que se aprovechen mejor los recursos naturales existentes y fomentar un círculo virtuoso de distribución-producción y consumo que permita erradicar la pobreza y dejar de lado, las políticas casuísticas dispersas que lo único que hacen es resolver algunas carencias (servicio de agua potable, drenaje, luz, vivienda, etc ), pero que no resuelven el problema de fondo.

Hace unos días se puso en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) que busca favorecer a los mexicanos, principalmente niños en edad escolar, que se encuentran en pobreza extrema, dotándolos de alimentación, salud y educación. "En su primera etapa este programa se aplicará en 10 estados con agudos índices de pobreza, cubriendo a 160 mil familias. Y se espera que para fines de 1997, el Progresá este cubriendo a 400 mil familias."<sup>20</sup>

### **3.2. La descentralización de los recursos para un desarrollo regional del país.**

Quando estaba en campaña, el entonces candidato del PRI a la Presidencia de la República, doctor Ernesto Zedillo, se refirió al desarrollo social, dejando establecida su postura: "En ese campo no debemos de ninguna manera, atenernos a las fuerzas del mercado; necesita haber una acción deliberada por parte del Estado, necesita haber objetivos claros, necesita haber una definición precisa de instrumentos, una definición precisa de metas y un compromiso de la sociedad y del Estado para resolver las condiciones de pobreza extrema."<sup>21</sup>

Ya como Presidente, Ernesto Zedillo parece haberse ceñido al criterio de que, además de una acción deliberada de la sociedad y del Estado, el combate a la pobreza requiere de la descentralización de la acción pública, llevar los recursos a la instancia de gobierno más cercana a la comunidad y el ciudadano: el municipio.

<sup>20</sup> Zedillo Ponce de León, Ernesto. Tercer Informe de Gobierno, pag. 3

<sup>21</sup> Zedillo Ponce de León, Ernesto "Una propuesta en campaña", pag. 7

En efecto, actualmente el gobierno está impulsando acciones estratégicas, vía Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), tendientes a fortalecer al municipio a través de recursos del llamado Ramo XXVI; estos recursos comenzaron a descentralizarse desde 1995, en el estado de Jalisco.

Se ha descentralizado, hasta el nivel municipal, el 65 por ciento en promedio del ejercicio de los recursos del ramo 26 del presupuesto federal, destinado a obras y programas de combate a la pobreza.<sup>22</sup>

Según el Presidente Zedillo, para edificar el México de justicia social a que todos aspiramos es importante impulsar el nuevo federalismo. "Al hacerlo así, el Gobierno Federal está reconociendo la madurez de nuestras instituciones, la madurez de los órdenes de gobierno estatal y municipal, y la madurez de todas las comunidades de todo el país".<sup>23</sup>

Las políticas públicas en materia social del Gobierno se inscriben en el modelo alternativo de Raúl Olmedo, académico del INAP y ex funcionario de la Secretaría de Gobernación encargado del área de desarrollo municipal; Olmedo sostiene que para alcanzar el desarrollo social es indispensable que haya una "descentralización y municipalización de los programas sociales para diseñar, en función de la realidad concreta de cada localidad, los programas específicos que permitan poner en movimiento a los recursos humanos y naturales con vistas a crear los elementos que permitan desencadenar procesos de desarrollo y de erradicación de la pobreza".<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Zedillo Ponce de León, Tercer Informe de Gobierno, pag. 3

<sup>23</sup> Zedillo Ponce de León, Ernesto, Tercer Informe de Gobierno, pag. 4

<sup>24</sup> Olmedo, Raúl "Municipalización y descentralización de los programas sociales" (copias del Seminario Taller de Política Social), pags. 149-151

### **3.3. Principales programas**

El miércoles 6 de agosto de 1997, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que aprueba el Programa del Nuevo Federalismo 1995-2000.

Si bien es cierto que el Programa del Nuevo Federalismo requiere de un análisis más a fondo, por la extensión y el contenido de los temas, para efectos del tratamiento que se le dará a la política social en los próximos años, resulta oportuno mencionar cuáles son los objetivos, metas y acciones encaminados a cumplir este reto, el combatir la pobreza extrema y disminuir las desigualdades sociales, que al parecer están vinculadas a las desigualdades regionales del país. La descentralización de recursos, facultades, funciones y responsabilidades es un buen principio para mejorar las relaciones de la Federación con los estados y municipios.

Entre los objetivos del Programa está vigorizar la autonomía política de los Estados y Municipios; transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas; impulsar las capacidades institucionales de las entidades federativas en materia de Desarrollo Social, con especial referencia a la descentralización de las funciones de educación, salud y medio ambiente, de bienestar social y combate a la pobreza extrema, desarrollo urbano y vivienda. Mediante una profunda retribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los estados y municipios; constituir una estrategia fundamental para generar un mayor desarrollo político, económico, regional y administrativo, con nuevos espacios de participación social en todos los órdenes del gobierno.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, miércoles 6 de agosto de 1997, pag. 9

Para alcanzar un mayor desarrollo social, se llevará a cabo una política social federalista que sienta las bases para superar los desequilibrios entre los grupos sociales, a través de la atención diferenciada por regiones o comunidades con mayores rezago, particularmente las comunidades indígenas <sup>76</sup>

Para alcanzar un mayor desarrollo social, se pretende transferir gradualmente recursos crecientes en términos reales para la superación de la pobreza y transferir las funciones de planeación, ejecución y vigilancia de los programas realizados con recursos federales, como por ejemplo: suministro de agua potable; alcantarillado y drenaje; electrificación de las comunidades marginadas urbanas y rurales; infraestructura de salud, alimentación y nutrición, caminos rurales; proyectos productivos para los grupos marginados y acciones de apoyo al cultivo de áreas agrícolas de alta siniestralidad y/o de baja productividad, entre otros.

En este proceso de fortalecimiento del pacto federal y de una necesaria descentralización de la vida del país, existen trampas y caminos fáciles que hay que evitar. Uno de ellos es el recurso simplista de traspasar, sin más discusiones, funciones y áreas administrativas y por tanto presupuestales del gobierno federal al estatal. Experiencias recientes han dejado como resultado que en lugar de resolver un problema le creamos uno nuevo al gobierno estatal, ya que por lo regular éste último no tenía la capacidad ni la capacitación para absorber esas funciones

#### **El Ramo XXVI.**

Con el Nuevo Federalismo se buscará fortalecer las acciones encaminadas a superar la pobreza extrema, que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) viene desarrollando. Para lograr este objetivo se tiene contemplado coordinar los esfuerzos

---

<sup>76</sup> Idem, pag. 11

de los dos órdenes de gobierno y el Municipio en torno al propósito común de justicia social y equidad. De esta forma, se fortaleciera la descentralización de facultades y recursos a los estados y municipios en materia de superación de la pobreza, desarrollo urbano, vivienda y atención a los pueblos indígenas, particularmente los recursos del Ramo XXVI que se distribuyen entre el Fondo de Desarrollo Social Municipal y el Fondo de Desarrollo Regional y al Empleo. Actualmente los gobiernos municipales ejercen de manera directa 65% del total de los recursos destinados al combate a la pobreza extrema, mediante el Fondo de Desarrollo Social Municipal, mientras que el 35% restante es operado por los gobiernos de los estados a través de los Convenios de Desarrollo Social. Así también, los Ayuntamientos, junto con los Consejos de Desarrollo Municipal, pueden aprobar obras cuyo costo no sea mayor de 100 mil pesos. De esta manera, 80% de las obras que se ejecutarán en 1997 con recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal se encuentran comprendidas en el rango de inversión.<sup>27</sup>

Con la descentralización de los recursos del Ramo XXVI, ya se dieron los primeros pasos para la descentralización que se busca con el Programa del Nuevo Federalismo. Partiendo de este hecho, ya hay bases para que de aquí, al año 2000, podamos tener la oportunidad de ponderar la utilidad de este programa, si es que se logran avances en torno a la descentralización, y lo que es más importante, mayor autonomía de los estados y municipios.

El gobierno del presidente Ernesto Zedillo dispone de instrumentos suficientes, como planes, programas y proyectos que conjuntamente deben complementarse para alcanzar el desarrollo regional del país. Además de contar con las experiencias que se obtuvieron en el sexenio pasado con la puesta en marcha del Pronasol, al hacer participar a la gente en obras en beneficio de su comunidad; en este sentido sólo es cuestión de recursos económicos, porque la forma de organización y el trabajo comunitario ya se tienen. En consecuencia, si se busca un desarrollo social, hay que

---

<sup>27</sup> *Idem*, pag. 18

apoyarse en la infraestructura existente con que cuentan los gobiernos estatal y municipal y coordinar acciones con las Secretarías que comprenden el Gabinete Social, implementando como alternativa la descentralización de los recursos hacia las localidades.

En este momento, las principales acciones del gobierno para apoyar a los mexicanos en pobreza extrema, las ejecuta la Sedesol a través de Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) donde también participan la SEP, Secretaría de Salud, el DIF y los gobiernos de los estados y municipios.

Sedesol emplea dos criterios en la aplicación de sus programas: 1) agrupando a la seguridad social, educación, salud, capacitación y vivienda en el espectro amplio de sus acciones y, 2) canalizando los recursos en acciones focalizadas a combatir la pobreza extrema, acciones como Inversión en el Bienestar Básico, Desarrollo Regional e Inversión en Infraestructura Social Básica.<sup>26</sup>

Las acciones amplias son aquellas estrategias dirigidas a la población en general y las acciones focalizadas a la superación de la pobreza extrema, orientadas hacia los sectores más vulnerables.

Con la aprobación para la continuidad del Programa de Empleo por parte de los legisladores, en 1997 se destinarán 2, 150 millones de pesos para la generación aproximadamente 90.4 millones de jornales. De esa cantidad, la SEDESOL canalizará 1,090 millones de pesos para la generación de 450 mil empleos temporales, contribuyendo con ello a mejorar la productividad de las comunidades indígenas y campesinas de bajos recursos.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Idem, pag. 25

<sup>27</sup> Idem, pag. 18

## **El programa Nacional de Fomento al Desarrollo (PRONAFIDE).**

A través de este Programa, el Gobierno Federal pretende buscar un crecimiento que promedie el 5 por ciento anual en los próximos cuatro años. Para alcanzar esta meta, las autoridades hacendarias reconocen que necesitamos perseverar en la generación de un ambiente macroeconómico estable, para llegar al año 2000 con una inflación de 7.5, ahorro interno de 25% e inversión de 25.4% a través de una política fiscal y monetaria restrictiva

Respecto a la política social, el Pronafide le dará viabilidad financiera para incrementar el bienestar social, para ello el gasto real, destinado a infraestructura productiva, educación, salud, vivienda, así como las acciones reforzadas a combatir la pobreza, será mayor

Para que el Pronafide alcance las metas propuestas por el Gobierno, se requiere que la economía crezca por arriba del 5% del PIB en lo que resta de esta administración. Solamente de esta manera se podrán generar más de un millón de empleos al año, aumentar el nivel real de los salarios, fortalecer la capacidad del Estado para atender las demandas sociales y evitar las crisis recurrentes que se han presentado en los últimos años

Un factor determinante para el crecimiento económico es el ahorro interno, indispensable para incrementar de forma gradual el coeficiente de inversión, que actualmente representa el 20.9% y se pretende que alcance un 25% en el año 2000.

El Pronafide establece las siguientes cuatro líneas de acción para generar los recursos suficientes para alcanzar niveles de inversión superiores al 25% del PIB para el año 2000, bajo un ambiente de estabilidad económica: 1) incrementar el ahorro del sector privado de 16.1% en 1996 a 17.7% del PIB en el año 2000, a través de los

siguientes mecanismos: nuevo sistema de pensiones, acciones que promuevan el ahorro popular y por medio de una política fiscal promotora del ahorro e inversión del sector público, 2) consolidar el ahorro público, manteniendo las finanzas públicas sanas por medio de un balance económico cercano al equilibrio, debido a los costos asociados a la reforma de pensiones, así como al saneamiento financiero y apoyo a deudores, 3) Aprovechar el ahorro externo como complemento del ahorro interno; esto es tener un déficit moderado en cuenta corriente a través de recursos estables y permanentes, principalmente de inversión extranjera directa y financiamiento de largo plazo; y, 4) fortalecer y modernizar el sistema financiero, para ello se reforzará la regulación y supervisión prudencial, se promoverá el desarrollo e internacionalización del mercado financiero, se canalizarán más eficientemente los recursos a la inversión y se redimencionará y reorientará la banca de desarrollo

Como podemos ver, el Pronafide es un programa bien planteado, congruente, ambicioso pero con poca flexibilidad para sortear un cambio desfavorable en las variables macroeconómicas que, como hemos visto, son afectadas cuando hay inestabilidad política en el país, cambios en las tasas de interés del extranjero o inestabilidad bursátil, en las principales Bolsas de Valores del mundo

En la presentación del programa, el Presidente dijo que con el Pronafide se esperan obtener recursos para combatir rezagos sociales, especialmente en las comunidades más necesitadas. Asimismo, añadió que "se está cimentando una economía de mercado con principios sólidos y, a la vez, con rostro humano, con vocación y compromiso social."<sup>30</sup>

### **3.4. El nuevo sistema de pensiones como mecanismo generador de ahorro interno.**

---

<sup>30</sup> Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000, pag. 1

Desde la crisis de 1980, la política social y los esquemas de previsión social han estado inmersos en un contexto transformador, que coincide con el ocaso del socialismo real y el "triunfo" del modelo neoliberal. En el caso de México, hoy estamos experimentando una de las reformas más profundas y polémicas del sistema de pensiones, en el sentido de que cambiamos el modelo de pensiones de "reparto" con acumulación de reservas que manejaba anteriormente el IMSS, por el de ahorro para el retiro que hoy manejan las Afores. Como es de suponerse, para poder reformar el sistema de pensiones el Gobierno tuvo que justificar este cambio, y lo hizo en base a un diagnóstico que presentó el director del IMSS, Genaro Borrego Estrada, sobre la situación que guardaba en ese momento el IMSS ( febrero de 1994) encontrándose las siguientes razones: la inviabilidad financiera del IMSS, el aumento constante de la población asegurada, en edad de retiro y la necesidad de fomentar el ahorro interno de largo plazo.

Este último es un elemento indispensable para que el modelo de desarrollo se consolide que, como hemos visto, carece de instrumentos eficaces para fomentar el ahorro interno de largo plazo: las pensiones se convierten en ese mecanismo eficaz de ahorro interno forzoso que traerá estabilidad económica, mejores servicios médicos y mejores pensiones para los trabajadores, según las pretensiones de las autoridades.

Sin duda, uno de los principales problemas del modelo de desarrollo de esta administración es la falta de ahorro interno a largo plazo. Se dice que la crisis de la moneda, en diciembre de 1994, se debió a que no había el suficiente ahorro interno; que la gran masa de inversión que había en ese momento era de "cartera", es decir, especulativa, cuyo origen provenía del ahorro de inversionistas extranjeros. En este contexto, la economía es muy vulnerable. Por lo tanto, es importante disminuir este riesgo a través del ahorro forzoso del fondo de pensiones, beneficiando colateralmente a los trabajadores, mejorando los servicios médicos y sus pensiones.

Cabe mencionar que en el sexenio pasado, el gobierno de Salinas de Gortari emprendió una reforma a la Ley de Seguro Social con el propósito de incrementar el ahorro interno, para este fin creó por decreto presidencial el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

El actual Gobierno, a través del Pronafide busca fortalecer el ahorro interno del país para disminuir la vulnerabilidad de la economía. Esta meta, por el momento, parece lejos de lograrse debido a que el poder adquisitivo del salario todavía no alcanza a recuperarse ni siquiera a los niveles que teníamos en 1994. Por otra parte, seguimos teniendo problemas en la balanza comercial al presentarse un déficit mayor al esperado según el último reporte del Banco de México, lo que quiere decir que estamos importando más de lo que estamos exportando. Sin embargo es congruente lo que el gobierno plantea a través del Pronafide, es decir que necesitamos mayor ahorro interno para ya no depender tanto del ahorro externo, porque, como sabemos, es ahorro que es utilizado en su mayor parte como inversión de cartera, inversión especulativa que no genera empleos porque no es inversión productiva.

Con un esquema de pensiones de ahorro para el retiro, si es factible fomentar el ahorro interno de largo plazo, eso lo podemos comprobar a través de la experiencia chilena, donde el ahorro interno actualmente representa el 27% del PIB. Sin embargo, el incremento del ahorro no obedece a un proceso mecánico, sino que está en función de un sacrificio fiscal y un crecimiento de la economía en su conjunto, cumplidas estas dos condiciones, las expectativas para que los trabajadores que ponen a disposición del mercado sus ahorros puedan obtener mayores beneficios son más reales. Por ejemplo, este año las Afores captarán entre \$ 30 y 32 millones de pesos, más los \$79,256 mil millones de pesos correspondientes al SAR, que tienen concentrados algunos bancos comerciales, principalmente Bancomer, Banamex y Bitaf, y el Banco de México.

Durante los primeros años, el Gobierno se encargará de financiar las pensiones de los trabajadores jubilados y de los que están próximos a jubilarse. Para este propósito tiene proyectado destinar 1.2% del PIB a gastos de seguridad social.

### **Análisis de las cifras**

En lo que va del año, dijo el Presidente Zedillo que el 56 por ciento del gasto programable se ha destinado a programas sociales, cantidad superior al 30.7% y 33.85% de 1987 y 1977 respectivamente. En proporción al PIB, el gasto social representa para este año el 9% por un 6.2 de 1987 y un 7.8% de 1977. De éste, cerca del 43% se dedica a la educación, 25% a salud y seguridad social (en el primer año de vigencia de la nueva ley, la contribución del Estado será superior a los 15,700 millones de pesos, asimismo, en lo que va de este año se han dado 280 mil créditos para vivienda, que equivalen a más de 27 mil millones de pesos; se comprometieron 46 mil millones de pesos, para apoyar a cerca de 766 mil deudores con sus créditos hipotecarios, en lo que va de estos 3 años 5.7 millones de mexicanos ya cuentan con agua potable, y 4.9 millones más tienen drenaje. De igual modo, entre 1995 y 1997, un millón 500 mil hogares más están recibiendo energía eléctrica; en lo que va de este año, el Gobierno Federal está destinando en apoyo al campo, recursos fiscales por 34 mil 850 millones de pesos, el empleo ha aumentado en más de un millón 335 y la tasa de desempleo abierto se ubicó en 4.1 por ciento.<sup>31</sup>

Aunque hemos tenido incrementos en algunos rubros sociales, no deja de ser preocupante la lenta recuperación del poder adquisitivo del salario, que aún no alcanza los niveles que tenía en 1994 y, por otra parte, la enorme concentración de la riqueza, "la principal limitante de la política social de hoy, no reside en la cobertura de sus programas, ni en la magnitud de los gastos; su deficiencia fundamental se asocia a

---

<sup>31</sup> Zedillo Ponce de León, Ernesto. Tercer Informe de Gobierno, pag. 3

dejar que la economía genere desigualdades hasta que cristalizan y resultan difíciles de remover".<sup>32</sup>

La reorientación de la política social auspiciada por las tendencias neoliberales prevalecientes desde la década de los ochenta, no ha sido eficaz, en cuanto a distribución del ingreso se refiere. Examinemos unas cifras oficiales que muestran inequívocamente la magnitud de los problemas sociales "El producto per cápita cae entre 1981 y 1995. La tasa de desempleo abierto ha crecido entre 1992 y 1997, hasta situarse 4.5, la población desocupada sumada a la que percibe salarios inferiores al mínimo resulta superior al 12% de la fuerza de trabajo y la desocupación parcial fluctúa alrededor del 20% al 25% de la propia fuerza de trabajo. En conjunto, la población pobre (alcanza cifras de alrededor del 40 millones de personas), continúa ascendiendo en números absolutos y deja de ser un fenómeno rural para extenderse rápidamente a los centros urbanos."<sup>33</sup>

De acuerdo a un informe del Banco Mundial publicado en 1995, sólo un puñado de países tienen hoy una concentración del ingreso peor que la de México: Chile y Brasil. Para muestra vale la pena recordar aquel artículo que salió publicado en la revista *Forbes*, donde citaban a los hombres más ricos del mundo, entre los cuales se encontraban los nombres de 24 mexicanos. México llegó a estar en el cuarto sitio, sólo atrás de Estados Unidos, Japón y Alemania.

#### 4. Seguridad social en el plan nacional de Desarrollo 1995-2000

Respecto a la seguridad social el Plan Nacional de Desarrollo establece claramente que es necesario canalizar los esfuerzos del gobierno a fortalecer este renglón de la política social, por medio del fortalecimiento del sistema de pensiones.

<sup>32</sup> Ibarra, David "La reorientación de la política social". El Universal, Lunes 8 de junio de 1996.

<sup>33</sup> Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, mayo 1995 pag. 48

**"Se analizarán y modificarán los actuales sistemas de financiamiento de la seguridad social con el propósito de asegurar la viabilidad en el medio plazo y, al mismo tiempo, eliminar las distorsiones que limitan la contratación de mano de obra. La fortaleza financiera de las instituciones de seguridad social constituye la mejor garantía de que éstas podrán hacer frente al pago de las pensiones cuando los trabajadores alcancen la edad del retiro."<sup>14</sup>**

Las estrategias para el desarrollo están definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y son: mejorar la calidad del servicio de la seguridad social, atenuar las desigualdades sociales, modernizar el sistema de salud, y descentralizar y consolidar la coordinación de sus servicios, asimismo se considerará como prioridad las zonas marginadas, urbanas y rurales, con énfasis en la atención primaria de la salud

No hay duda que la seguridad social es una parte sustantiva de la justicia social. De esta manera, "el sistema de seguridad social constituye el valioso instrumento para dar acceso a la población a niveles superiores de bienestar y asegurar a los trabajadores un conjunto de prestaciones que complementen sus ingresos salariales y que permitan su desarrollo pleno y el de su familia, tales como el acceso sistemático de la salud, el acceso a servicios médicos especializados, de protección contra riesgos laborales y no laborales, un sistema de pensiones para el retiro, y el funcionamiento de guarderías en apoyo de las madres trabajadoras"<sup>15</sup>

### **Definiciones**

Para Gustavo Arce Cano, "La seguridad social es el instrumento económico que establece el Estado para abolir las necesidades y garantizar a todo ciudadano el derecho de un ingreso para vivir y a la salud a través del reparto equitativo de la renta

---

<sup>14</sup> Idem, pag. 55

nacional y por medio de prestaciones del Seguro Social, que constituyen los patrones, los obreros y el Estado, como subsidios, pensiones, atención facultativa y de servicios que otorguen de los impuestos las dependencias de aquel quedando amparados contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contingencias de falta o suficiencia de las generaciones para su sostenimiento y de su familia."<sup>36</sup>

Para el doctor Antonio Ruezga, la seguridad social implica la aceptación de la responsabilidad de toda la sociedad de garantizar la seguridad económica a sus miembros. Supuesta la elección de equitativas formas del financiamiento, la seguridad social viene a representar una solidaridad institucionalizada entre los miembros de la comunidad nacional. Solidaridad que no representa una gracia sino un derecho para todos.<sup>37</sup>

A través de un análisis de sistemas se infiere que el costo de la seguridad social recae en toda la población: cuando paga impuestos y consume productos mexicanos, subsidia los pagos que aporta el gobierno y los patrones a la seguridad social.

El IMSS-Coplamar se creó con el propósito de hacer extensivos los servicios médicos a la población que no es derechohabiente, sin embargo la infraestructura con que cuenta ha resultado insuficiente ante el incremento de la demanda de servicios médicos.

En base a las definiciones citadas, podemos decir que la seguridad social tiene por objeto crear un beneficio de todas las personas y sobre todo de los trabajadores, normar un conjunto de garantías contra ciertas contingencias que puedan reducir o suprimir su actividad, o bien imponerles gastos obligatorios. La investigación tratará de

---

<sup>36</sup> *Idem* pag. 48

<sup>37</sup> Arce Cano, Gustavo "Los seguros sociales en México", pag. 14

<sup>38</sup> Ruezga Barba, "Enfoque sistémico de la administración de la seguridad social latinoamericana", pag. 38

determinar si se cumple o no este objetivo con las recientes reformas, así como señalar sus implicaciones colaterales.

## **CAPITULO II. Los Sistemas de Pensiones on México y Chile.**

Entre la reforma de pensiones chilena y la mexicana existe una diferencia importante en el tiempo, más de 15 años, y contextos diferentes para su implantación en cuanto a régimen político.

En Chile los militares estaban en el poder, a raíz del golpe de estado impuesto por Augusto Pinochet, en 1972, al gobierno social-demócrata de Salvador Allende; en estas circunstancias, la implantación del sistema de capitalización fue llevada a sus últimas consecuencias sin que los partidos políticos, sindicatos y sociedad civil tuvieran injerencia, por la propia naturaleza de la dictadura, la limitación o negación de las garantías individuales y la escasa presencia de organizaciones políticas y sociales en la toma de decisiones del Estado.

En México, en un ambiente de franca crisis económica, política y social, se aprobó la reforma a la Ley del Seguro Social el 21 de diciembre de 1994. Meses antes, las autoridades del IMSS realizaron un diagnóstico sobre la situación que guardaba el Instituto; llegaron a la conclusión que había una mala administración de los recursos, que el sistema pensiones que se tenía, en poco tiempo, sería inviable por la previsible reversión en la pirámide de edades que afectaría la relación pensionados/contribuyentes; es decir, cada vez el número de jubilados sería mayor al número de trabajadores en activo. En base a esto y a la necesidad de fomentar el ahorro interno de largo plazo en el país, los diputados del PRI dieron su voto aprobatorio.

## **1. El caso mexicano.**

### **1.1. Aspectos Generales sobre la reforma a la Ley del Seguro Social.**

Actualmente la seguridad social en México está ensayando nuevos caminos con la reforma a la Ley del Seguro Social, que cambia el sistema de pensiones de "reparto" con acumulación de reservas por un sistema de ahorro para el retiro. A raíz de este acontecimiento, los trabajadores asegurados -principales protagonistas- tanto los trabajadores activos como los pensionados, difícilmente pueden prever qué acontecerá más adelante con sus pensiones, porque se requiere de un lapso de tiempo de por lo menos 15 años, para evaluar resultados o disponer de un método muy complicado que permita hacer proyecciones a futuro, tomando en cuenta que las Afores van a tener cierta discrecionalidad para el manejo de los ahorros de los trabajadores, el análisis se torna aún más complicado. La única información concreta que está a su disposición es la que publica la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y la que manejan las Afores, que tiene que ver con los planes de cobro de comisiones por manejo de cuenta.

Para justificar el cambio en el sistema de pensiones, las autoridades del IMSS realizaron un diagnóstico sobre la situación que guardaba el IMSS en 1994, poco antes de ser aprobada la Ley del Seguro Social, que tiene que ver con la inviabilidad financiera del Instituto, la baja cobertura médica y la desmejora en la atención de los servicios médicos. Según esto, no hay lugar a dudas de que una institución, con estos problemas, debe reformarse. La reforma, dijo el Presidente Zedillo, en su Tercer Informe de Gobierno, garantiza la permanencia del IMSS, antes en riesgo, como una institución pública para los trabajadores y sus familias. La reforma amplía la capacidad del Instituto para responder a las crecientes demandas de cobertura y calidad en los servicios de prestaciones.

Por otro lado, el paso que está dando el gobierno, apoyado por los empresarios y sindicatos, respecto al cambio en el sistema de pensiones, la mayoría de los países Latinoamericanos ya lo dieron, aunque cada uno con sus respectivas particularidades. Sin embargo, en México la reforma ha encontrado resistencias, la privatización del fondo de pensiones no ha sido bien vista por los diputados de oposición que critican la ambigüedad en las normas que regirán a las Afores, y por parte de ex funcionarios del Instituto, como Ricardo García Sáinz, que ven en la reforma el inicio de la desmantelación de la seguridad social en México.

Aunque hubo consenso en los sectores productivos del país para que se llevara adelante la reforma a la Ley del Seguro Social, con la finalidad de que éste pueda fortalecerse, transformarse, crecer y ser más eficiente, optimizando los recursos actuales para lograr su viabilidad financiera, y brindarle a los trabajadores el mejor servicio, lo cierto es que los trabajadores deben esperar algunos años para percibir los beneficios, y en base a esto, emitir un juicio definitivo sobre lo oportuno de la reforma a la Ley del Seguro Social, en lo relativo al sistema de pensiones.

Por parte del Gobierno Federal, la postura fue muy clara desde el principio por dos razones: el agotamiento del antiguo sistema de pensiones, que hacía ya inviable financieramente el sistema de seguridad social, y la necesidad del país de fomentar el ahorro interno, la razón principal de la crisis de la moneda de diciembre de 1994, según el diagnóstico presidencial.

#### 1.1.1. Origen y evolución del sistema de pensiones

La primera Ley del Seguro Social que se puso en vigor en enero de 1943, establecía que las pensiones anuales de invalidez y vejez se compondrán de una cuantía básica y de aumentos computados de acuerdo con el número de semanas cubiertas por el asegurado con posterioridad a las primeras doscientas semanas de

cotización. Esta cuantía básica significaba que, aún cuando el trabajador hubiera recibido un salario bajo o hubiera cotizado el mínimo de semanas y por lo tanto la pensión que alcanzaba no podría ser suficiente para subsistir, la ley le otorgaba una cuya cuantía le era más favorable.

La nueva Ley vigente del Seguro Social a partir de 1973 sentó bases más específicas que permitieron al país avanzar hacia la práctica de la seguridad social integral, por un lado y, por el otro, imprimió a las pensiones una mayor capacidad y dinamismo: las pensiones de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada se incrementan con las asignaciones familiares para la esposa y los ascendientes y la ayuda asistencial para el pensionado, y los aumentos a las pensiones se harán con base en revisiones periódicas cada año. Derivado de esta Ley, en 1989 se crea el IMSS-Solidaridad, con el fin de ampliar los beneficios de la seguridad social, cuyos servicios se instituyeron con miras a brindar una protección mínima a los grupos rurales. Esta modalidad innovadora permitió que el seguro social se extendiera aceleradamente a la población marginada, como medio de solidaridad nacional.<sup>38</sup>

Las reformas a la Ley del Seguro Social de 1974, 1976 y 1982, establecen incrementos a las cuantías básicas anuales y a las cuantías mínimas mensuales y finalmente revisiones cada año, de acuerdo a parámetros fijados por el Consejo Técnico del IMSS. Las revisiones se hacen necesarias en la medida en que hay en este periodo un proceso inflacionario: una alza de precios que deja atrás a los salarios, afectando en gran medida a las pensiones. Por ello, en 1988 se conviene el primer pacto obrero-patronal-Estado, a fin de frenar la carrera inflacionaria. El salario mínimo se sujeta a determinados parámetros y los precios se congelan, comenzando la cuenta regresiva para la inflación. "Con la nueva Ley del Seguro Social, no queda a discreción de un administrador el valor mínimo de la pensión del trabajador".<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Narro Robles, José. Op. cit. pags. 141-144.

<sup>39</sup> Martínez, Gabriel. La Jornada Laboral, jueves 30 de enero de 1997, pag. 20.

Por otra parte, en 1979 el IMSS firma un convenio con el gobierno federal, por medio de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), para atender la salud de 10 millones de mexicanos "Estos grupos son ahora servidos por programas de salud para población abierta, principalmente IMSS-Solidaridad y los servicios de los gobiernos federales, estatales y municipales, pero no incluyen protección para el retiro, servicios de guarderías para la mujer trabajadora, ni aseguramiento contra riesgos laborales."<sup>40</sup> En 1983, por decreto presidencial desaparece el COPLAMAR y el Instituto asume toda la responsabilidad operativa del programa.

En 1992 el gobierno, a través del Pronasol da un nuevo impulso a la cobertura de la población no asegurada, por medio de la creación de los hospitales y clínicas IMSS-Solidaridad.

Aunque el sistema de seguridad social ha implementado mecanismos de actualización de manera que las pensiones sean dinámicas y no pierdan su valor frente a los problemas económicos, las recurrentes crisis del país, auspiciadas por las devaluaciones de la moneda, y la contracción de la demanda interna, que imposibilita la generación de nuevos empleos han hecho finalmente de las pensiones un ingreso insuficiente para los pensionados y sus familias: manifestaciones de inconformidad de los pensionados frente a las instalaciones del IMSS en 1995 son el reflejo de lo anteriormente dicho.

#### **1.1.2. La función del empleo formal en el sistema de pensiones.**

La reforma de 1995 a la Ley del Seguro Social representa un cambio fundamental en la orientación de la política fiscal. "De 1985 a 1993, la estrategia seguida por el gobierno federal fue incrementar las contribuciones obrero-patronales,

---

<sup>40</sup> Idem, pag. 18

reducir la aportación estatal y, por consiguiente, incrementar los impuestos a la nómina.<sup>41</sup> Esto trajo consigo la creación de empleos informales y la evasión fiscal. En consecuencia, "desde 1989 el IMSS permaneció estancado, reduciendo su cobertura en forma importante en relación a la población trabajadora, y recuperando apenas hasta 1996 los niveles asegurados que tuvo al final de los ochenta. Además buena parte del crecimiento entre 1985 y 1990 se dio mediante la afiliación de grupos con baja o nula capacidad de cotización, de manera que los ingresos por asegurado se deteriorarán aún más."<sup>42</sup>

Existe, sin duda, una grave crisis de suministro de servicios de seguridad social, tanto por el esquema corporativista de épocas anteriores como por el desfinanciamiento de sistemas ideados para épocas de fuerza de trabajo en promedio más joven, con expectativas de vida muy inferiores a las actuales. Esto se refleja en la calidad de algunos servicios médicos y sobre todo en la falta de recursos suficientes para atender a las jubilaciones. A ello se añade el efecto del estancamiento del empleo formal en los últimos años, que continuará en los próximos y que seguramente afectará la disponibilidad de recursos de las instituciones de seguridad social, principalmente IMSS e ISSSTE.

Con el propósito de incrementar la afiliación de los trabajadores al Seguro Social, la reforma de 1995 incluye como elemento principal una reducción en los impuestos a la nómina. La brecha que resultará entre el nivel original de impuestos y el nuevo nivel impositivo será pagada con otros impuestos. Sin embargo lo central de la reforma es la decisión de gravar menos el trabajo y obtener la recaudación necesaria de impuestos al capital y al consumo, para incentivar la afiliación a la seguridad social. De hecho, en el documento de Lineamientos Estratégicos 1996-2000, se establece como primera gran estrategia la expansión de la cobertura.

---

<sup>41</sup> *Idem*, pag. 17

<sup>42</sup> *Idem*, pag. 17

Al respecto, la reforma persigue la inclusión de aquellos grupos de personas que obtienen algún ingreso, pero que no están afiliados al IMSS, por tener un trabajo informal. Se calcula que hay de 2 a 3 millones de trabajadores que tienen capacidad de contribuir a la seguridad social. La nueva ley, en complemento con otras estrategias administrativas, debe ser capaz de incorporarlos, según las autoridades del IMSS.

Con la apertura económica el empleo formal empezó a ser sustituido por el empleo informal, resultando de gran inconveniencia para el IMSS por la reducción en el número de cotizantes asegurados y la evasión de cuotas de los patrones. Al cabo de los primeros siete meses de 1995, el IMSS reportó una disminución de casi 500 mil trabajadores asegurados permanentes y, en agosto de ese año, la tasa de desempleo abierto llegó al 7.6 por ciento. Sin embargo, la tendencia se ha revertido: "actualmente el total de los trabajadores del IMSS ha aumentado en más de un millón 335 mil a su vez, en julio pasado, la tasa de desempleo abierto se ubicó en 4.1 por ciento."<sup>41</sup> Pero de cualquier forma no deja de ser alarmante que el empleo formal subordinado pierda dinámica, esto es, "aquel trabajo estable con un empleador, que realiza sus tareas dentro del local de una empresa, bajo el amparo de un contrato laboral por tiempo indefinido, protegido por la legislación laboral y el sistema de seguridad social y frecuentemente formando parte de organizaciones gremiales de trabajadores"<sup>42</sup>

### 1.1.3. Diagnóstico del sistema de pensiones de "reparto" con acumulación de reservas.

Con base a un diagnóstico que realizaron las autoridades del IMSS, se reconocen las siguientes fallas en el sistema de pensiones de reparto: I) los trabajadores que cotizaron durante muchos años, pero dejaron de hacerlo antes de los 60/65 años, pierden lo cotizado y no alcanzarán una pensión; II) las pensiones no reflejan la carrera laboral, porque un trabajador que cotizó tan solo 10 años recibe casi

<sup>41</sup> Zedillo Ponce de León, Ernesto. Tercer Informe de Gobierno, pag. 4

lo mismo que otro que lo hizo por 40 años o más, III) las pensiones son vulnerables a la inflación porque son calculadas con base en el promedio salarial de los últimos cinco años.<sup>45</sup>

### **Perspectivas del nuevo sistema de pensiones**

En el sistema de pensiones que entró en vigor a partir de julio, se pretende subsanar estas deficiencias, por medio de: I) los derechos de propiedad están perfectamente definidos, los trabajadores no pierden lo acumulado en su fondo; II) cada trabajador recibe lo que logró acumular por lo tanto se reconoce su carrera laboral, más la aportación social que le hace el gobierno; III) cada trabajador tendrá una cuenta individual con rendimientos y ganancias reales arriba de la inflación.<sup>46</sup>

En este sentido, a los trabajadores activos a la fecha del cambio de régimen se les garantiza al menos la pensión del régimen anterior, lo que esta en la lógica de la reforma, pues en la cuenta individual capitalizable, un trabajador de edad media o avanzada no conseguirá recursos suficientes para financiar su pensión, a menos que tenga ingresos muy elevados y la inflación sea también elevada.

Para las autoridades del IMSS, los beneficios del nuevo sistema de pensiones pueden resumirse de la siguiente manera, I) todo trabajador es dueño de su cuenta, independientemente de si sigue o no; II) este sistema es mas justo, pues premia al trabajador que cotizó más tiempo ya que su cuenta se va incrementando III) para aquellos que hayan cotizado un tiempo mínimo, el Estado les garantiza una pensión y IV) la aportación del Gobierno se incrementa para ofrecer mejores pensiones y un

---

<sup>45</sup> González Tiburcio, Enrique. Op.cit. 37

<sup>46</sup> Instituto Mexicano del Seguro Social "Hacia el Fortalecimiento y Modernización de la Seguridad Social," pag. 10

<sup>47</sup> Idem, pag.14

sistema más justo, al apoyar un retiro más digno para cada trabajador, aportando un peso diario adicional a cada Cuenta Individual de Retiro.<sup>47</sup>

### **Diferencias entre ambos sistemas**

A diferencia del régimen anterior, que no da nada a quien no cotiza 500 semanas, quien cotiza sólo 15, 10 o un año, recibirá su ahorro bajo el nuevo régimen. Para trabajadores que se afilien por primera ocasión a partir del primero de julio de 1997, se establece en la nueva ley un requisito clave, que es la permanencia en el sistema por mil 250 semanas, esto es, aproximadamente 24 años de la vida activa. Para quien cotice esa cantidad de semanas la pensión tenderá a ser igual o mejor que en el sistema anterior; para quien cotice menos, tal como se explicó en el Congreso y en diversos foros, la nueva ley será menos benévola.

Otra diferencia básica entre ambos sistemas es que se pasa de un sistema de reparto a uno individual, donde la propiedad de los fondos es de las personas, quienes tienen derecho a decidir como quieren retirarse.

Para los pensionados actuales, la nueva ley prevé que el IMSS, con recursos aportados por el gobierno seguirá pagando las pensiones de los retirados incrementándolas de acuerdo al salario mínimo.

Todo trabajador activo ingresará al nuevo sistema, pero al final de su carrera laboral a partir de los 60 años, tendrá derecho a escoger la pensión que más le convenga entre lo que haya acumulado en su Cuenta Individual de Retiro o la pensión que hubiera alcanzado de seguir cotizando en el régimen anterior.

---

<sup>47</sup> Instituto Mexicano del Seguro Social. Op cit. pag. 11

El cambio de un sistema de pensiones de reparto por el de capitalización; "sugiere transformar el concepto de contribuciones por ahorro para poder realizar intermediaciones financieras con el fondo de pensiones, bajo las siguientes condiciones: I) que cada individuo sustituya parte de su propio consumo futuro; II) que se obtengan mejores retornos financieros que aquellos que el sistema de reparto para tal ahorro previsional, III) que este último contribuya a una mayor y más eficiente formación de capital, y IV) que se promueva el crecimiento del producto y del empleo"<sup>44</sup>

### **El aspecto demográfico**

Los sistemas de pensiones son especialmente sensibles a la transición demográfica así como a la situación laboral de su población protegida. La primera cambia su estructura de edades afectando la razón entre potenciales contribuyentes y beneficiarios, la segunda define cuantos de los potenciales contribuyentes están productivamente ocupados en actividades formales.<sup>45</sup>

En la pirámide de edades mexicana, preocupa particularmente la población de 65 años y más. Hoy día, este grupo representa sólo 4.2 por ciento de la población, con 3.8 millones de personas. Sin embargo, su tasa de crecimiento es de 3.8 por ciento anual, y se mantendrá constante en esa magnitud por varios años. Actualmente, dicha población aumenta en 150 mil personas por año, y hacia el año 2000 lo hará en 180 mil. Cabe destacar que con la rapidez que envejece la población, representa un reto para la solvencia de la seguridad social, particularmente para el sistema de pensiones.<sup>46</sup>

Cuando estos cambios demográficos se reflejan en los sistemas de pensiones organizados bajo la forma de reparto, no hay duda de que son necesarios importantes

<sup>44</sup> CEPAL/PNUD, "Reformas a los Sistemas de Pensiones en América Latina y el Caribe", pag. 8

<sup>45</sup> Ob. cit., pag. 7

<sup>46</sup> Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000., págs. 46-47

incrementos de la productividad y de los salarios reales para solventar los actuales niveles de beneficios sin aumentar las cotizaciones o el ahorro obligatorio.

## 2. El caso Chileno

Chile ha sido, desde 1924, uno de los países pioneros del Continente en legislar en favor de algunas prestaciones correspondientes a la seguridad social. Actualmente el sistema de seguridad social chileno es uno de las más evolucionados, sin embargo en los últimos años se produjeron cambios importantes que le han dado una característica muy particular, pues el nuevo sistema está fuertemente inspirado en el seguro privado, el cual favorece la individualidad y la multiplicidad de riesgos y beneficios otorgados.

De tal manera que la reforma chilena llegó a contradecir el orden normal de la protección social, en cuanto "atribuyó a un sistema de ahorros forzosos sin solidaridad el desempeño principal y básico de la previsión, reservando al Estado una función subsidiaria de tipo asistencial además de una función de garante durante el periodo de transición del antiguo al nuevo sistema."<sup>31</sup>

En el nuevo sistema, por ley los trabajadores tienen la obligación de dedicar parte de sus ingresos (inicialmente el 10%) a la acumulación forzosa en una cuenta individual para el retiro, sin beneficiarse de una contribución patronal. Tales ahorros tienen que entregarse a las llamadas administradoras del fondo de pensiones (AFP), las cuales se organizan como sociedades anónimas con giro exclusivo con el control de una superintendencia ubicada en el Ministerio del Trabajo.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Narro Robles, José Op cit. pag. 130

<sup>32</sup> Gilly Físlar "Fracasarán fondos de pensiones gubernamentales". El Economista, jueves 23 de mayo de 1993, pag. 33

Así también, es a partir del experimento en Chile, cuando se divulga la conveniencia de estructurar los sistemas de previsión según una lógica de extremo individualista, con esquemas de capitalización y de afiliación coactiva de los trabajadores a cierta compañía privada de fondo de pensiones.<sup>33</sup>

Pero, el cambio fundamental que trajo consigo la reforma es haber pasado de la administración pública de impuestos previsionales para pensiones a la administración privada de ahorros obligatorios para la vejez. Esta última la realizan firmas que compiten por la administración de cuentas individuales. Las Administradoras de Fondos de Pensiones. Otro cambio importante es haber pasado de un esquema de reparto, donde el retorno para cada individuo depende de las tasas de crecimiento del número de contribuyentes y de sus salarios reales, a un esquema de capitalización, donde el retorno para el participante depende del portafolio en el cual se invierten sus ahorros y los retornos que el mercado de capital le reporte.<sup>34</sup>

Podemos adelantar que el nuevo sistema de pensiones en México es bastante parecido con el sistema chileno, en cuanto a los siguientes objetivos. I) fortalecer el ahorro interno a largo plazo, II) darle viabilidad al problema del envejecimiento de la población y III) restarle rigidez a la movilidad de la mano de obra entre una actividad y otra.

Las autoridades del IMSS han seguido con atención la reforma de pensiones chilena, para ponderar los efectos que surgirán con la implantación del nuevo sistema, que entró en vigor a partir del primero de julio del presente año. Como dato importante, vale la pena indicar que aunque la entrada en vigor del nuevo sistema se pospuso de enero a julio, por razones técnicas de elaboración de la Clave Única de Identificación, desde enero los directivos de las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) se disputan el mercado laboral, lanzando para tal objetivo una agresiva campaña de

<sup>33</sup> Narro Robles, José. Op cit. pag. 130

publicidad y un despliegue de promotores que tienen la encomienda de convencer a los trabajadores para que tomen una decisión y se afilien a su firma. Sin embargo, podemos inferir que hay cierta renuencia de los trabajadores para afiliarse, según datos de la Conisar dados a conocer en mayo, se encuentran afiliados aproximadamente 3 millones 500 mil trabajadores

¿Pero, a partir de cuando y por qué se dan las condiciones en Chile para implantar una reforma tan radical al sistema de pensiones? Es a partir de la segunda mitad de la década de los setenta, cuando ocurren una serie de hechos que propician la implantación de medidas tendientes a reformar el sistema de seguridad chileno: la interrupción de la democracia (golpe militar), la desestabilización de los grupos de presión, partidos políticos y sindicatos, y la concentración del poder político por el gobierno militar, permitieron a este último llevar a cabo una reforma que incluyó: la uniformidad de varios aspectos cruciales del sistema, la eliminación de los privilegios más irritantes, el incremento de la eficiencia de la administración de la salud y el inicio del proceso de unificación <sup>15</sup>

El golpe militar en Chile es el preámbulo de la implementación de un nuevo modelo de desarrollo de corte neoliberal, que se generalizaría en la década de los ochenta en todo el Continente, con la crisis fiscal que afectó por igual a todos los países latinoamericanos, en el caso de México la caída del precio del petróleo y el oneroso pago de la deuda pusieron al gobierno de Miguel de la Madrid a negociar con los Organismos Internacionales

En Chile, en 1981 se establecieron sistemas nuevos de pensiones y salud, administrados por sociedades anónimas privadas con fines de lucro que competían por los asegurados y les cargaban una comisión por sus servicios: las Administradoras de

---

<sup>15</sup> CEPAL/PNUD, *Op cit.* pag. 35

<sup>16</sup> Flores Macías, Fernando, "El estudio de la seguridad social. 3 enfoques de la evolución diferenciada, Inglaterra, Chile y México", pag. 127

Fondos de Pensiones (AFP) y los Institutos de Salud previsual (ISAPRE). Esta reforma fue un reflejo de la ideología del modelo chileno de "economía social de mercado", impuesta por el gobierno militar, donde el Estado juega un papel subsidiario, transfiriendo así parte del sistema de seguridad social al sector privado <sup>96</sup>

### **2.1. Estructura general del sistema de seguridad social chileno.**

En términos generales el sistema de seguridad social chileno está estructurado en base a 5 grandes programas. I) existen programas de pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia, los cuales dado que fueron iniciados hace más de 60 años, representan el beneficio cuantitativamente más importante, II) determinado por la demanda, aparece el programa protector frente a la enfermedad, que comprende el financiamiento de la atención médica y de licencias que reemplazan la remuneración que se dá durante la enfermedad, III) posteriormente, y no menos importante, se ubica el programa de asignaciones familiares que otorga un beneficio monetario mensual por cada familiar que depende económicamente del trabajador, IV) de forma paralela existe un programa que otorga atención médica, licencia y pensión de invalidez por enfermedades originadas por accidentes de trabajo, y V) de creación más reciente el programa de seguro de desempleo, aunque con bajo nivel de desarrollo <sup>97</sup>

Por otra parte, existen programas con carácter de subsidio, que otorgan beneficios sin solicitar contribución previa del beneficiario. Es el caso de las pensiones asistenciales, el subsidio familiar y la atención de la salud de los indigentes

El financiamiento de los programas proviene principalmente de cotizaciones pagadas por el trabajador (pensiones y prestaciones por enfermedad) y del empleador (accidentes de trabajo). A ellos se suman los aportes fiscales destinados a los programas sociales con carácter de subsidios.

---

<sup>96</sup> Idem:136

Cabe señalar, que el sistema de seguridad es casualmente obligatorio para todos los trabajadores dependientes de un salario, y voluntario para los trabajadores por cuenta propia e independientes.

En lo referente a la administración del sistema, actualmente existen tres tipos de entidades: I) las instituciones fiscales o semi-fiscales, generalmente llamadas cajas de previsión, con las cuales se inició el sistema previsional de Chile: estas se han refundido en el Instituto de Normalización Previsional, en el que cotiza un número reducido y decreciente de trabajadores activos. No obstante, es la que paga la mayor parte de los beneficios por pensiones, asignaciones y subsidios, II) un segundo tipo de institución son las Cajas de Compensación de Asignación Familiar y Mutuales de Accidentes de Trabajo, las cuales son entidades sin fines de lucro formadas por un grupo de empresas y originalmente administradas por un Consejo Directivo con representación empresarial y laboral. La afiliación a estas entidades se decide a nivel de la empresa; III) por último, existen sociedades anónimas que después de la reforma de 1981, administran los fondos de pensiones (AFP) y la atención a la salud (ISAPRES). La afiliación a éstas es decisión individual del trabajador.<sup>14</sup>

Datos de 1995 revelan que el actual sistema de seguridad social considera programas de seguros sociales para todas las personas cuyo nivel de remuneraciones o de ingresos sean suficientes para acceder a ellos, y programas asistenciales para quienes se encuentran en situación de pobreza tal que les impide optar por los primeros.

Información más condensada sobre la estructura de la seguridad social chilena y, particularmente de las instituciones administradoras, las ponemos en los Anexos II y III.

<sup>13</sup> Idem, págs. 138-139.

<sup>14</sup> Idem, pag. 149

## **2.2. Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).**

En términos generales las Administradoras de Fondos de Pensiones funcionan de la siguiente manera: el trabajador dependiente está obligado a cotizar a alguna de ellas, éstas invierten los fondos y un seguro contratado, para ofrecer una pensión de invalidez y sobrevivencia, y otras de retiro. En el caso de los trabajadores que estuvieron afiliados a las antiguas cajas de previsión, existe un **bono de reconocimiento** para sus cotizaciones, el cual se abona a la cuenta del afiliado. Por lo demás las AFP se financian con comisiones que se cobran a los trabajadores. Las prestaciones de vejez consisten en la disposición del ahorro individual capitalizado durante la vida activa. Para poder disponer de éste, el afiliado debe reunir el requisito de tener 65 años de edad (60 para las mujeres) salvo disposiciones muy excepcionales aplicables a retiro voluntario. Por su parte, los riesgos de invalidez y muerte se cubren por separado mediante un Fondo de compensación de Riesgos financiado con aportaciones forzosas de los afiliados.

Para la administración de las pensiones en el nuevo sistema, existían en 1996 13 AFP, dos de ellas concentraban la mitad de los afiliados. El sistema está controlado por la Superintendencia de las AFP, que autoriza su funcionamiento, fija su reglamentación, lleva el registro, publica estadísticas, fiscaliza la contabilidad, reserva, inversiones y pago de prestaciones. Las AFP tienen un fondo separado de pensiones al que ingresan las contribuciones de los afiliados, dicha cantidad se invierte y de acuerdo con su rentabilidad, se paga un dividendo a los asegurados, cada uno de los cuales tiene una cuenta individual.<sup>59</sup>

Según un reportaje de *El Financiero*, del 31 de julio de 1996, es a partir del primero de mayo de 1981, cuando inician actividades once administradoras de Fondos de pensiones en Chile construyendo la partida oficial del Sistema Privado de

Pensiones. Datos de junio de 1995 reflejan un total de 18 intermediarios, sin embargo en enero de 1994 se alcanzó un total de 22 administradoras.

Francisco Margossini que reúne junto con Sergio Baeza varios ensayos alrededor del tema de las AFP en Chile (Quince años después. Una mirada al sistema privado de pensiones. Santiago de Chile, 1995), comenta que el periodo inicial, las AFP efectuaron una fuerte inversión para generar una imagen de confianza.

Aspectos tales como el tamaño, capital, accionistas y experiencia en el manejo de inversiones, junto a testimoniales de personajes de las más variadas esferas, fueron empleados para lograr este objetivo.

De acuerdo con el especialista, en los primeros años del sistema, se dieron cambios importantes en la propiedad de las Administradoras, cuando algunos bancos se ven en la obligación de vender sus participaciones accionarias de varias AFP, como resultado de la crisis que afectó al sistema financiero en 1982, siendo adquiridas principalmente por empresas extranjeras.

En el capítulo relativo a la organización de las AFP, el autor comenta que el ingreso de nuevos competidores a partir de 1993 puede explicarse, por una parte, como respuesta a las reformas llevadas a cabo por el Gobierno, tendientes a aumentar el número de AFP y en especial de carácter gremial o sindical (reducción del capital mínimo para fomentar una AFP, subcontratación de servicios, etc.) y en otra, a las altas utilidades registradas por las Administradoras a partir de 1989.<sup>54</sup>

En México, con la implementación del nuevo sistema de pensiones, se trata de aprovechar esta experiencia, las Afores han desplegado una campaña de publicidad

---

<sup>54</sup> Gómez, Patricia. "La industria de las Administradoras de Fondos de Pensiones en Chile." *La Jornada*, viernes 31 de julio de 1996, pag. 10.

<sup>55</sup> Francisco Margossini y Sergio Baeza "Quince años después. Una mirada al sistema privado de pensiones", pag. 75

impresionante, con el fin de convencer al trabajador de que tome una decisión apropiada para elegir la afore de su preferencia. Además, según la opinión del director general adjunto de la Afore Santander, Manuel de Miguel Pérez, en México "se están evitando algunas deficiencias comerciales del modelo chileno, como la excesiva rotación de los pensionados, ya que en la ley se establece que los traspasos entre Afores se podrán hacer una sola vez al año".<sup>61</sup>

### **2.3. Opiniones en favor y en contra del modelo chileno**

En opinión de Mario O Pagannini, José Piñera, creador del sistema privado pensiones chileno, se contradice porque "sugiere que el Estado debe retirarse del sistema, no obstante que las compañías comenzaron a actuar con extraordinario subsidio estatal con la forma de endeudamiento asumido por el Estado con los "bonos de reconocimiento", que constituyen el principal recurso con que cuentan las compañías, y que es el Estado el que ha asumido la responsabilidad por las quiebras de bancos con administradoras". Así también, el Estado continúa haciéndose cargo de las pensiones de todos los trabajadores que al entrar en vigor la reforma tenían una edad cercana a la jubilación (cinco años antes de la edad normal de retiro). Por otra parte, según Piñera los trabajadores se hacen propietarios e inversionistas, cuando lo que hacen es otorgar créditos por amplios plazos y son otros los que disponen del capital. A pesar de que el trabajador queda atado a la suerte de la compañía que administra su cuenta y de las empresas que invierten los fondos, se proclama que el trabajador se hace soberano y que la libertad traspasa todos los niveles cuando el discernimiento individual se vuelca en el mercado.

En el otro extremo, Julio Bustamante, superintendente de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) reconoce que el problema que tiene hoy el sistema de jubilaciones chileno es que no encuentran dónde invertir los 30 mil millones de dólares

<sup>61</sup> El Financiero, Aporta Suplemento mensual, 22 de abril de 1997, pag. 3

(el doble de las reservas internacionales) que han logrado juntar las AFP<sup>40</sup>). Asimismo, tienen más de cinco mil millones de dólares para infraestructura. Han financiado dos de cada tres casas construidas en los últimos siete años. Con todo y eso no existen en Chile los papeles, los instrumentos financieros que absorban las enormes cantidades generadas por las pensiones: "los fondos han crecido mucho más rápido que las oportunidades para respaldar"<sup>41</sup>

Para Mesa-Lago, el sistema de seguridad chileno dista mucho de ser un modelo de seguridad social, aunque así se le denomine, sino que mejor caracterizado es un ahorro compulsorio individual, con una cuenta individual, habiendo una relación directa entre contribución y beneficiario.<sup>42</sup>

Para un mercado naciente como el mexicano vale la pena tomar en cuenta que se debe de fomentar una cultura del ahorro, meta fundamental del modelo chileno, donde a la fecha existen alrededor de 800 mil cuentas de carácter voluntario en el sistema y 30 por ciento de las cotizaciones provienen de este tipo de aportaciones. Para tal efecto, como vimos en el capítulo primero, el Gobierno mexicano, por medio del Pronafide, pretende subsanar estas limitaciones fortaleciendo el ahorro interno, a través de las pensiones e implementando acciones para promover el ahorro popular.

#### 2.4. Análisis comparativo entre la Reforma Chilena y la Reforma Mexicana.

El análisis del caso chileno está basado fundamentalmente en el estudio que realizó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en un proyecto regional conjunto CEPAL-PNUD, titulado "Reformas a los Sistemas de Pensiones en América Latina y El Caribe", de la Serie Financiamiento del Desarrollo, Santiago de Chile,

---

<sup>40</sup> El Financiero Secc. Negocios, miércoles 11 de junio de 1977, pag. 16

<sup>41</sup> Flores Macías, Fernando Op. Cit. , pag. 138

febrero de 1995; mientras que el caso mexicano, en el diagnóstico del IMSS y en diversos ensayos publicados en revistas y diarios nacionales.

- a) Las reformas son semejantes en cuanto a que la chilena sustituye el sistema de reparto por uno de capitalización. Y delega el rol redistributivo a otras instituciones del Estado. De forma similar, la reforma mexicana apunta a un cambio total del sistema de pensiones de reparto con acumulación de reservas por el de capitalización de ahorro para el retiro. Mientras que el rol redistributivo recaerá sobre el IMSS.
- b) Son diferentes en cuanto a la asignación de la supervisión del sistema, en Chile es el Estado quien tiene el rol exclusivo de regular y supervisar el sistema, mientras que en México este papel lo desempeña la Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro (CONSAR), que está integrada por la Junta de Gobierno, la Presidencia y el Comité Consultivo y de Vigilancia (confirmado por los sectores Obrero Patronal y de Gobierno).
- c) Son similares en cuanto a requerir la afiliación en forma individual, para facilitar la movilidad de la mano de obra. ( En los dos países los sindicatos quedan fuera en esta primera etapa del funcionamiento del modelo)
- d) Son diferentes en cuanto a que la chilena garantiza un mínimo de rendimiento al trabajador, en previsión de depresiones en el mercado accionario, mientras que en el mexicano no se contempla un mínimo en la Ley que regula a las Afores.
- e) Debido a la decisión de retener o no roles redistributivos, ambas reformas coinciden en la forma como transforman el antiguo sistema sustituyéndolo completamente.
- f) Las dos reformas separan la administración del sistema de pensiones de la administración del resto de los programas de la seguridad social. En el caso de México,

las Afores administrarán los seguros de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte (S.I.V.C.M) y el SAR; mientras que el IMSS seguirá administrando las cuotas destinadas a los demás seguros.

g) Las dos aislan el fondo de pensiones de la administración del patrimonio (y/o presupuesto) de las empresas e instituciones encargadas de administrarlo ( En México uno de los requisitos para constituirse en Administradora de Fondos para el Retiro, fue contar con un respaldo monetario de 50 millones de dólares)

La reforma chilena se basa en la administración de los fondos de pensiones por empresas privadas (las Administradoras de Fondos de Pensiones), asumiendo que, bajo condiciones de competencia, tal administración aumentará la eficiencia en esa tarea y garantizará los máximos retornos a su inversión. En el caso de México con las Afores se pretende lo mismo. En ambos casos los incentivos para que ello ocurra provendrán de la necesidad de las administradoras de competir por los afiliados y también por el compromiso de su capital propio toda vez que tal administración provea de magros resultados. En Chile las AFP están autorizadas para recaudar las contribuciones, tomar decisiones de inversiones financieras, informar periódicamente acerca de sus resultados a los afiliados y al público en general, y proveer pensiones bajo una sola de las alternativas a disposición de los afiliados (pago por retiro programado). En México, las Administradoras de Fondos de Pensiones (Afores), a través de las Sociedades de Inversión (Siefores), operaran los ahorros de los trabajadores, invirtiéndolos en documentos de deuda del gobierno, Unidades de Inversión indexadas a la inflación (UDIs), o bien en inversión de cartera; asimismo presentarán un informe periódico a la Consar sobre el manejo del portafolio de inversión y a los afiliados un estado de cuenta anual. En Chile, el Estado mantiene un rol regulatorio y de supervisión prudencial de ambos: la inversión financiera del fondo, así como del mercado de las administradoras privadas del fondo de pensiones. El principio básico de la reforma chilena es una doble separación: 1) entre la política fiscal

para fines redistributivos y el desarrollo de un sistema para proveer de beneficios de retiro a partir de contribuciones individuales y definidas, y II) entre el resultado operativo de la gestión de administrar un fondo de pensiones por parte de las AFP's (para lo cual se cobran comisiones), y los resultados de inversión financiera del fondo.

En el caso de México, como ya lo hemos mencionado, la Consar será la institución responsable de vigilar y supervisar el manejo que harán las Afores con los fondos de ahorro de los trabajadores. A propósito de cuanto y en que pueden invertir las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefores), por disposición de la Consar "a partir del 31 de diciembre al menos el 51% del activo total de las Siefores deberá de estar invertido en Títulos emitidos por el Gobierno Federal denominados en pesos siempre y cuando devenguen intereses cuando menos iguales a la variación de las UDIs."<sup>44</sup> En lo que respecta a la política fiscal, con la puesta en marcha del Programa de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) el Gobierno tiene proyectado destinar al costo de la seguridad social 1.2% del PIB en los tres años restantes de esta administración. "El costo de transición del sistema de pensiones mexicano, calculado en 42.5 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), será uno de los más modestos en comparación con países que han realizado reformas similares, aseguró el coordinador de planeación del IMSS, Eduardo González Pier."<sup>45</sup>

#### **2.4.1. Afiliación de los trabajadores al nuevo sistema.**

En el caso chileno y en el caso mexicano la facilitación de la movilidad de la mano de obra entre ocupaciones es un objetivo de la reforma. En el entendido de que al tener una cuenta única, el trabajador va poder seguir conservando lo aportado, sin importar que cambie de trabajo. En este sentido, la reforma está basada en la afiliación individual ( en oposición a la colectiva según la empresa o sector de actividad), dándole

<sup>44</sup> Castillo, Jesús "Modificarían reglas de Siefores", Reforma, jueves 16 de octubre de 1997.

<sup>45</sup> Castillo, Jesús "Señalan que tendrá un modesto costo la reforma social" El Financiero, lunes 12 de mayo de 1997., pag. 5

libertad al individuo para escoger entre las diversas administradoras de fondos de pensiones así como revisar dicha decisión a lo largo del tiempo (en el caso de México el trabajador podrá cambiar de administradora una vez por año). La reforma garantiza la libertad de entrada a la industria de administradoras de Fondo de pensiones (en el caso de Chile) y a la industria de las Afores (en el caso de México) así como la libertad de fijar libremente el valor de las comisiones de manera de crear las condiciones de competencia.

#### **2.4.2. Sustitución del sistema de reparto y el costo de transición.**

La reforma chilena y la mexicana sustituyen en su totalidad al sistema de reparto, prohibiendo cualquier complementación entre ambos. "Esto último se considera ineficiente en términos de costos y beneficios pensionales e innecesario para la provisión de una pensión universal. Un esquema de tal naturaleza no sólo aumentaría los costos de tener que administrar dos regímenes separados, pero también tendría un efecto redistributivo negativo al incrementar los costos de contratación de la mano de obra. Adicionalmente, y por la misma razón, tal alternancia reduciría las economías a escala que se obtendrían del nuevo sistema de capitalización individual."<sup>44</sup>

En la reforma chilena los participantes del sistema antiguo deben optar entre dos alternativas: permanecer en el sistema antiguo o trasladarse al nuevo sistema en respuesta a incentivos provenientes de un bono de reconocimiento por sus contribuciones al sistema antiguo como también por un aumento en sus remuneraciones netas. Los nuevos entrantes a la fuerza de trabajo están obligados a participar del sistema nuevo. Las pensiones mínimas son financiadas a través de contribuciones fiscales directas al sistema. El déficit fiscal habrá de aumentar como consecuencia de hacer explícita la deuda que el Estado asume con los actualmente pensionados y los afiliados al sistema antiguo mientras pierde las contribuciones de los

<sup>44</sup> CEPAL-PNUD, Op. cit. pag. 36

nuevos entrantes y de quienes se trasladan al nuevo sistema. De hecho la reforma requiere de una importante disciplina fiscal para generar los excedentes necesarios para financiar el déficit de la transición.<sup>67</sup>

Con la reforma, los trabajadores que ya están jubilados, el IMSS es sigue pagando su pensión, quienes se encuentran a medio periodo de la jubilación y quienes entran por vez primera al mercado de trabajo, tienen la posibilidad de decidirse, cuando se retiren, de aceptar una pensión que estará en función de las reglas del antiguo sistema de pensiones, o bien quedarse con la pensión que les ofrezca este nuevo sistema de capitalización.

Para eliminar la discriminación de los afiliados por categoría ocupacional y actividad económica, la reforma chilena ha fijado tasas de cotización y las condiciones de elegibilidad en forma independiente de las características personales y ocupacionales del afiliado (exceptuado las diferencias por sexo). Durante el poco tiempo que lleva funcionando el nuevo sistema de pensiones en México, hemos podido observar que la CONSAR ha sido escrupulosa respecto a esta situación, exigiendo a las Afores que se apeguen a las normas y no ocurra discriminación de ninguna clase con los trabajadores que quieran afiliarse.

Los beneficios del trabajador chileno difieren en respuesta a diferencias en el monto de las contribuciones y el ahorro voluntario adicional, y de los retornos obtenidos de la administración financiera del fondo de reserva individual durante su vida activa ( como resultado de las Administradora de Fondos de Pensiones que haya seleccionado a lo largo de su vida). Durante el periodo de transición algunas diferencias surgen en relación al tamaño del bono de reconocimiento que se le haya asignado a los participantes que se trasladaron del sistema antiguo. El nuevo sistema no tiene ninguna injerencia en los beneficios pensionales de aquellos que decidieron permanecer en el

---

<sup>67</sup> Idem, pag. 37

esquema antiguo, ni en los de aquellos que, con ocasión del inicio de la reforma, ya se encontraban retirados.<sup>68</sup>

El poco tiempo que lleva la reforma de pensiones en México, no nos permite tener elementos concretos para comparar resultados. Pero hasta donde podemos apreciar, los trabajadores que ya se encontraban cotizando al IMSS no tendrán acceso a un bono de reconocimiento. Sin embargo, se espera que con el nuevo sistema se fomente la cultura del ahorro, por medio de la cotización obligatoria que aporta el trabajador y una aportación voluntaria, para mejorar el monto de la pensión una vez llegada la edad del retiro.

#### 2.4.3. Separación del sistema de pensiones de otros programas.

La reforma chilena ha reforzado la independencia financiera del sistema de pensiones del presupuesto público. Por ello ha consolidado la separación del programa de pensiones de aquellos otros programas de la seguridad social. Los programas de pensiones se especializan en la administración de recursos provenientes de las contribuciones a la seguridad social para otorgar beneficios contra riesgos de invalidez, de sobrevivencia y vejez. El sistema desarrolla mecanismos de administración para la exclusiva provisión de esos beneficios y no otros. Los objetivos que se persiguen son: I) Proteger al sistema de pensiones políticas y sectoriales aislando al sistema de la administración de otros programas de la seguridad social, II) focalizar los otros componentes del gasto social del gobierno a otros programas que lleguen hacia los más pobres y relacionar mejor los beneficios con las contribuciones efectivas de cada individuo, III) evitar conflictos de intereses en las administradoras de fondos de pensiones; IV) mejorar la eficiencia proveyendo beneficios para las contingencias de invalidez, sobrevivencia y retiro con los mínimos recursos.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Ídem, págs. 49-50.

<sup>69</sup> Ídem, pag. 48.

En el caso chileno, la separación del fondo de pensiones del capital propio de las firmas de las administradoras se establece por ley y garantiza menores requerimiento del capital para entrar a la industria de administradoras de fondos de pensiones, facilitando así la competencia dentro de ese mercado.

El Estado permanece responsable por la correcta administración del fondo de pensiones, dictando regulaciones en torno a las alternativas de inversión a modo de minimizar riesgos, así como la custodia de los instrumentos financieros.<sup>12</sup>

En esta etapa de transición, el Instituto Mexicano del Seguro Social sigue pagando las pensiones de los trabajadores jubilados y de los que se llegan a la edad de retiro, y lo seguirá haciendo durante algunos años más hasta que se fortalezca el nuevo sistema de pensiones. En esta etapa de transición el gobierno estará financiando la parte correspondiente a seguro de invalidez, Vejez y Cesantía, es decir la parte correspondiente a las pensiones. Por otro lado, las aportaciones de los trabajadores, patrones y gobierno que se destinen a la cuenta única de cada trabajador será para fortalecer el ahorro interno de largo plazo del país. En este nuevo esquema, el fondo de pensiones estará aislado de las decisiones políticas de nombramiento del nuevo director del Instituto Mexicano del Seguro Social, es decir que llegue quien llegue, no podrá tocar dicho fondo. Sin embargo, el fondo de pensiones si se va a ver afectado por la inestabilidad política y económica, en razón de que las Afores podrán utilizar los ahorros de los trabajadores en la compra de instrumentos de deuda del gobierno, pero también en la compra de acciones en la Bolsa de Valores.

---

<sup>12</sup> Idem. pag.49-50

### **CAPÍTULO III. El Nuevo Sistema de Pensiones.**

La aprobación de la reforma a la Ley del Seguro Social, el 21 de diciembre de 1995, fue objeto de un intenso debate en la Cámara de Diputados entre los legisladores de los principales partidos de oposición (PAN y PRD) y del partido en el gobierno, el PRI. Y es que no podía ser de otra manera, pues estaba en el centro de la discusión el cambio de sistema de pensiones, como ya lo mencionamos, con la aprobación a la reforma se ponía fin a un sistema de pensiones de reparto para convertirlo en un sistema de ahorro para el retiro. De este contexto nacieron las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), empresas privadas que se encargarán del manejo del ahorro de los trabajadores destinado a las pensiones. Desde un principio el tema de las Afores suscitó controversia, por su novedad, el desconocimiento –que priva aún en los agentes directamente involucrados–, el trastocamiento de intereses muy concretos, y la trascendencia de sus efectos colaterales, en particular la generación de ahorro interno, una de las necesidades primordiales del país, el "talón de Aquiles" del modelo mexicano de desarrollo.

Otra discusión en torno a las pensiones de los trabajadores se suscitó en la Cámara de Diputados el 4 de diciembre de 1995, cuando se modificó el art. octavo transitorio del Proyecto Presidencial de Modificaciones a la Ley del Infonavit para desechar la posibilidad de que las aportaciones acumuladas de cesantía en edad avanzada y vejez de los trabajadores que adquirieran una pensión conforme a la Ley del Seguro Social vigente, se entregaran directamente al Gobierno.

El argumento de la iniciativa presidencial para que dichas aportaciones fueran entregadas al gobierno fue que "en el periodo de transición hacia el nuevo sistema de pensiones, los trabajadores que hayan adquirido derechos conforme a la Ley del IMSS vigente hasta el 30 de junio de 1997, podrán optar por recibir los beneficios de dicha ley o los que defina la ley que entrará en vigor el 1o. de julio de 1997. Debido a que en el

primer caso será el gobierno federal el que asuma la obligación de brindar beneficios, en la nueva Ley se establece que las aportaciones acumuladas en los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez serán entregadas al gobierno”<sup>11</sup>

### 1. Principales posturas de los actores políticos, empresariales y sociales.

Antes del debate en tribuna entre PRI PAN y PRD se expresaron dos importantes puntos de vista, el de los sindicatos y el de las corporaciones empresariales.

Por parte de la CTM, no hubo oposición ideológica querían Afores siempre que se cubrieran dos condiciones: que el IMSS tuviera su propia Administradora y que no interviniera capital extranjero.

Planteada como postura política, no ideológica, la dirigencia cetemista se sumó a la iniciativa presidencial cuando se satisfizo el 50% de las demandas: habría capital externo, pero el IMSS podría tener su propia Afore.

La CTM no fue la única voz que se expresó en el debate nacional: en el contexto de lucha por el nuevo perfil del sindicalismo, su relación con el gobierno, se escuchó la del Foro “Sindicalismo ante la Nación”, 21 organizaciones, con Francisco Hernández Juárez, dirigente del sindicato de telefonistas, como coordinador informal.

Los principales planteamientos fueron:

- 1) Que efectivamente mejoren substancialmente las pensiones de retiro y de jubilación de los mexicanos.

<sup>11</sup> Alberto Lozano. “financiarán aportaciones de los trabajadores otros fondos de pensiones”. El Economista, jueves 5 de diciembre de 1996, pag. 37

- 2) Que los recursos fortalezcan el ahorro interno del país, cuidando que realmente se destinen al desarrollo social.
- 3) Que la junta de gobierno de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro no quede bajo el control exclusivo del gobierno, proponemos que sea tripartita: trabajadores, gobierno y patrones, cuidando que haya paridad.
- 4) Que la CONSAR no sea un organismo desconcentrado del Gobierno Federal, porque esto hace que dependa exclusivamente de la SHCP, sino que se constituya como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, hará que el H. Congreso de la Unión tenga vigilancia directa sobre su funcionamiento.
- 5) Dejar explícito que haya una Afore IMSS y que los sindicatos como sector social, pueda constituir cuantas deseen, siempre y cuando cumplan con la normatividad respectiva.
- 6) Mencionar de manera explícita que las Afores no sean lucrativas, tomando en cuenta los criterios siguientes: garantizar una tasa de rendimiento fija por encima de la inflación; cobrar los gastos de administración, no de las aportaciones directas de los trabajadores, sino de las ganancias que se generen por la inversión de sus ahorros.
- 7) Es imprescindible poner las limitaciones que sean necesarias para evitar el surgimiento de grupos monopólicos.
- 8) En la conformación de las Afores no se debe permitir la participación de personas físicas o morales extranjeras. En caso de que esto no se acepte, se propone

que los extranjeros participen en forma gradual, desde uno por ciento hasta el máximo previsto en leyes afines.

Por parte de los empresarios, el debate se dió en términos de pragmatismo político, no ideológico si a las Afores, pero sin la participación del IMSS. La organización más beligerante fue la COPARMEX, que desplegó toda una campaña de prensa.

El argumento esgrimido fue "competencia desleal", al disponer el IMSS de toda la información relativa al ahorro de los trabajadores.

Con esta atmosfera política y de opinion se dió el debate parlamentario, primero en comisiones, despues en tribuna.

En realidad, el voto favorable se "amarró" desde las comisiones de trabajo y de seguridad social, cuando se accedió a que la Ley incluyera al IMSS en la relación de postores para constituir su propia Afore, aún cuando a cambio se incluyó también al capital extranjero.

Hubo que vencer también las resistencias de priistas en lo particular, como la del propio presidente de la comisión de Hacienda del Senado, Francisco Suárez Dávila y del diputado Jaime Martínez Veloz. El punto de controversia fue el capital externo. El argumento, si de lo que se trataba era de fomentar el ahorro interno, porqué darle participación directa o indirecta a instituciones financieras extranjeras, cuyas prioridades de canalización del ahorro no están en el país.

Por parte del Gobierno Federal, la postura fue muy clara desde el principio, por dos razones, el agotamiento del antiguo sistema de pensiones, que hacia ya inviable financieramente el sistema de seguridad social, y la necesidad del país de fomentar el

ahorro interno, la razón principal de la crisis de la moneda de diciembre de 1994, según el diagnóstico presidencial.

Mientras que para el gobierno el sistema de pensiones de ahorro para el retiro y particularmente la Afores, representaban un acto de justicia con el trabajador, al concederle una pensión, para la izquierda perredista, el panismo tradicional formado en la doctrina social cristiana (José Angel Conchello), y exfuncionarios priistas educados en el esquema del Estado patrimonialista (Ricardo García Sáinz), significaban la abdicación del solidarismo social frente al individualismo, la renuncia del Estado a su compromiso social, la claudicación del proyecto nacional ante el "neoliberalismo".<sup>24</sup>

El PRD dejó clara su postura desde que se dio a conocer el proyecto de reforma a la Ley del Seguro Social, en diciembre de 1995, no avalaría lo que vio como un capítulo más del dismantelamiento del Estado mexicano, la privatización de sus áreas estratégicas. Postura que reafirmó recientemente, cuando dio a conocer su propuesta de reorientar la base tributaria para fortalecer la política social, donde puso a consideración del Congreso la revisión de las Afores. "Revisar el sistema de pensiones, la reforma a la seguridad social y las Afores", dijo Porfirio Muñoz Ledo, durante la presentación del Programa.

Un voto en el mismo sentido, de oposición sistemático-ideológica, lo emitió Ricardo García Sáinz, ex director del IMSS y hoy diputado del PRD. "el proyecto de ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro que está siendo discutido en el seno de la Cámara de Diputados, es un paso en el abandono de la actual concepción de seguridad social pública, solidaria, integral, y obligatoria, sustituyéndola por el proyecto neoliberal, individualista, privatizador, concentrador de la riqueza con niveles hoy difíciles de imaginar y dismantelador de un sistema nacional integrado de atención médica a las poblaciones derechohabientes" ( La jornada, 19 de abril de 1996).

Por el contrario, las autoridades del IMSS aducen que con el nuevo sistema de pensiones "de ahorro para el retiro" el Instituto se modernizará y fortalecerá para dar una mejor atención a la población derechohabiente.

Es evidente que con el nuevo sistema se pone fin al sistema de pensiones de "reparto", público, solidario y redistributivo, según el cual los trabajadores asegurados en activo aportan un porcentaje fijo de sus salarios a un fondo común de todos los trabajadores y con ese fondo se pagan las pensiones de los asegurados que han quedado invalidados o a la edad de retiro. El espíritu es poco, pero para todos.

Pero, por otra parte, con el nuevo sistema de pensiones "de ahorro para el retiro" se pretende que los montos de las pensiones que obtengan los trabajadores al concluir su vida productiva sean equivalentes, en términos estrictamente actuariales, a los montos acumulados en sus cuentas individuales y a los rendimientos financieros que generen. El espíritu es a cada cual según su esfuerzo.

Hasta aquí, hemos ponderado las opiniones de los actores políticos, empresariales y sociales en torno al cambio en el sistema de pensiones, las cuales muestran opiniones encontradas. Falta ponderar cuál es la oferta que los directivos de las Afores tienen para convencer a los trabajadores. Veamos algunos casos.

## **2. La oferta de las Administradoras de Fondos para el Retiro, según sus Directores.**

En base a información que los reporteros de El Financiero obtuvieron a través de las entrevistas con los Directores de las Afores, publicada en Aporta (suplemento mensual de Afores y Siefores), el día 22 de abril de 1997, retomamos algunos

---

<sup>2</sup> Acosta Córdoba Carlos y Cabildo, Miguel "Disfrazando en la nueva Ley del IMSS, el verdadero objetivo del

elementos que consideramos indispensables para conocer la filosofía y la oferta que tienen las Afores para trabajadores.

Dice José Marrón, Director General de Afore Banamex, que las estrategias que han implementado van desde la comunicación interna, la difusión en medios de información y un equipo de 5 mil 400 promotores altamente capacitados. Así también, cuentan con mil sucursales y en cada una de ellas una ventanilla especializada. Su meta es cubrir la cuota aprobada por las autoridades de un millón 644 mil afiliados.

Agrega que Banamex piensa en el trabajador por eso han rebajado las comisiones de 1.7 al 0.2 por ciento durante las dos primeras aportaciones y 0.85 por ciento por la tercera. Que la afiliación del trabajador no es elitista, porque su objetivo no se orienta a un sector en particular, sino que son todos los trabajadores. Que sus clientes contarán con información permanente y clara a través de ocho estados de cuenta por año y proyecciones periódicas sobre posibles beneficios de inversión. Por último, José Marrón estima que la Afore Banamex lleva 21 por ciento del número de afiliados, de acuerdo con cifras de la Consar del 11 de abril de 1997. Concluye que el negocio de las Afores es nuevo pero que ellos tienen una basta experiencia no como empresa nueva sino como accionistas. "112 años en el mercado lo cual el nombre de Banamex lo dice todo" <sup>13</sup>

La experiencia y la palanca financiera que ofrecen el Grupo Financiero Bancomer (GFB), además de que siempre busca mejores opciones de inversión, son las razones por las cuales los inversionistas han confiado más que a nadie en sus fondos, dice Ralph Peters, director general de Afore Bancomer.

---

gobierno: desmantelar servicios médicos y sociales. García Sáinz, Revista Proceso, 5 de enero de 1997, págs. 10-11.

<sup>13</sup> Flores, Leonor "Banamex: su nombre lo dice todo" El Financiero, Aporta (suplemento de Afores y Siefores), pag.

Por eso hoy, según cálculos de Peters, la Afore Bancomer tiene aproximadamente 29 por ciento de los trabajadores registrados por el sistema. Asimismo, la experiencia de su participación en el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) les permitirá un manejo adecuado de la información, y evitar problemas como la mezcla de datos y la duplicidad de cuentas que entorpecieron la operación del sistema; de ahí que, para evitar sorpresas, van a optimizarlo.

La publicidad que los directivos de Afore Bancomer han desplegado es informativa, no para desprestigiar al competidor. "nosotros tenemos un tipo de anuncio informativo. Hablamos de quién es Bancomer pero nos enfocamos más a informar sobre las Afore, no atacamos nunca al competidor", dice Ralph Peters.

A pregunta expresa del corresponsal, sobre la cláusula del contrato de las administradoras de pensiones que advierte el riesgo de ganancias o pérdidas en la cuenta de ahorro del trabajador, Raff Peters reconoció que existe preocupación en algunas personas, sin embargo dijo que el contrato es idéntico para todos los participantes porque fue dictado en una circular por las autoridades.

La misión de la Afore Bancomer, aseguró el entrevistado, es ofrecer el mejor servicio, los rendimientos más atractivos y las menores comisiones.<sup>14</sup>

El fundamento inicial de Afore Bital es dar credibilidad al sistema, lo que se logra inicialmente a través de la información, dijo Jorge Esteve, Director General de Afore Bital, en entrevista con El Financiero.

Entre los servicios que Bital ofrece a sus clientes esta el de proporcionar un estado de cuenta bimestralmente, ya no cada año como lo exige la Consar; es decir

---

<sup>14</sup> Hernández Martínez, Luis "Afore Bancomer dará los rendimientos más atractivos." El Financiero, Aporta (suplemento Mensual de Afores y Sectores), pag. 6

cada que se registre una aportación, adicionalmente una tarjeta de acceso a los cajeros para consultar saldos.

La filosofía de la Afore Bitel es la de cobrar solo lo necesario, por lo que tiene establecido un cobro único de comisión de 1.68 por ciento sobre el salario base de cálculo, no cobra comisiones extras sobre saldo, rendimientos, saldo acumulado por el SAR, ni sobre aportaciones voluntarias. Además ofrece un descuento del 0.02 por ciento por del quinto al décimo año.

Esteve asegura que Bitel cuenta con el 2.34 por ciento de cuentas de SAR y un 5 por ciento de las cuentas de Afore. Pero el grupo tiene proyectado alcanzar el 17 por ciento de la cuota del mercado laboral.

Por otra parte señaló que la comisión no es el único elemento que tiene el trabajador para elegir Afore, ya que "las comisiones terminarán siendo muy similares, éstas se ajustarán y la competencia se centrará en la solidez de la institución y el servicio que se preste a los clientes. Posteriormente vendrán las comparaciones en el rendimiento real."<sup>25</sup>

El Director General de Sólida-Banorte, Enrique Castillón, opinó que con las Afore, se le dará la oportunidad al trabajador de invertir en instrumentos que antes sólo se podía hacer con los grandes fondos que estaban muy lejos de su alcance. Por otra parte agregó que Banorte ofrece profesionalismo y experiencia lo que le ha permitido atraer nuevos clientes, aunado a servicios de administración muy bajos, como parte de su estrategia.

El objetivo de Sólida-Banorte es ser muy cautos en los costos, brindar un buen servicio y ofrecer los mejores precios en cuanto a comisiones. De este modo, Banorte

pretende tener el 7 por ciento del mercado, es decir afiliar a cerca de 700 mil trabajadores, para los cuales se cuenta con mil 500 promotores de ventas.

Para mantener ese nivel de afiliación, el director general dijo que la administradora se comprometerá con sus clientes a darles el ahorro más alto del sistema ahora y el año 2000, para ello lo hará administrando los recursos confiados a la Afore de la manera más transparente y en apego al reglamento de inversión.

Con respecto a las comisiones que Sólida-Banorte tiene contemplado cobrar a sus clientes, Enrique Castillón no fue muy explícito, solo dijo que la competencia ha provocado cambios en el esquema de comisiones porque el cobrar muy alto no les está dando resultados.

Hasta el 31 de marzo, esta administradora reportó 88 mil 476 solicitudes de afiliación, de las cuales 69 mil fueron aceptados por la Consar, mientras que 15 mil 89 se rechazaron y 4 mil 381 están pendientes de procesar.

BanCrecer-Dresler ofrecerá una Libretafore, la cual será la etiqueta de presentación, pero no el único recurso de distinción respecto a otras, dijo su Director General, Javier Espinosa Villarreal.

Además de la Libretafore, BanCrecer pone a disposición de los trabajadores afiliados los siguientes recursos:

1. La amplia red de 1,031 sucursales a disposición del trabajador; ii) BanCrecer-Dresner no cobra comisión sobre la aportación. En este sentido la manzana queda completa, por lo que primero se da servicio y después se cobra; iii) la experiencia como una institución bancaria es importante ya que está orientada a personas físicas; iv) y

---

<sup>11</sup> Hanono, Arturo "Bital, inicia con hechos, no con promesas". El Financiero. Aporta (suplemento de Afores y

contar con los mejores socios del mundo. Dresdner es una institución alemana con 124 años de experiencia, que se ha dedicado entre otras cosas a manejar fondos de pensiones en 70 años en diferentes naciones. Allianz, el otro socio, es el segundo grupo asegurador en el mundo, dedicado principalmente al ramo industrial, con amplia experiencia en el ramo de recursos a través de sus reservas y sus primas.

Respecto a su mercado objetivo como Afore, Espinosa Villarreal indicó que el promedio de sueldo de los trabajadores afiliados del IMSS es alrededor de 2,800 pesos, por lo que el mercado objetivo de BanCrecer-Dresdner es de clase media y media baja.

Para el director de Afore Zurich, Enrique Peña, la filosofía de la administradora es buscar una diferenciación en el servicio al cliente, a través de: un trato cálido y comisiones bajas y atractivas en el corto, mediano y largo plazo: 0.95 por ciento de comisión sobre aportación y 1.25 sobre saldo. Así también, agregó que Afore Zurich tiene el respaldo del Grupo Mundial Zurich que tiene 125 años de experiencia en el área financiera y de seguros; una red que se extiende por 45 países con empresas propias y filiales. Esto le da a su administradora solidez, experiencia y solvencia atributos que deben tomar en cuenta los trabajadores para tomar una decisión de cuál afore les conviene. Estimaciones del director ubican a Afore Zurich en el punto de equilibrio en 350 mil cuentas.

En agosto de 1996, Grupo Nacional Provincial firmó un convenio de participación con Provida de Chile y Banco Bilbao Vizcaya, con el fin de crear la administradora de fondos para el retiro Profuturo GNP.

Para Eduardo Silva, Director General de Afore Profuturo GNP, la administradora a su cargo se va a distinguir por el nivel de servicio y un trato amable al cliente. Con

respecto a la composición del mercado, considera que ellos no actúan con criterios elitistas, porque para alcanzar el objetivo de participación del 15 por ciento del mercado, la Afore no pretende estratificar el mercado por sus ingresos, sino que va en busca de la cartera con la misma distribución de ingresos que tiene la población. Respecto al cobro de comisiones, el directivo dijo que "es el único tema objetivo del que se puede hablar concretamente porque no se conocen los rendimientos y el sistema nuevo"<sup>76</sup>

El propósito de la Afore XXI es ofrecer a los trabajadores una opción que combine la orientación social en el manejo de los recursos con la mejor tecnología financiera en su administración, en forma competitiva, confiable y eficiente, dijo en entrevista Jorge Espinoza, Director General.

Afore XXI surge de la asociación del Instituto Mexicano del Seguro Social (Serie A, 50 por ciento) Ixe (Serie B, 50 por ciento) y su capital social asciende a 175 millones de pesos.

La estructura de comisiones de Afore XXI está compuesta de la siguiente manera: 1.65 por ciento sobre salario base de cotización, 0.99 por ciento sobre saldos administrados; 15 UDIs por reposición de documentos y dos UDIs por pago de retiros programados. Los estados de cuenta serán semestrales y no implicaran costo alguno.<sup>77</sup>

La Afore Tepeyac cuenta con el respaldo de Aseguradora Tepeyac, el quinto grupo asegurador más grande de México con más de 50 años de experiencia en el manejo de rentas vitalicias, dice Francisco Javier Llamosas, Director General de la administradora. De este modo, Afore Tepeyac se prepara para cubrir su participación en el mercado, de 3.5 por ciento, es decir, 350 mil afiliados. En cuanto al esquema de

<sup>76</sup> Gómez Sparrowe, Verónica "Protuturo GNP se distinguirá por el trato calido al cliente". El Financiero, Aporta (suplemento Mensual de Afores y Siefores), pag. 18

comisiones, Afore Tepeyac cobra 1.17 sobre salario base de cotización y de 1 por ciento sobre saldo, sin existir cobros por rendimiento real, cuentas inactivas, ni por retiro. El estado de cuenta adicional tiene un costo de 3.00 pesos, aunque el cuentahabiente puede consultar su saldo por teléfono, de lunes a sábado, sin costo adicional. Afore Tepeyac, inicia con un capital social de 55 millones de dólares, cantidad que se irá incrementando conforme se alcance el crecimiento deseado.

El esquema de comisiones de Inbursa ha sido un parteaguas en el nuevo modelo de pensiones, dice su Director General Roberto Isaac Rodríguez. Inbursa no cobra comisiones sobre flujo o saldo, sino sobre rendimiento. En este esquema de comisiones las aportaciones de los trabajadores se invertirán en un 100 por ciento

Afore Inbursa es una empresa 100 por ciento mexicana y cuenta con 52 sucursales especializadas en 47 ciudades. Ofrece estados de cuenta trimestrales, más de cuatro mil representantes profesionales a nivel nacional, sistemas de información en línea, atención personalizada y una unidad de consulta de saldos, de trámites y rendimientos. Su nicho de mercado se encuentra principalmente en los más de 500 asegurados con que cuenta Inbursa. Esta infraestructura les permite pronosticar que van a alcanzar el 10 por ciento del mercado, es decir un millón de afiliados.

### 3. Las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES).

Las Afores son entidades financieras que se encargan de administrar de manera habitual, exclusiva y profesional las subcuentas de los trabajadores afiliados, en términos de las leyes de seguridad social, así como administrar sociedades de inversión.<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Castañeda, María Teresa "Afore XXI profunda orientación social". El Financiero, Aporta (suplemento de Afores y Siefores), pag. 19

<sup>75</sup> Decreto de ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y de reformas adicionales a las leyes General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, pag. 14

En otros términos, la Afore está autorizada para administrar las aportaciones de los trabajadores por concepto de pago de cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, de aportaciones al fondo nacional de vivienda y de las aportaciones voluntarias y adicionales.

Hay dos aspectos que refiere el Decreto de Ley de Sistemas de Ahorro para el Retiro que considero importantes, porque impiden que las Afores constituyan monopolios y se constituyan con capital social mayoritariamente extranjero, estos son:

I) Que el capital social de las Afores, estará integrado por acciones de la serie "A" que representarán cuando menos el 51% de dicho capital. El 49% restante del capital social podrá integrarse indistinta o conjuntamente por acciones de las series "A" y "B". Las acciones de la serie "A" solo podrán ser adquiridas por mexicanos, ya sea personas físicas o personas morales cuyo capital sea propiedad mayoritariamente de mexicanos; y II) para mantener un adecuado balance y equilibrio en los sistemas de ahorro para el retiro, ninguna administradora podrá tener más de veinte por ciento de participación en el mercado de los sistemas de ahorro para el retiro. Art. 26 del Decreto de ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

En los primeros cinco años de funcionamiento, ninguna Administradora de Fondos para el Retiro podrá afiliar a más del 17 por ciento de los trabajadores asegurados en el IMSS, que actualmente suman aproximadamente 10 millones, a menos que cuente con autorización de la Censar.

### **3.1. Los planes de comisiones de las Afores.**

"Las administradoras sólo podrán cobrar a los trabajadores las comisiones con cargo a sus cuentas individuales y a las aportaciones voluntarias que establezcan de conformidad con las reglas de carácter general que expida la comisión.

Las comisiones podrán cobrarse sobre el valor de los activos administrados, o sobre el flujo de las cuotas y aportaciones recibidas, pudiendo ser un porcentaje sobre dichos conceptos, una cuota fija o una combinación de ambos. Las administradoras sólo podrán cobrar comisiones de cuota fija por los servicios que se señalan en el Reglamento de esta Ley, y en ningún caso por la administración de la cuenta; a las cuentas individuales inactivas, exclusivamente les podrán cobrar comisiones sobre saldo”<sup>79</sup>

Por ley, las Afore están habilitadas para cobrar comisiones sobre las aportaciones de los afiliados por la administración de las cuentas individuales. Comisiones que se fijan por cada Afore sin restricción por parte de la ley y que pueden ser de cuatro tipos. 1) sobre el flujo salarial, o cantidad cobrada sobre 6.5 por ciento de las aportaciones del SAR y del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; 2) sobre saldos, o monto cobrado sobre el saldo resultante de restar a las aportaciones las comisiones sobre flujo salarial; 3) sobre rendimientos reales, es la cuantía cobrada sobre la tasa de interés supuesta menos la inflación esperada; 4) extras, son los montos fijos cobrados por servicios, estados de cuenta adicionales, reposición de documentos, saldos y retiros de ahorro voluntario, consultas adicionales, cuentas inactivas y antigüedad.

En el Anexo I, mostraremos una tabla sobre las diferentes comisiones que cobrarán las 17 Afores.

Un análisis del diario Reforma que se basa en información disponible y en consultas de fuentes vinculadas al nuevo sistema de pensiones, señala que si un trabajador gana 3 salarios mínimos, ingresando 28 mil 600 pesos anuales según el mecanismo de contribución de las Afores, aportaría 2 mil 381 pesos en el primer año.

---

<sup>79</sup> Idem. pag.22

**Considerando 4 escenarios, se tendría que ese capital puede ser invertido en Cetes, convertido a Udis para mantener su capital en términos reales, guardarlo en el colchón o invertirlo en una Afore**

Considerando los pronósticos oficiales de inflación y de tasas de interés según siete firmas especializadas, con el escenario 1 y 2 el trabajador tendría al final de un año 2 mil 610 pesos y 2 mil 534 pesos respectivamente. Si lo guarda en su casa tendría los mismos 2 mil 381 con los que inició. Si lo invierte en una Afore, descontando la comisión y suponiendo una tasa de rendimiento de 24 por ciento anual al final del año tendría 2 mil 095 pesos.

En este ejemplo, la inversión en la Afore promedio es 12 por ciento más baja de la cifra que originalmente se inició. Guardar el dinero en casa parece la mejor opción.

Según Gabriel Zaid, columnista del diario Reforma, en los diez primeros años de funcionar el nuevo sistema de pensiones no habrá ganancia para los trabajadores, porque las Afores están cobrando por adelantado sus servicios. El siguiente análisis sobre las Afores y sus planes de comisiones, es con base en el análisis de Gabriel Zaid en el diario Reforma, el día 28 de julio del presente año.

Las comisiones que cobrarán las Afores son de dos tipos: sobre flujo y sobre saldo. La comisión sobre saldo se calcula sobre el total acumulado de la cuenta de aportaciones del trabajador, veamos

1. Bancrecer es la Afore más sencilla de analizar. Cobra el 4.75 por ciento anual compuesto sobre el saldo acumulado (este año y el entrante, 4.5 por ciento los dos siguientes, etcétera, hasta el 1 por ciento el año 2000). Para que pague al menos el 2 por ciento, sus fondos tendrían que ganar el 6.75 más inflación (los dos primeros años, 6.5 por ciento los siguientes, etcétera)

2. Banamex, Bancomer, Bital, Garante, Génesis y Previnter cobran una sola vez de antemano. Al recibir 6.5 por ciento, cobran de comisión la cuarta parte: entre el 1.55 por ciento (Previnter) y el 1.7 por ciento (Banamex y Bancomer). Es decir, por cada \$100 que reciben, Banamex y Bancomer se echan a la bolsa \$26.15 y ponen en la cuenta del trabajador \$73.85, cosa que mucha gente ni se lo imagina, porque anuncian una comisión de 1.7 por ciento (sobre el salario).

Esta pérdida de entrada no se recupera fácilmente; para que los \$73.85, con una ganancia del 3 por ciento anual compuesto, vuelvan a ser \$100, hacen falta poco más de 10 años.

3. Capitaliza, Profuturo, Santander y Siglo XXI cobran prácticamente lo mismo que las anteriores (del 1.5 por ciento al 1.7 por ciento del salario) al entrar, pero además cobran por estancia anual un porcentaje sobre saldo acumulado (del 0.5 por ciento al 2 por ciento). Está peor.

4. Banorte, Confia, Tepeyac y Zurich también cobran de esta manera, aunque sus porcentajes son menores. Veamos los de Confia, que son los más bajos: 0.9 por ciento de entrada (sobre el salario, o sea 13.85, por lo cual quedan \$86.15, sobre los cuales todavía cobra 1 por ciento. Los \$86.15 tardarían más de siete años en volver a ser \$100, que es un poco menos malo, pero igualmente inaceptable.

5. Inbursa cobra 33 por ciento de las ganancias que obtenga para el trabajador. Si son del 3 por ciento más inflación, le cobra el 1 por ciento y deja una ganancia neta del 2 por ciento. Aquí lo interesante es que el administrador comparte el riesgo, lo cual hace creíble que se esforzará en que los fondos produzcan lo máximo. Si hay pérdida o no hay ganancia trabaja sin cobrar. Por cada peso que quiera ganar de comisión, tiene

---

<sup>40</sup> Reforma, Sección Negocios, miércoles 12 de febrero de 1997, pag. 31A.

que producirle dos pesos de ganancia al trabajador. Para Gabriel Zaid esta Afore es la más atractiva, porque por lo menos el ahorro del trabajador no se va a ver mermado por el cobro de comisiones.

6. Atlántico ofrece un múltiplo todavía mayor para ganar un peso adicional, tiene que producirle cuatro de ganancia al trabajador. Pero, a diferencia de Inbursa, cobra por entrar, y ahí está su verdadera ganancia, no la del trabajador. Si recibe \$100 cobra de entrada 21.54% y pasa 78.46 a la cuenta del trabajador.

A pesar de lo alto de las comisiones, varios analistas financieros coinciden en señalar que en comparación con otros países, son bajas. El costo anual promedio de las comisiones que se cobran en diversos países es en México, \$48 dólares; Estados Unidos, \$120 dólares; Chile, \$102 dólares; Argentina, \$96 dólares.

### 3.2. El fomento al ahorro de largo plazo, objetivo de las Afores.

El sistema de pensiones de ahorro para el retiro, está diseñado para captar ahorro interno forzoso, en primer instancia, si este objetivo se cumple, las pensiones de los trabajadores también mejoren. No es la panacea. Se requiere de un sacrificio fiscal para financiar los primeros años las pensiones de los trabajadores jubilados y de los que están próximos al retiro. Se requiere también que la economía crezca no menos del 5% del PIB, en un periodo de tiempo prolongado. Se requiere, pues, que el poder adquisitivo del salario se recupere en un 20 por ciento en términos reales. Se requiere que el gobierno busque nuevas fuentes de financiamiento, de preferencia impositivas, que no incurran en déficit fiscal, porque lo que se ahorraría en ahorro privado, se desahorraría en ahorro público. En suma, se requiere de un entorno estable para las inversiones y reglas más precisas para el manejo del fondo de pensiones que, de julio en adelante, lo manejarán las Afores.

La individualización de las cuentas de ahorro en este nuevo sistema no garantiza de manera mecánica un beneficio para el trabajador, tanto en servicios médicos como de sus pensiones, pero sí contribuye al ahorro interno dado que estimula la cultura del ahorro. Las aportaciones de los trabajadores se invierten en diferentes modalidades, ya sea en la compra de papel deuda del gobierno o en acciones de la bolsa de valores, generando utilidades en este proceso. En este sentido, es viable un incremento en el ahorro interno de largo plazo en el país, mientras las condiciones económicas favorezcan el retorno de utilidades.

Se ha comentado ampliamente en los medios de información que, según el diagnóstico presidencial, la crisis de la moneda en diciembre de 1994, obedeció a la falta de ahorro interno, es decir que caímos en un déficit en cuenta corriente (de 30 mil millones de dólares en 1993) que, mientras hubo estabilidad política, pudo ser financiado con el superávit de Cuenta de Capital, esta situación nos indica que hemos estado dependiendo mucho del ahorro externo, ahorro que se invierte, en su mayor parte, en inversión de cartera, no en inversión directa que es la que genera empleos y permanece por más de un año.

Con la reforma al sistema de pensiones, en complementariedad con otras medidas dirigidas a captar ahorro interno, según lo dispuesto en el Programa de Financiamiento al Desarrollo (Pronafide), el gobierno actual está buscando que haya un ahorro interno de largo plazo en el país, que permita que la economía ya no sea tan vulnerable al depender del ahorro del exterior. "El ahorro externo (que por definición contable equivale al déficit en cuenta corriente) ha sido de 2.6 por ciento en promedio de 1960 a 1995 y ha venido aumentando en los años (3.9 desde 1988) " <sup>81</sup>

El ahorro interno se compone del ahorro público (que es ahorro del gobierno) y el ahorro privado (que es ahorro de las familias y las empresas). Según datos del Banco

<sup>81</sup> Venegas, Rodrigo. El Financiero, jueves 17 de abril de 1997, pag. 18A.

de México, el primero de ellos, durante los años 1980 y 1988 representó en promedio 3.5% del PIB, aumentando al 5.3% entre 1989-1995. En gran medida, este incremento del ahorro público en el sexenio pasado se debió al esfuerzo de reducir el gasto público, a la venta de empresas públicas y a diversas reformas impositivas.

En el caso del ahorro privado, su comportamiento resulta más complejo de medir porque intervienen factores que afectan las preferencias de los agentes privados y sus restricciones del ingreso. En todo caso, este ahorro ha mantenido una tendencia descendente que se acentuó a partir de 1989 alcanzando la cifra de 18.1 por ciento del PIB entre 1989 y 1995. Actualmente representa el 16.5 por ciento del PIB. En el sexenio pasado la disminución del ahorro obedeció a que las familias y las empresas se concretaron a gastar en bienes de consumo, principalmente. En 1995, la razón de la pérdida del ahorro fue la crisis económica, que afectó a la gran mayoría, situación que prevalece, aunque con un panorama macroeconómico diferente, en vías de recuperación.

Para el gobierno, y los empresarios financieros las Afores son una herramienta indiscutible para incrementar el ahorro interno a largo plazo, vía el fondo de pensiones. A diferencia del IMSS, en donde los directivos no tenían un portafolio diversificado de inversiones para colocar las cotizaciones del fondo de pensiones, las Afores van a disponer de cierta discrecionalidad para invertir dicho fondo, que pueden ser papel deuda del gobierno (Cetes, Bonos, Tesobonos, Pagates, etc), lo cual sería una inversión segura, pero conservadora en las ganancias. UDIs, que mantendrían una ganancia de 2 por ciento por arriba de la inflación, o en acciones de la Bolsa de Valores, lo cual las ganancias podrían ser mayores, pero también podrían haber pérdidas, dependiendo del riesgo que se corra. Sobre todo porque el mercado accionario en México está poco desarrollado, las Acciones de las empresas que cotizan en la Bolsa de Valores, pueden venderse en cuestión de minutos, por otra parte, la

emisión de papel deuda del Gobierno es a muy corto plazo de vencimiento: 30, 60 y 180 días, menos de un año.

Actualmente la polémica gira en torno a la forma poco clara de como las Afores pretenden cobrar las comisiones que, a decir de muchos analistas, son elevadas: de 100 pesos que aporte el trabajador, de entrada 26 pesos son de ganancia para la Afore; exceptuando a Inbursa, que cobra sobre las utilidades, el resto cobran de comisión sobre flujo, de 23 a 26 pesos. Sin embargo, a decir de otros, las comisiones son bajas en comparación con otros países. Sin embargo, la diferencia sobre el cobro de comisiones entre un país y otro está en función también de si se le otorga al trabajador o no un mínimo de rendimiento, previendo depresiones en el mercado financiero, como es el caso de Chile. En este sentido, las "bajas comisiones" que cobran las Administradoras de Fondos para el Retiro mexicanas se vuelven onerosas, por la siguiente razón: ganen o pierdan, las Afores cobran comisiones, a excepción de una que es Inbursa, es decir que no comparten el riesgo con el trabajador. No lo hacen porque el mercado financiero mexicano está poco desarrollado y no resiste etapas de inestabilidad política y económica: el vencimiento de los Tesobonos que emite el gobierno, no rebasa el año (30, 60 y 180 días), y las acciones de la Bolsa de Valores son muy volátiles.

#### **4. Otras Instituciones que intervienen en el nuevo sistema de pensiones.**

Entre las principales facultades de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, están: regular, mediante la expedición de carácter general, lo relativo a la operación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, la recepción, depósito, transmisión y administración de las cuotas y aportaciones correspondientes a dichos sistemas; expedir las reglas generales a las que se sujetarán los participantes, en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, operación; emitir reglas de

carácter general para la operación y pago de los retiros programados y, realizar la supervisión de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro.

El papel que viene desempeñando la Comisión Nacional de Fondos para el Retiro, vigilar, controlar y regular a los participantes para que todo marche bien, no ha estado exento de algunas críticas, entre ellas que no se han atendido ciertas anomalías, por ejemplo, las afiliaciones inducidas por el líder sindical o el empresario, o el pago de alguna contraprestación a los trabajadores, por los promotores de determinada Afore para incentivar la inscripción. También se sabe de delegados sindicales que reciben una comisión por inscribir a trabajadores a cierta Afore. Sin embargo, hasta el momento la Consar no ha dado a conocer alguna sanción, en el entendido de que no ha habido pruebas contundentes por parte de los afectados, que permitan proceder en consecuencia.

En opinión de el titular de la Consar, Fernando Solís Soberón, al participar en el foro Nuevo Esquema de Seguridad Social, organizado por el Colegio Nacional de Economistas, las Afore pueden o no generar rendimientos, pues dichas empresas podrán invertir en Cetes o UDI Bonos, ambos instrumentos del Gobierno Federal, los cuales son seguros, pero que también están sujetos a los riesgos del mercado. También, dijo que al 24 de junio ya estaban afiliados cuatro millones de trabajadores a las Afores, lo que representa un registro diario de 60 a 70 mil trabajadores.

#### **4.1. La Asociación Mexicana de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AMAFORE).**

La Amafore es una organización creada para negociar con el IMSS, el Infonavit y la Consar las condiciones de operación del sistema privado de pensiones. Así, en el curso de los próximos años será un actor de peso en las decisiones que tome la Consar.

Ralf Paters, presidente de la Amafore está conciente de que muchos trabajadores no se han afiliado a las Afores por temor a represalias, por parte de los líderes sindicales, que presionan para que los trabajadores no se afilian a otra Afore que no sea la del IMSS.

Por otra parte, hay a quienes preocupa que esta organización se oponga a los cambios legislativos de la ley que rige las Afore, a sabiendas que en un principio se aceptó de que dicha ley puede ser perfectible. El argumento de peso del presidente de la Amafore es que se ponen en riesgo los 400 mil millones de dólares en inversiones iniciales, extranjeras y nacionales, en el negocio de las Afores. Este argumento palidece, si consideramos que el trabajador correrá todos los riesgos del mercado financiero al aceptar el afiliarse a una Afore, incluso de tener pérdidas en la inversión de sus ahorros. Ante este panorama, cabría preguntarse ¿Por qué los dueños de las Afore se ponen nerviosos cuando, frente a la eventualidad de una enmienda, pueden tener pérdidas en su negocio?, ¿o es que, que en efecto, el riesgo sólo recaerá en los trabajadores?.<sup>12</sup>

#### **4.2. Las Sociedades de inversión Especializadas de Fondos de Pensiones (Siefores).**

La función de estas sociedades de inversión es invertir el ahorro que los trabajadores han acumulado en sus cuentas individuales para obtener rendimientos e incrementar su valor. Para ello, concentrarán los recursos y los canalizarán a inversiones en instrumentos y valores que generen la mayor rentabilidad en el mercado. Cuando el trabajador tenga derecho a recibir sus ahorros, las Siefores transferirán el monto correspondiente a la Afore respectiva para que ésta se encargue de abonarlo al trabajador. Cada Afore manejará una Siefore, en los dos primeros años.

Entre los objetivos de las Sociedades de Inversión, se encuentran: I) limitar riesgos de mercado; II) mantener una adecuada diversificación; III) fomentar el ahorro interno; IV) tener una adecuada liquidez; y V) canalizar recursos a los sectores público y privado.

El propósito de la diversificación del régimen de inversión a la que se sujetarán las Siefores es con la intención de otorgarle una mayor seguridad y obtención de una adecuada rentabilidad de los recursos de los trabajadores, tendiendo al mismo tiempo a incrementar el ahorro interno y el desarrollo de un mercado a largo plazo acorde con el sistema de pensiones

En este sentido, las Siefores deberán canalizar los recursos de los trabajadores mediante las siguientes opciones: I) se podrá invertir en títulos de deuda emitidos por empresas y avalados o aceptados por instituciones de banca múltiple o de banca de desarrollo; II) en instrumentos de renta variable o de deuda emitidos por empresas privadas; III) o bien, en instrumentos y títulos emitidos o avalados por el Gobierno Federal.

En octubre la Consar determinó que al menos un 51% del activo total de las Afores deberá estar invertido en instrumentos de deuda del gobierno, es decir en títulos de renta fija.

Los criterios y lineamientos para la selección de riesgos crediticios permisibles de los valores que integren dicha cartera estará a cargo de un Comité de Análisis de Riesgos. Asimismo, la valuación de los documentos y valores susceptibles de ser adquiridos por las Siefores se sujetarán a los criterios técnicos de valuación que establezca un Comité de Valuación. En ambos Comités participarán la Comisión

---

<sup>4</sup> Carlos López Angel y Odilia Ulloa Padilla "Afore, la piel sensible del sector financiero". La Jornada Laboral.

Nacional Bancaria y de Valores, La S.H.C.P., el Banco de México, la Consar y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.<sup>83</sup>

Reglas Generales del Régimen de Inversión para las Siefores, proyecto consensado entre las Afores y avalado el día 24 de junio de 1997 por las autoridades hacendarias.

**Por tipo de emisor**

- Hasta un 100% de los activos pueden estar en títulos del Gobierno Federal (excepto los de banca de desarrollo)
- Hasta 10% en títulos de deuda emitidos por empresas privadas
- Hasta 35% en títulos de deuda emitidos por empresas privadas
- Los títulos de banca múltiple tienen un límite de 10%

**La diversificación**

- Hasta un 10% del activo total puede estar en títulos de un mismo emisor
- Hasta un 5%, en títulos de emisiones con los que las Afores tengan nexos patrimoniales (hasta un 10% con autorización de la Consar)
- Hasta un 10% cuando se trate de una misma serie o emisión (excepto cuando se trate de los títulos del Gobierno Federal)

**La liquidez**

- Al menos 65% del activo total debe tener un vencimiento mínimo de 182 días o una revisión del rendimiento que sea en periodos menos de 182 días
- Un porcentaje aún sin definir de los activos totales de las Siefore (en instrumentos del Gobierno Federal) no deberá tener vencimiento superior a los 90 días

---

jueves 26 de junio de 1997, pag. 4

<sup>83</sup> Fuente: Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro Boletín Informativo SAR, Mayo-Junio de 1997.

La cuenta concentradora que el Banco de México le llevará al IMSS tiene las siguientes ventajas:

- 1) Es una decisión que permite que fondos sociales y de naturaleza fiscal se depositen en un organismo público: el Banco de México es, de acuerdo con su ley, una persona de derecho público con carácter autónomo y sin propósito de lucro.
- 2) Los ahorros de los trabajadores no sufrirán pérdidas.
- 3) Durante el primer año, la cuenta concentradora causará intereses a una tasa de dos por ciento anual por encima de la inflación, que serán pagados mensualmente mediante su reinversión en las cuentas individuales de los trabajadores.
- 4) Durante los tres años restantes los recursos depositados en esta cuenta se invertirán en valores o créditos a cargo del gobierno federal y mantendrán su valor adquisitivo.
- 5) Mantener sus ahorros en la cuenta concentradora le permite al trabajador tomar una decisión informada, libre de presiones y sin la precipitación a la que induce la publicidad del mercado.
- 6) Es la forma de ejercer los derechos que la ley otorga y preservar el principio de elección. Así como el trabajador puede elegir una Afore, así mismo puede elegir quedarse en la cuenta concentradora.

Respecto al cobro de comisiones, no se puede equiparar al cobro que tienen que hacer las Afore por todos los gastos que han realizado para persuadir al trabajador de que se afilie a una de las 17 Afores; entre otros gastos están los de publicidad, de pago a promotores, adquisición de sistemas contables y asesoría.

En este sentido, los trabajadores que se queden en la cuenta concentradora pueden tener la ventaja de que las comisiones sean más bajas, por las siguientes razones:

1. no existirán costos de publicidad;

2. no habrá costos por los servicios que presten las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos de Retiro, en virtud de que los recursos de la cuenta concentradora serán invertidos en el Banco de México, que no cobrará comisiones por tal ejercicio;
3. la gama de servicios que ofrecen las Afores (consulta telefónica, libretas de reporte, asistencia personal, etcétera) no serán necesarios y,
4. no habrá costos de contratación de promotores, cuya nómina en la Afore repercute fuertemente en el cobro de comisiones.

Mantener el Régimen de comisiones del SAR para los servicios que se presten a quienes hayan elegido la cuenta concentradora es un principio de equidad.<sup>85</sup>

Aunque si bien es cierto que los trabajadores que decidan quedarse en la Cuenta Concentradora, tendrán la seguridad de que no pagarán ninguna comisión por manejo de cuenta y que recibirán al menos un 2 por ciento de interés anual por arriba de la inflación; también es cierto que prescindirán de diferentes atenciones, como por ejemplo: recibir en su domicilio un Estado de Cuenta anual, consultas sobre su saldo y una atención personalizada por parte de empleados y funcionarios de la Administradoras, etc.

Aunque aparentemente ha habido una baja en las comisiones, provocada por la competencia entre las Afores, en su intención por afiliarse a los trabajadores asegurados en el IMSS, es claro que las comisiones serán onerosas para el trabajador, porque el sistema financiero privado es costoso. Según el presidente de la Amafore, Ralph Peters, la promoción del sistema de las Afore destinará 50 por ciento de las comisiones para pagar a los promotores, 25 por ciento para los equipos de informática y 25 por

<sup>85</sup> Carlos López Angel y Odilia Ulloa Padilla. "Afore, piel sensible del sector financiero". La Jornada Laboral, jueves 26 de junio de 1997, pag. 5

ciento para pago de los operadores del sistema. <sup>66</sup> Ha ello habría que agregar los costos de una millonaria campaña publicitaria.

---

<sup>66</sup> Ralf Peters, *La Jornada*, 3 de junio de 1997.

AFORE	COMISIONES BASICAS SOBRE			COMISIONES DE APOYO VOLUNTARIO	COMISIONES DE CUSTODIA DE CANTIDADES SIGNIFICATIVAS	COMISIONES DE ASISTENCIA ADICIONALES	COMISIONES MEDICIONALES	COMISIONES DE SUBASTA	COMISIONES DE FIDUCIARIAS	COMISIONES DE SERVICIOS DE CREDITO	COMISIONES DE SERVICIOS DE CREDITO	COMISIONES DE SERVICIOS DE CREDITO
	TITULO	VALOR	PERCENTAJE									
ATLANTICO-FROM	1.4%		2.00% 1	2.00% 2	2.00% 2							
BANAMEX 1	0.20% 1											Antigüedad
BANCOMER	1.70%											Antigüedad
BANCOFLEX		4.75% 1		4.75% 1	4.75%	\$ 10.00		\$ 10.00				Antigüedad
BANORTE	1.00%	1.50% 1		1.50% 2	1.75%							
BITAL	1.68%											Antigüedad
CAPITALIZA	1.50%	2.00%		2.00%	2.00%							Antigüedad
CONFIA-FINC	0.90%	1.00%		1.00%	1.00%							Antigüedad
GARANTE	1.68%											
GENESIS	1.65%					75 UDi		75 UDi				
INHURSA			33.00% 2	33.00% 1	33.00% 2	\$ 10.00		\$ 10.00				
PREVINTER	1.60%	0.85%		0.85%	0.85%							
PROFIT RO-GNP	1.70%	0.50%		0.50%	0.50%							\$ 3.00
SANTANDER-MEX	1.70%	1.00%		1.00%	1.00%							
TEFFAC	1.17%	1.50%		1.50%	1.50%	\$ 3.00		\$ 3.00				
XMI	1.65%	0.99%		0.99%	0.99%			15 UDi		21 UDi		
ZURICH	0.5%	1.25%		1.25%	1.25%					\$ 7.00	\$ 12.00	\$ 50.00

Notas: 1. Estos porcentajes se aplican al valor base de Cálculo. 2. Porcentaje sobre rendimiento real. 3. Banamex presentó un devolvemento de sus comisiones. 4. Esta comisión se cobra en 1997 en enero de 1998 se cobra un 0.85% y a partir de marzo de ese año se cobra 1.7%. 5. La comisión sobre saldo es menor en la siguiente. 6. Consulta en la que se entrega respuesta por escrito.  
\* Las Comisiones no incluyen IVA.

Fuente: Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONASAR)

## ESTRUCTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Programas	Prestaciones y Beneficios	Tipo de Cobertura
Pensiones	Invalidez Vejez Sobrevivencia	Seguros sociales y beneficios Asistenciales
Salud	Prevención y protección Subsidios por incapacidad laboral Accidentes de trabajo	Seguros sociales
Prestaciones Familiares	Asignaciones familiares Subsidios maternales Reposo bajo menor otros beneficios	Seguros sociales
Desempleo	Subsidios de Cesantía	Beneficios
Otros Beneficios Asistenciales	Programa de alimentación Mesajes de situación irregular	Asistenciales
Educación	Básica Media Especial Adultos	Seguros sociales y Beneficios Asistenciales
Credito	Credito social	Seguros sociales
Capacitación	Programas empresas Programa de becas programas específicos	
Vivienda	Subsidio habitacional	Beneficios
Deporte y Recreación	Escolar Popular	Asistenciales

INSTITUCIONES ADMINISTRADORAS			
		ENTIDADES GESTORAS	
PRESATAIONES Y BENEFICIOS		PRIVADAS	PUBLICAS
Pensionista	Invalidez Vejez Sobrevivencia	AFP (1) Cajas de Seguro de vida	INP (2)
Salud	Prevención y curación	ISAPRE (3)	Servicios de Salud FONASA (4)
	Subsidios de incapacidad laboral	ISAPRE CCAF (5)	Servicios de Salud
	Accidentes de trabajo Asignación familiar	Mutualidades CCAF	INP INP
Prestaciones familiares	Subsidios maternales Reposo hijo menor otros beneficios	ISAPRE CCAF	Servicios de salud
Desempleo	Subsidios de Cesantía	CCAF	INP
Otros Beneficios asistenciales	Programas de alimentación Menores situación irregular		JUNJI (6) JUNAEB (7) GENAME (8)
Educación	Básica Media Especial Adultos	Establecimientos Educativos Subvencionados	Establecimientos Educativos Municipales
Capacitación	Programas Empresas Programas de Becas Programas específicos	OTE (9) OTIR (10)	SENCE (11)
Credito	Credito social	CCAF	
Vivienda	Subsidio habitacional	Corp Privadas	SERVU (12)
Deporte y Recreación	Escolar Popular		DIGEDER (13)
(1) Administración de Fondos de Pensiones		(8) Servicio Nacional de Menores	
(2) Instituto de Normalización Previsional		(9) Organismos Técnicos de Educación de Capacitación	
(3) Instituciones de Salud Previsional		(10) Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación	
(4) Fondo Nacional de Salud		(11) Servicio Nacional de Capacitación de Empleo	
(5) Cajas de Compensación de Asignación Familiar		(12) Servicio de Vivienda	
(6) Junta Nacional de Jardines Infantiles		(13) Dirección General de Deportes y Capacitación	
(7) Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas			

**CONCLUSIONES.**

Con la promulgación de la Constitución Política de 1917, el Constituyente sienta las bases de lo que serían las garantías sociales de los mexicanos: educación, salud, vivienda, seguridad social, derecho a la propiedad, garantías sobre el trabajo asalariado, etc. Sin embargo, las diferencias regionales, la centralización política, económica y social, la corrupción y la explosión demográfica, entre otros, son algunos de los obstáculos que han impedido que estos derechos no hayan sido alcanzados en los hechos por todos. Los gobiernos de la República se han dado a la tarea de complementar con programas alternativos la ausencia de éstos servicios: por ejemplo, durante los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo, se implementaron programas sociales y políticas de subsidios generalizados.

A partir del sexenio de Miguel de la Madrid, se da un quiebre en la política social, dejando de ser extensiva a todos los grupos sociales en condiciones de pobreza, particularmente en lo referente a los subsidios. Con la implantación de políticas de corte neoliberal dictadas desde el extranjero, vía Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM), culmina una forma de hacer política social en la cual el Partido Revolucionario Institucional (PRI) jugaba un papel relevante en la gestión y aplicación de obras de bienestar social con base en una política clientelar: ayudar a cambio de recibir votos en la contienda electoral. Con el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), se introdujo un elemento novedoso en la política social: la participación de la comunidad mediante su trabajo, elección de las obras a realizarse y la supervisión de los recursos materiales y financieros. Actualmente, con el diseño y aplicación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) la tendencia del Gobierno es hacia la focalización de los programas sociales: atender a la población que se encuentra en pobreza extrema, dejando para después la atención de los otros grupos.

En el período del Estado de Bienestar, la política social jugó un papel importante en la distribución del ingreso, por medio de programas de subsidios generalizados y de fomento al empleo; aunque, hay que señalar, en los sexenios correspondientes a los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo, gran parte del gasto público fue financiado con deuda que se contrajo con el exterior, ya que no hubo una adecuada política tributaria, que hiciera posible financiar el déficit fiscal. Por otro lado, la burocratización de los programas sociales propició que los recursos llegaran muy disminuidos a los beneficiarios.

Con la crisis de la deuda de 1982, se implementan medidas correctivas para disminuir el déficit fiscal, los gastos sociales fueron los preferidos en el ajuste por la nueva clase en el poder, los tecnócratas. Con Carlos Salinas hay un relativo auge económico, gracias a la renegociación de la deuda externa, pero sobre todo por la venta de empresas paraestatales, que permitió la entrada de recursos frescos a la Federación y para pagar deuda interna, pero también para implementar una política social más extensiva, cuyo eje principal fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Su importancia se reflejó en el incremento del piso social básico, según datos de la Sedesol. Con la cancelación del Pronasol se subestimó una nueva forma de hacer política social, en la cual la comunidad participaba con su trabajo y el gobierno con los recursos para hacer alguna obra de beneficio social.

En la actual administración, según informó el presidente Ernesto Zedillo, del 9% del PIB dedicado a gasto social, 43% es para educación y 25% para salud y seguridad social. Estas son cifras muy alentadoras que reflejan el esfuerzo que está haciendo la sociedad y el gobierno para mejorar estos servicios básicos, sin embargo el resultado esperado puede variar si no se recupera el poder adquisitivo del salario, que como sabemos, es la base para que los miembros de una familia dispongan de un mejor ingreso. Un niño que no está bien alimentado, no aprovecha bien el aula y la enseñanza del profesor.

Para que el modelo de desarrollo del Presidente Zedillo funcione, no sólo hace falta ahorro interno de largo plazo -conseguirlo sería un gran avance-, hace falta un replanteamiento en la política económica, una mejor distribución del ingreso y no su concentración, como ocurrió en el sexenio pasado, cuando se hicieron públicas las fortunas de los hombres más ricos del mundo, y donde figuraban los nombres de 24 mexicanos. De tal suerte que, mientras no haya una mejor distribución del ingreso, seguiremos teniendo una política social focalizada que no es compatible con el desarrollo social, porque su función es gotear recursos donde se avizora un conflicto social regional.

Hace falta asimismo una política tributaria más eficaz, que disminuya la evasión fiscal -que actualmente se contempla en un 40 por ciento- y que aumente los ingresos tributarios, para que de esta forma se puedan mantener una finanzas públicas sanas y no en base a mantener la oferta monetaria restringida, como lo viene haciendo el Banco de México.

En 1994, la descentralización de los recursos fue una de las propuestas del entonces candidato del PRI, doctor Ernesto Zedillo. Ya como Presidente inició en 1995 la descentralización de los recursos del Ramo XXVI al estado de Jalisco, y ahora ha puesto en marcha el Programa del Nuevo Federalismo 1995-2000, cuyo objetivo principal es fortalecer las relaciones de cooperación entre Federación, Estados y Municipios.

De alguna manera, la descentralización y el federalismo no son temas nuevos, pero lo cierto es que hasta ahora se les está dando una expresión concreta: la descentralización del 60 por ciento, aproximadamente uno 13, 500 millones de pesos, de los recursos del Ramo antes citado, que ahora manejan directamente los municipios. Adicionalmente, con la implantación del Nuevo Federalismo habrá una

mayor recaudación local para los estados y municipios, mediante el cobro de algunos impuestos que dejarán de tener un carácter federal, como el Impuesto Sobre Autos Nuevos (ISAN) y el impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, y el cobro del IVA en algunos productos relacionados con hospedaje

En esta misma tendencia a la descentralización de los recursos, la iniciativa del Ejecutivo Federal de Presupuesto de Egresos para 1998, que en noviembre debaten las fuerzas políticas del país, contempla un incremento de 10.3% en términos reales en el gasto social y una partida especial de 100 mil millones de pesos para que sean administrados directamente por estados y municipios y aplicados en rubros sociales.

Mención especial merece el Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo ya en marcha: su objetivo es fortalecer el ahorro interno y sentar bases sanas para el financiamiento al desarrollo, de su éxito derivarían también mayores recursos para el gasto social. Durante la presentación del Programa hubo quienes vieron en él perspectivas positivas, pero hubo otros que lo condenaron al fracaso, porque según ellos está diseñado para un país que no tiene los problemas del nuestro, por ejemplo, alta dependencia del ahorro externo, crisis recurrentes de fin de sexenio, vulnerabilidad ante olas especulativas provenientes del exterior, etc. Nos sumamos a la postura de que, en todo caso, para fortalecer el ahorro interno de largo plazo, uno de los instrumentos principales será la privatización del sistema de administración de las pensiones.

Sin embargo, quedan varias dudas sobre la instrumentación del nuevo esquema: ¿Cómo va a hacer el gobierno para financiar el costo del periodo de transición que implica pasar de un sistema de pensiones a otro? Si tiene contemplado un gasto de 43.5 por ciento del PIB para la etapa de transición de un modelo a otro ¿Será que se va a disminuir el gasto en otros rubros, ya sea del gasto social o del gasto corriente? ¿

Para la implementación del nuevo sistema de pensiones, existen condiciones macroeconómicas favorables ( PIB, alrededor del 5, inflación de menos de un dígito en lo que va del año, tipo de cambio en 8 pesos por dólar) en el corto plazo. Las condiciones macroeconómicas en Chile en 1982, cuando se implementó la reforma al sistema de pensiones, eran parecidas. Sin embargo mejorar las pensiones de los trabajadores, fortalecer al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y fortalecer el ahorro interno de largo plazo, no depende únicamente del cambio del nuevo modelo de pensiones, sino que se necesita un sacrificio fiscal del gobierno, y que la economía siga recuperándose.

Mientras existan ciclos inflacionarios en nuestra economía, la tendencia en las pensiones será siempre hacia el deterioro sin importar el modelo de pensiones que este vigente; lo que se desprende del análisis de las reformas a la Ley del Seguro Social de 1973, 1974, 1976, 1982 y 1988, es que hubo interés del gobierno para resarcir la pérdida del poder adquisitivo de las pensiones, pero no lo consiguió.

La apertura económica trajo consigo un grave problema para Instituto Mexicano del Seguro Social, con relación al empleo. En la medida en que el empleo formal fue siendo sustituido por el empleo informal el Instituto resintió la salida de cotizantes asegurados y un aumento en la evasión fiscal de cuotas de los patrones. Al cabo de los primeros siete meses de 1995, el IMSS reportó una disminución de 500 mil trabajadores asegurados permanentes y, en agosto de ese año, la tasa de desempleo abierto llegó al 7.6 por ciento. Este es otro de los problemas que hace inviable el sistema de pensiones de reparto o de solidarismo social.

Las perspectivas que ofrece el nuevo sistema de pensiones, sobre transparencia en el manejo de cuenta del trabajador, derecho de propiedad (no se pierde lo aportado durante la carrera laboral), rendimientos y ganancias reales por arriba de la inflación están siendo muy cuestionadas, sobre todo en el último punto,

porque las Afores están cobrando una comisión muy alta y en cambio no se obligan a un mínimo de rentabilidad. Ante el elevado costo de administración impuesto por las Afores, si no hay un crecimiento sostenido de la economía, en los primeros años lo que podría haber es sólo pérdidas, según proyecciones.

De hecho, la diferencia más marcada entre el sistema de pensiones mexicano y el chileno estaba en que este último sí garantiza un mínimo de rendimiento al trabajador, en previsión de depresiones del mercado financiero, mientras que en el primero la Ley de Sistemas de Ahorro para el Retiro no obliga a las Afores a conceder esta garantía.

Ahora bien, el anterior sistema de pensiones de México, basado en el concepto del solidarismo social, también tenía serias deficiencias, una de ellas es que quien cotizaba durante 15 o más años, pero no llegaba a jubilarse, perdía todo lo aportado durante su vida laboral. Por el contrario, quien cotizaba menos años, pero llegaba a la edad de retiro (60 años), tenía derecho a una pensión de 100 por ciento. Esto era posible porque las cotizaciones se iban a un fondo común. Por esta razón, hay quienes dicen que este sistema es injusto.

Así como el empleo formal, la variable demográfica también impacta de forma directa en el sistema de pensiones, pero a diferencia del empleo, esta variable es previsible, por lo tanto se pueden tomar medidas correctivas a tiempo. Datos del INEGI, muestran que la tendencia de la población en México apunta hacia el envejecimiento en un periodo de tiempo no mayor de 10 años. Las cifras señalan que en 1997 el 4.2 por ciento de la población tiene más de 65 años, es decir unos 3.8 millones de personas. Su tasa de crecimiento es de 3.8 por ciento anual, y se mantendrá constante en esa magnitud por varios años.

Si hacemos un análisis comparativo de los sistemas de administración de pensiones de México y de Chile, llegaremos a la conclusión, de entrada, que en el segundo caso, para su ágil instrumentación, se contó con la presencia en el poder de un dictador, como lo fue Augusto Pinochet, que a través de restricción de las libertades bloqueó todo intento de oposición por parte de la sociedad civil, sindicatos y partidos políticos.

Al margen de consideraciones políticas, el mayor mérito de la reforma al sistema de pensiones chileno es haber dilucidado, y hecho efectivo, que los sistemas de pensiones no solo cumplen funciones sociales (proveer de pensiones de invalidez, sobrevivencia y vejez), sino que tienen complejas funciones económico-financieras, por ejemplo de incrementar el ahorro interno de largo plazo.

Las Administradoras de Fondo de Pensiones (AFP) son, después de los trabajadores, lo más importante del nuevo sistema de pensiones. Son ellas quienes invierten los ahorros de los trabajadores en un portafolio de inversión para tener un mayor retorno de capital, y contratan un seguro para ofrecer una pensión de invalidez, vejez y cesantía. Para poder dar servicio se financian con las comisiones que cobran a los trabajadores. Las reglas para la entrega de las pensiones son muy claras, salvo disposiciones excepcionales aplicables a retiro voluntario, solo pueden disponer de ellas los trabajadores que cumplan 65 años, en caso de los hombres y 60 años las mujeres. La pensión para un trabajador jubilado representa el 100 por ciento del ahorro capitalizable durante la vida laboral.

Durante los aproximadamente 17 años que tienen de funcionar estas empresas, once de ellas fueron las que iniciaron y dieron origen al Sistema Privado de Pensiones. Datos de 1995 revelan que en ese año había 18 intermediarios, siete más que en 1980, pero cuatro menos que en 1994. La tendencia desde entonces ha sido hacia la baja, actualmente existen 13 administradoras. Esto quiere decir que en el nuevo sistema

chileno se esta dando un efecto de monopolización de las cuentas de los trabajadores afiliados.

Existe una gran similitud entre la reforma de pensiones chilena y la mexicana: en primer lugar ambas cambiaron el sistema de reparto por el de la individualización de las cuentas, o capitalización. De ahí se derivan las semejanzas, en cuanto a administración y manejo de las cuentas de fondo de pensiones, afiliación, versatilidad de portafolio de inversiones, comisiones, etc., que tienen a cargo las instituciones participantes (AFP en Chile, AFORES en México)

En cuanto a la supervisión del sistema, en Chile es el Estado el que se encarga de hacerlo por medio de la Superintendencia; en México esta tarea la realiza la Consar, que está integrada por la Junta de Gobierno, la Presidencia y Comité Consultivo y de Vigilancia (conformado por el sectores Obrero Patronal y de Gobierno). En cuanto a la supervisión la diferencia es mínima, y está dada porque en México, a última hora, se incorporaron a la Consar representantes de los sectores obrero y patronal, de no haber sido así, el gobierno, igual que en Chile, tuviera solo esta responsabilidad.

En ambos modelos el propósito es claro: poner los ahorros de los trabajadores en manos de expertos en finanzas que, bajo condiciones de competencia, tal administración aumente la eficiencia y garantice máximos retornos de la inversión, con el fin de fortalecer el ahorro interno de largo plazo y garantizarle al trabajador una mejor pensión. El ahorro interno, bajo condiciones óptimas de la economía, si puede lograrse, como es el caso de Chile (el ahorro interno representa el 27 por ciento del PIB). Pero en cuanto al punto de mejores pensiones para los trabajadores, la evaluación se torna difícil, aún para el modelo chileno que tiene 17 años de vigencia: no existen estudios que acrediten que la pensión que otorga actualmente el nuevo sistema de capitalización es mejor a la que pudiera estar dando el antiguo modelo, en caso de que no se hubiera cambiado

En el caso de México, si bien existe la posibilidad de que se incrementen las pensiones individuales, con la combinación inversión en instrumentos de renta fija y entrada al mercado bursátil de sus ahorros, la elevada volatilidad de los mercados financieros nacionales hace incierto el crecimiento de sus cuentas y sus pensiones.

Nos propusimos abordar el sistema de pensiones desde la perspectiva weberiana, objetivos, fines, medios, a través de los datos, no de las declaraciones. Sin embargo, eso no significa que haya tenido que eludir el debate que se suscitó en torno a la reforma a la Ley del Seguro Social, dentro y fuera del Congreso, fue, en efecto, un tema polémico que involucró a sociedad civil, partidos políticos, medios empresariales y sindicales.

El debate lo abordó en el último capítulo. Las voces en pro y en contra de la reforma: en un extremo y en total desacuerdo, la fracción perredista de la Cámara de Diputados. Un voto en contra, pero menos radical, lo dio la fracción parlamentaria del PAN. Otras opiniones discordantes fueron las de el exdirector del IMSS, Ricardo García Sainz y la de José Angel Conchello, perteneciente al panismo tradicional y formado en la doctrina socialcristiana. Por parte del Gobierno Federal la postura fue muy clara desde el principio, por dos razones: el agotamiento del antiguo sistema de pensiones que hacía inviable financieramente el sistema de seguridad social, y la necesidad del país de fomentar el ahorro interno, cuya insuficiencia fue la razón principal de la crisis de la moneda de diciembre de 1994, según el diagnóstico presidencial.

Finalmente, el 20 de diciembre de 1994, el PRI, con mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso, dio su voto aprobatorio para que la reforma de la Ley del Seguro Social se concretara.

Las organizaciones empresariales desde un principio se pronunciaron a favor de las Afores porque desde su óptica se generarán mayores recursos para financiar proyectos de inversión. Pero, sobre todo, porque con el nuevo sistema de pensiones el gobierno los exenta del pago de la nómina, mientras las empresas no son lo suficientemente rentables, para poder afiliarse al Seguro Social. Por otro lado, mostraron desacuerdo en que el IMSS formara su propia Afore, porque los funcionarios del Instituto tendrían acceso a información sobre los ahorros de los trabajadores.

Las organizaciones sindicales, aún las identificadas con el Gobierno, estuvieron renuentes en un primer momento al cambio en el sistema de pensiones, pero cedieron cuando se acordó que una comisión de trabajadores estuviera en la Consar y que el IMSS formara su propia Afore.

En el contexto de la reforma a la Ley del Seguro Social surgieron las Afores, que se encargarán de manejar el fondo de pensiones de los trabajadores. Al parecer existe una gran desconfianza de los trabajadores asegurados para afiliarse a alguna Firma. Es comprensible: las administradoras no les ofrecen ninguna garantía de que van a cumplir la promesa de incrementarles sus ahorros, pues no comparten el riesgo con ellos, porque ganen o pierdan de todos modos cobran su comisión. Además, como afirmamos, no les garantizan una pensión mínima en previsión de que el mercado financiero se deprecie, un escenario nada remoto desde la conciencia colectiva de los mexicanos diciembre de 1994 puede haber más.

Esa es una de las razones por las que los trabajadores están prefiriendo que sus cuentas para el retiro se queden en la Cuenta Concentradora que el Banco de México le manejará al IMSS, y que sólo les ofrecerá un 2 por ciento por arriba de la inflación, a pesar de la enorme campaña de publicidad que han desplegado las Afores, paralelamente con la contratación de promotores cuyo objetivo es convencer al

trabajador a que se afilie a su Firma. Los últimos datos a los que se tuvo acceso, dados a conocer en junio por la Consar, revelan que solamente 4 millones de trabajadores había elegido ya su Afore, porcentaje bajo en comparación de las expectativas que se tenían

La decisión de los trabajadores sobre la Afore que más les conviene para manejar sus ahorros, no ha sido fácil: en primer lugar, las comisiones que cobran los bancos son engañosas: cobran en promedio 1.7 por ciento de comisión, pero sobre el salario base de cálculo, no sobre cada peso ahorrado. Si el trabajador destina el 6.5 de su salario a la pensión, entonces más de la cuarta parte de ese 6.5% es para la administradora. En términos absolutos, de cada 100 pesos, el trabajador pierde de entrada más de 25 pesos

Uno de los objetivos del Gobierno con la creación de las Afores, insistimos, es fomentar el ahorro interno de largo plazo, para reducir la vulnerabilidad de la economía, su dependencia del ahorro externo, esto, a través del manejo que podrán hacer las Siefores, con criterio de libre mercado, de las cuentas individualizadas de los trabajadores. Otro de los objetivos es mejorar las pensiones y los servicios médicos. Sólo si el primer objetivo se cumple, hay condiciones para que se cumpla el segundo.

El nuevo sistema de pensiones no es la panacea. Se requiere de un sacrificio fiscal para financiar los primeros años las pensiones de los trabajadores jubilados y de los que están próximos a jubilarse. Se requiere también que la economía crezca no menos del 5% del PIB, en un periodo de tiempo prolongado. Se requiere que el poder adquisitivo del salario se recupere en un 20% en términos reales. Se requiere que el gobierno busque nuevas fuentes de financiamiento, de preferencia impositivas, que no incurran en un déficit fiscal, porque lo que se ahorraría en ahorro privado se desahorraría en ahorro público. En suma, se requiere de un entorno económico y

político estable para las inversiones y reglas más precisas para el manejo del fondo de pensiones que, de julio de 1997 en adelante, manejan las Afores.

**BIBLIOGRAFIA**

- Aguilar, Jorge, 1990, "Las cuotas del Seguro Social", edit. Grijalva, México.
- Andrade Monreal, Juan Antonio, 1982, "La técnica actuarial con el financiamiento de las pensiones de los seguros sociales", edit. Siglo XXI, México
- Angeles, Luis (coordinador) "Reformas de gobierno y políticas públicas", Colección "Ideas para la cultura de la democracia", México.
- Arce Cano, Gustavo, 1984, "Los seguros sociales en México", edit. Botas, México.
- CEPAL/PNUD, 1995, "Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe", Serie Financiamiento del Desarrollo, Santiago de Chile
- Evolución Actual de los Regímenes de Pensiones, 1992, Serie Estudios 14, CISS
- Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1993, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Flores Macías, Fernando, 1994, "El estudio de la seguridad social, tres enfoques de evolución diferenciada, Inglaterra, Chile y México", (tesis de licenciatura)
- González Tiburcio, Enrique, 1990, "Reforma del Estado y Política Social", INAP, México.
- Instituto Mexicano del Seguro Social, 1994, "Hacia el Fortalecimiento y Modernización de la Seguridad Social", México
- Mesa Lago, Carmelo "Modelos de Seguridad Social en América Latina", Planeta, México.
- Narro Robles, José (compilador), 1994, "La Seguridad Social y el Estado Moderno", México.
- Ruezga Barba, Antonio, 1993, "Enfoque sistémico de la administración de la seguridad social latinoamericana, CISS, México.
- Ward, Peter, 1993, "Políticas de Bienestar Social en México", Nueva Imagen, México.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto, 1994, "Las políticas de bienestar" (documentos), Secretaría de Información y Propaganda, del CEN del PRI, México

Zedillo Ponce de León, Ernesto, 1994, "Una Propuesta en Campaña", Coordinación General de Campaña, México.

#### REVISTAS Y PERIODICOS

Acosta Córdova, Carlos y Cabildo Miguel, 1997, *Disfrazado en la nueva Ley del IMSS, el verdadero objetivo del gobierno: desmantelar servicios médicos*: García Sainz en Revista Proceso No 1053, 5 de enero, México

Aguilar Villanueva, F. Luis, 1990, "Por un Estado con los pies en la tierra", en Revista Examen, año 2, No 13, 15 de junio.

El Financiero, Aporta (suplemento mensual de Afores y Siefores), 22 abril de 1997, México.

La Jornada Laboral, jueves 30 de enero y jueves 26 de junio de 1977, México

Meyer, Lorenzo, 1996, "La desigualdad, un problema que se agrava". Reforma, 28 de marzo, México.

Reyes Heróles, Jesús, 1990, "Modernización y reforma del Estado La estrategia redistributiva", en nexos, no. 151, julio, México

Castillo, Jesús, 1997, "Señalan que tendrá un modesto costo la reforma social". La Jornada, 12 de mayo.

El Economista, 1996, "¿Qué son las Afores y Siefores?", viernes 5 de julio, pag. 18.

Garduño, Roberto, 1997, "Sistemas de ahorro como las Afores no son la panacea: Insulza. La Jornada, lunes 13 de enero

Ibarra, David, 1996, "La reorientación de la política social", primera, segunda y tercera parte, El Universal, 8,9 y 10 de julio

REFORMA/Especial, 1997, "Representan comisiones hasta el 25% de la aportación de la Afore". Reforma, Sección Negocios, miércoles 12 de febrero

Sáenz Garza, Miguel Ángel, 1996, "De nuevo la Ley del seguro Social", primera y segunda parte. La Jornada, 3 de noviembre.

Zaid, Gabriel, 1997, "Afores a la Fuerza", Reforma, lunes 28 de julio.

**DECRETOS.**

Decreto de Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y de reformas adicionales a las Leyes Generales de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros... 1996, México.

Decreto por el que se aprueba el Nuevo Federalismo 1995-2000, diario Oficial de la Federación, miércoles 6 de agosto de 1997.

Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1995, México.

**PROGRAMAS**

Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000

SEDESOL, Programa de Trabajo 1997, Síntesis Ejecutiva.