

60



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

UNA POLITICA DE AHORRO INTERNO FORZOSO PARA LA INVERSION; EL SISTEMA DE PENSIONES PRIVADO EN MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN ECONOMIA PRESENTA: MA. ISABEL JIMENEZ PEÑA

288334

ASESOR DE TESIS: MTRA. PATRICIA RODRIGUEZ LOPEZ



MEXICO, D.F.

2001



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.

DEDICATORIA

DIOS

*Gracias por permitirme lograr cada
uno de mis sueños.*

A MIS PADRES

*Por el apoyo y confianza que me han
brindado en cada meta realizada.*

A MIS HERMANOS

*Rosa, Ramón, Myrna, Belén y Ernesto
por su comprensión y enseñanzas en el transcurso
de mi vida.*

CARLOS

*Por tu, cariño y apoyo incondicional
en los momentos más arduos de mi vida.*

T. Q. M.

A LA FAMILIA CAMACHO TUFIÑO

*En especial a ti Ana por la amistad y confianza
que me has dado en estos largos años y por siempre B.C.S.*

A MIS COMPAÑEROS

Inseparables de la carrera.

*A la Universidad Nacional Autónoma de México
que sigue y seguirá siendo la máxima casa de estudios.*

*A cada uno de mis profesores por sus enseñanzas, en especial a la Mtra. Paty
Rodríguez por su ayuda y asesoría para concluir este Trabajo.*

A cada uno de mis sinodales por el tiempo y apoyo para la revisión de esta tesis.

*El tamaño de un triunfo
será producto de la intensidad
de tu deseo, la fuerza de
tu determinación y la tenacidad
de tu esfuerzo.*

INDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| CAPITULO I | |
| <i>EL AHORRO NACIONAL</i> | |
| 1.1- Descripción del Ahorro | 4 |
| 1.2- Determinantes del Ahorro | 6 |
| 1.2.1.- Ingreso Absoluto | 6 |
| 1.2.2.- Ingreso Relativo | - |
| 1.2.3.- Ingreso Permanente | 8 |
| 1.2.4.- El Ciclo de Vida | 9 |
| 1.3- El Ahorro Interno e Inversión | 9 |
| 1.3.1.- Los determinantes de la Inversión | 14 |
| 1.4- El Ahorro en México | 17 |
| 1.4.1.- Los determinantes del Ahorro en México | 19 |
| CAPITULO II | |
| <i>ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO</i> | |
| 2.1- Antecedentes Históricos de la Seguridad Social | 25 |
| 2.2- Concepto de Seguridad Social en México | 29 |
| 2.3- Características del Seguro Social en México | 30 |
| 2.4- Esquema de Aseguramiento del Seguro Social | 32 |
| 2.5- Los Motivos de la Reforma | 35 |
| 2.6- La Seguridad Social en Chile | 42 |
| 2.6.1.-La Reforma de Chile.1981 | 44 |

CAPITULO III

LAS ADMINISTRADORAS DE FONDO PARA EL RETIRO

| | |
|---|----|
| 3.1- Antecedentes de las Administradoras de Fondo para el retiro | 61 |
| 3.2- Las Administradoras de Fondo para el Retiro | 67 |
| 3.3- Características de las AFORES | 69 |
| 3.4- La Reforma y su impacto probable sobre el | |
| 3.5- Las Características de las SIEFORES | 81 |
| | |
| CONCLUSIONES | 85 |
| | |
| BIBLIOGRAFIA | 89 |

INTRODUCCIÓN

La economía mexicana se vio afectada severamente en la década de los ochenta presentando desequilibrios en las finanzas públicas y en la cuenta corriente, combinados con la suspensión de los flujos de ahorro externo, al igual que el deterioro de intercambio y la devaluación, marcando el comienzo de un periodo de elevada inflación y estancamiento económico.

La respuesta inmediata a esta crisis fue la instrumentación de una política de ajustes estabilización que estaba asignada a corregir las finanzas públicas dándose un corte del gasto y un aumento a los precios y tarifas del sector público. Este ajuste no sólo se reflejó en una reducción del gasto corriente, sino en un sólido programa de privatización y cierre de compañías deficitarias manejadas por el Estado.

Esto significó una reducción importante de recursos externos para financiar los programas de crecimiento, indicando que nuestro país dependía exageradamente del exterior. Las posibilidades de alcanzar las metas de crecimiento fijadas se requieren de la movilización de los recursos suficientes a través de ahorro interno, el cual ha sido considerado como elemento fundamental para el crecimiento económico y la acumulación de capital.

La estrategia de política económica por el Sr. Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, a través del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) (publicado a través del diario oficial en mayo de 1997), propone para la segunda parte de su sexenio, las siguientes metas: una tasa de crecimiento del 5% anual; un millón de empleos, elevar el nivel del salario real y atender con mayor intensidad las demandas sociales. El programa establece 4 líneas de acción para lograrlo: a) Un escenario macroeconómico estable. b) Ampliar las fuentes de financiamiento del desarrollo. c) Eficientar la inversión pública y d) Utilizar el ahorro externo como complemento del ahorro interno.

La estrategia encaminada a incrementar el ahorro interno esta puesta en el nuevo sistema de pensiones privado, de esta manera los seguros sufren un cambio cualitativo, pasando de una responsabilidad social a una responsabilidad individual donde cada persona será responsable de la suficiencia de su propio retiro, rompiéndose con ello el concepto solidario de la seguridad social, además los nuevos modelos deberán tomar en cuenta el impacto del cambio demográfico e institucional en la estructura del ingreso, consumo de las familias y de las sociedades en su conjunto.

En el Capítulo I se desarrollan teóricamente los factores determinantes de la función de ahorro. En primer término destaca el modelo clásico, donde el nivel de ahorro se determina en función del posible beneficio futuro, de manera tal que en la medida en que la utilidad esperada crece, la proporción de ahorro sobre el nivel de producción aumenta.

El modelo de crecimiento neoclásico parte del supuesto de que el nivel de ahorro es una proporción constante del nivel de producción; esto es para explicar el cambio en el acervo de capital, ya que incorpora una tasa de crecimiento de inversión igual a la tasa de producción, donde la inversión y el ahorro se igualan. La teoría del ciclo de vida expone que la gente ahorra cuando su renta es relativamente alta con respecto al promedio de las rentas y que desahorra cuando su renta es baja.

El Capítulo II está dedicado a la Seguridad Social, sus antecedentes y transformaciones, en particular del Instituto Mexicano del Seguro Social, para superar la delicada situación que enfrenta, para brindar mayor protección, elevar la calidad de sus servicios, ampliar su cobertura y mejorar las condiciones en que se otorgan las prestaciones. Uno de los propósitos de la nueva Ley, es que el IMSS trascienda más allá de la protección de los trabajadores actuales y de apoyo a las empresas ya establecidas, para promover activamente la generación de empleos y crecimiento económico. Reconociendo la magnitud de los recursos que maneja y los efectos de su regulación en el mercado de trabajo, su propósito del Instituto es contribuir a incrementar el ahorro interno y promover con decisión la creación de nuevas fuentes de trabajo. Sin suficiente empleo no tiene sustento la Seguridad Social.

Seguridad social y empleo son conceptos permanentemente vinculados y por lo que el crecimiento de los niveles de empleo es el propósito central de esta iniciativa.

Otro punto de este capítulo es la reforma Chilena, la cual se presenta, en función de conocer esta experiencia latinoamericana y así conocer el impacto sobre el ahorro de la reforma previsional en Chile, cuya economía ha presentado uno de los mayores crecimientos de América Latina, con tasas de desempleo a la baja y salarios reales y productividad a la alza.

El Capítulo III esta dedicado a los organismo financieros que fueron creados para canalizar los ahorros de las familias: las llamadas AFORES (Administradoras de Fondos para el Retiro), su principal objetivo es maximizar la riqueza esperada por los cotizantes al momento de la jubilación, a partir de la rentabilidad obtenida sobre las inversiones de las cuotas sujetas a un adecuado nivel de riesgo; además se encarga de individualizar los recursos de los trabajadores y se reconocen como intermediario financiero.

Las SIEFORES (Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro) se encargan de identificar que activos comprar y/o vender, en qué momento y como cambiarlos, ya que su objetivo es invertir los recursos provenientes en las cuentas individuales, que reciben en los términos de las leyes de seguridad social.

Para concluir con este capítulo se da un breve análisis del impacto de la nueva reforma sobre el ahorro interno de México.

CAPITULO I

EL AHORRO NACIONAL

1.1. - Descripción del Ahorro

El ahorro constituye en toda economía un elemento importante de apoyo para su crecimiento, ya que es la forma como se puede financiar la inversión.

Hay distintas formas de considerar el ahorro por ejemplo: Stuart Mill señaló que los consumos que se diferencian, facilitan inmediatamente a otras personas la posibilidad de contar con más capital, pero no tomó en cuenta que se pudieran tener beneficios del ahorro en el futuro, cuando aumentará la producción del país.

Para Böhm-Bawerk el dinero es solamente un instrumento técnico de apoyo, esto significa que el dinero en circulación compra toda la producción, también llegó a establecer que el ahorro y la inversión representan una opción entre el consumo presente y futuro, y que es la tasa de interés el elemento que va a equilibrar el ahorro y la inversión.

Keynes separa la teoría del ahorro de las finanzas y elimina el supuesto de que la inversión depende del ahorro como fuente de financiamiento al señalar que el ahorro significa el excedente del ingreso sobre los gastos en el consumo, este enfoque partió de que los hombres como regla y en promedio, están dispuestos a incrementar su consumo a medida que aumenta su ingreso, pero no en el mismo monto que aumenta el ingreso.

El ahorro surge tanto de fuentes internas como externas. Específicamente el ahorro interno está compuesto por el ahorro del gobierno y el del sector privado. El ahorro privado, a su vez, se divide en el ahorro de los individuos y de las empresas. Así el ahorro privado, gubernamental y externo son las tres fuentes de financiamiento de la inversión y el consumo. El ahorro interno es esencial para estimular la inversión, para perseguir políticas industriales.

para promover el desarrollo tecnológico y para instrumentar políticas sociales sin limitaciones externas de capital.

El gobierno juega un papel central en la determinación del nivel de ahorro nacional, ya que es uno de los tres agentes ahorradores, junto con los privados y los extranjeros. El gobierno recauda su ingreso a través de impuestos y otros instrumentos, y lo gasta en consumo e inversión gubernamental, y la diferencia entre ambos constituye el ahorro público. Si el gobierno gasta más de lo que ingresa, incurre en un déficit presupuestario y esto puede provocar una reducción en la inversión. En cambio si el gobierno gasta menos de lo que ingresa, experimenta un superávit presupuestario y esto puede fomentar la inversión. Indirectamente, el gobierno influye en la decisión de los otros dos agentes ahorradores, sin alterar necesariamente la tasa de ahorro gubernamental. Esto se puede llevar a través de políticas fiscales, crediticias y/o arreglos institucionales apropiados.

También se puede considerar que el ahorro individual conduce necesariamente al ahorro nacional, y está vinculado fuertemente a dos elementos de política económica: mantener la estabilidad de los precios y asegurar un mejoramiento del nivel de vida de los individuos. El ahorro individual y público tienen efectos análogos sobre los precios y constituyen paralelamente una condición del desarrollo económico nacional.

El ahorro privado puede alternarse por medio de diversas medidas; las decisiones de ahorro de las economías domésticas (empresas y familias) dependen de una tasa de rendimiento, cuanto más alto es el rendimiento el ahorro más atractivo se vuelve éste. La presencia de unos elevados tipos impositivos sobre la renta de capital reduce los incentivos al ahorro privado al reducir la tasa de rendimiento.

1.2.- Determinantes del Ahorro

1.2.1.- El ingreso absoluto

Keynes estableció que el determinante del ahorro es el nivel absoluto del ingreso corriente y que existe una ley psicológica fundamentalmente, la cual, un aumento en el ingreso corriente, incrementa el ahorro en mayor que el consumo. Es decir, si el ahorro es la parte del ingreso que no se consume y la propensión marginal al ahorro, indica un aumento en el ahorro ante un incremento en el ingreso, y la propensión media al ahorro (o tasa de ahorro), es la razón entre ahorro e ingreso, dicha ley implica que:

- a) El valor de la propensión marginal a ahorrar se encuentra entre cero y uno:
- b) La propensión marginal es mayor que la media, de tal manera que si el ingreso aumenta, la propensión media también aumenta:
- c) El ahorro puede ser negativo (desahorro) a muy bajos niveles de ingreso.

Sin embargo Kuznets (1946) publicó que existía una relación proporcional entre ingreso y consumo (por lo tanto entre ingreso y ahorro) para todo nivel de ingreso. Esto contradecía la hipótesis de Keynes. Los resultados de Kuznets implicaban que, en el largo plazo, las propensiones media y marginal al consumo (y, por lo tanto, al ahorro) era constante y menores que uno e iguales entre sí. Asimismo, al ser el ahorro proporcional al ingreso, gráficamente se podría describir como una recta que pasa por el origen.

Más tarde, Raymond Goldsmith (1955) estudió la relación de largo plazo entre ahorro personal e ingreso personal disponible, dando origen a nuevas hipótesis para explicar el ahorro. Estas hipótesis, conocidas como no-keynesianas, son básicamente tres: ingreso relativo, ingreso permanente y ciclo de vida.

1.2.2.- Ingreso relativo

James Duesenberry (1949) se basa en dos factores donde refleja la conducta de las personas y son las siguientes:

- a) tendencia a conservar los hábitos de consumo ante variaciones en el nivel de ingreso y
- b) la tendencia al limitar los niveles de consumo de la clase alta.

En cuanto al primer punto, en el caso de una disminución en los ingresos, las personas tratarían de mantener sus anteriores niveles de consumo, disminuyendo sus ahorros. Si la caída de ingresos fuera importante, las personas estarían dispuestas a desahorrar (endeudándose). Por otra parte si hay un fuerte aumento del ingreso, las personas no reaccionarían inmediatamente cambiando sus hábitos de consumo y por lo tanto la respuesta sería un aumento en los niveles de ahorro.

Con respecto al segundo factor, el modelo establece que la utilidad del consumidor no depende solamente de su nivel absoluto de consumo, sino más bien de la relación entre su consumo y el de aquellos con los cuales compete social y económicamente, como consecuencia de los factores mencionados, el ahorro personal no estaría determinado por el nivel absoluto del ingreso, sino por el ingreso relativo de las personas, es decir, con respecto a la distribución total del ingreso.

Una de las implicaciones de la hipótesis del ingreso relativo es que la tasa de ahorro aumentará si se mejora la distribución del ingreso. Un incremento en el ingreso absoluto o per cápita de la economía, por otra parte, no afecta la tasa de ahorro, sino cambia la distribución del ingreso.

El interés de Modigliani era explicar entre otras cosas, los movimientos procíclicos de la tasa de ahorro, para esto formuló un modelo en el cual el consumo depende del cociente

entre el ingreso corriente y el nivel más alto de ingreso previamente alcanzado. La hipótesis del ingreso relativo ofrece una explicación de los resultados aparentemente contradictorios de los estudios empíricos basados en la relación entre ingreso y ahorro. Según dicha hipótesis, la función consumo tendría una pendiente menor en el corto plazo, ya que ante variaciones en el ingreso, las personas mantendrán sus niveles de consumo más o menos constantes. Pero en el largo plazo, a medida que los aumentos de ingreso se consolidan, las personas se ajustan a un nivel más alto de consumo esto hace que el consumo (y el ahorro) en el largo plazo sea proporcional al ingreso, de manera que gráficamente se puede representar como una línea recta que pasa por el origen. Se han hecho varios estudios empíricos sobre esta teoría para países desarrollados. Los resultados son compatibles con la hipótesis y dan pronóstico acertado (Farrel 1952).

1.2.3.- Ingreso permanente

Según la hipótesis del ingreso permanente de Milton Friedman (1957) las unidades familiares tienden a consumir una cierta porción de su ingreso permanente o lo que espera ganar durante su horizonte de planificación. Así las unidades familiares que experimentan lo que ellas suponen un aumento temporal o transitorio de sus ingresos continuarán consumiendo en proporción a su ingreso permanente. Igualmente los consumidores que experimenten lo que crean que es una declinación en sus ingresos tratarán de mantener su mismo nivel de consumo. La razón de por que las encuestas de corte transversal tienden a mostrar que las familias de bajos ingresos ahorran una pequeña proporción de su ingreso, o quizá desahorran, mientras que las familias de ingresos más altos tienden a mostrar una propensión media al ahorro más alta, en el primer grupo abundan las familias con ingresos transitorios inferiores a sus niveles de ingresos permanente, sucede todo lo contrario en el grupo de las familias con ingresos más altos.

Esta hipótesis se basa esencialmente en la idea en que el consumo corriente de las personas, y por lo tanto el ahorro, no es una función del ingreso corriente (como en la

hipótesis keynesiana) sino del ingreso permanente, o ingreso futuro esperado, por una parte, y del ingreso transitorio, o ganancia no esperada. Según Friedman, un aumento en el ingreso transitorio no induce a las personas a aumentar su consumo corriente, sino que se ahorra en su totalidad.

1.2.4.- El ciclo de vida

La hipótesis sobre el ingreso del ciclo de vida vinculada a la obra de Modigliani, Brumberg y Ando sostiene que los individuos adoptan un plan general para el consumo de toda su vida. Se supone que los individuos adoptan un plan general para el consumo de toda su vida. Pero en realidad los individuos no planifican el ahorro neto de toda su vida, sino que intentan distribuir el consumo uniformemente a través de ella, al acumular ahorros suficientes durante sus años productivos para mantener sus patrones habituales de consumo durante el periodo de jubilación. Esto implica que en una sociedad con una población de ingresos estacionarios no existiría el ahorro personal neto agregado puesto que el desahorro de los jubilados neutralizaría el de los individuos empleados. Sin embargo, en una sociedad que tenga una población y un ingreso per cápita creciente, el ahorro personal neto agregado es positivo debido a que la población productiva tiende a ser más grande que la población jubilada y cuanto más alto sea el nivel de ingreso corriente per cápita mayor tendrá que ser el monto del ahorro necesario para mantener el nivel de consumo individual durante la jubilación.

1.3. - Ahorro Interno e Inversión

La inversión es el empleo productivo de los bienes económicos, es decir, la actividad que da como resultado una magnitud de bienes económicos mayor que la empleada. Para las personas privadas es inversión la compra de bienes duraderos. Para el empresario privado inversión es el aumento de stock físico de capital¹. Forma parte del gasto privado y está

¹ Mankiw N. Gregory, *Macroeconomía*, Editorial Antoni Bosch.

considerada como un componente volátil sus acusadas variaciones pueden afectar considerablemente a la demanda agregada, lo cual afecta a la producción y al empleo. La inversión genera además, una acumulación de capital aumentando la cantidad de edificios y equipo, eleva la producción potencial del país y fomenta el crecimiento a largo plazo.

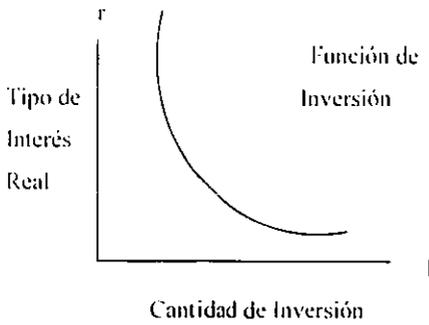
La inversión desempeña un doble papel al afectar a la producción a corto plazo a través de su influencia en la demanda agregada y al afectar al crecimiento de la producción largo plazo a través de la influencia de la formación de capital en la producción potencial y en la forma agregada.

La cantidad demandada de bienes de inversión depende del tipo de interés, para que un proyecto de inversión sea rentable, su rendimiento debe ser superior a su costo. Como el tipo de interés mide el coste de los fondos necesarios para financiar la inversión, una subida del tipo de interés reduce el número de proyectos de inversión rentable y, por lo tanto, la demanda de bienes de inversión.

Existen dos tipos de interés nominal y real. Esta diferencia se da durante los períodos de inflación o de deflación, es decir, cuando los precios no se mantienen estables. El tipo de interés nominal es el tipo que pagan los inversores cuando piden un préstamo. El tipo de interés real es el tipo de interés nominal corregido para tener en cuenta los efectos de la inflación. Por consiguiente la inversión depende del tipo de interés real.

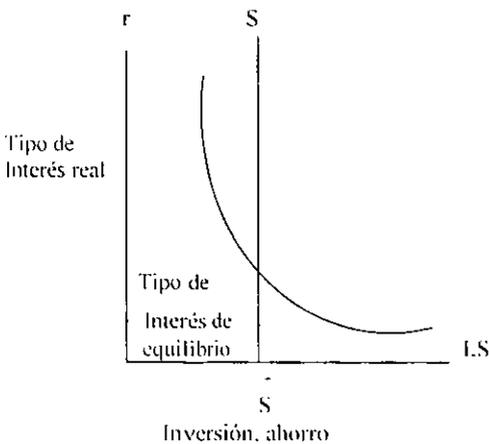
La relación entre el tipo de interés real, r , y la inversión, I , puede expresarse de la siguiente forma: $I = I(r)$. Esta ecuación establece que la inversión depende del tipo de interés: la figura 1.1 muestra esta función de inversión, tiene pendiente negativa, por que cuando sube el tipo de interés, disminuye la cantidad de demanda de la inversión.

Figura 1.1



La figura 1.2 representa gráficamente tanto el ahorro como la inversión en función del tipo de interés. La función de ahorro es una línea recta vertical, porque en este modelo el ahorro no depende del tipo de interés. La función de inversión tiene pendiente negativa: cuando más alto sea el tipo de interés, menores proyectos de inversión son rentables.

Figura 1.2



El tipo de interés se ajusta para garantizar que el ahorro sea igual a la inversión deseada. La línea recta vertical representa el ahorro, es decir, la oferta de préstamo. La línea de pendiente negativa representa la inversión deseada, es decir la demanda de préstamo. El punto de intersección de estas dos curvas determina el tipo de interés de equilibrio.

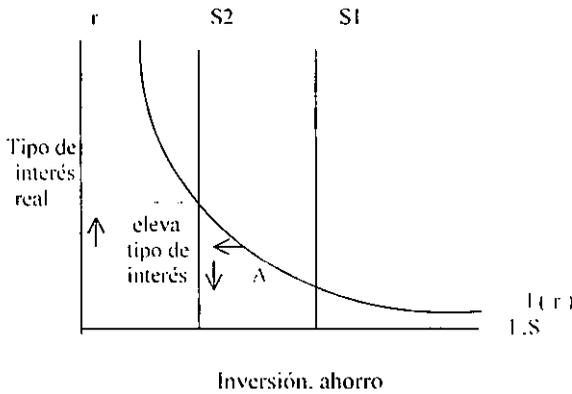
La figura 1.2 parece ser un gráfico de oferta y demanda de un bien. En realidad, el ahorro y la inversión pueden interpretarse por medio de la oferta y la demanda. En este caso el "bien" son los fondos prestables y su "precio" es el tipo de interés. El ahorro es la oferta de préstamo: la gente presta sus ahorros a los inversores o los deposita en un banco, el cual les concede préstamos al público directamente vendiendo bonos o indirectamente pidiendo préstamos a los bancos. Dado que la inversión depende del tipo de interés, la demanda de estos préstamos también dependen del tipo de interés. Si la demanda de préstamos es superior a la oferta el tipo de interés sube. En cambio, si el tipo de interés es demasiado alto el ahorro es superior a la inversión; como la oferta de préstamos es mayor que la demanda, el tipo de interés baja. Al tipo de interés de equilibrio, el ahorro es igual a la inversión y la oferta de préstamos es igual a la demanda.

La política fiscal influye directamente en la demanda de producción de bienes y servicios de la economía, por consiguiente altera el ahorro nacional, la inversión y el tipo de interés de equilibrio. El incremento de las compras del gobierno debe ir acompañado de una reducción equivalente de la inversión, para que disminuya la inversión, el tipo de interés debe subir, por lo tanto el incremento de las compras del gobierno provoca una subida del tipo de interés y una reducción de la inversión.

Se dice que las compras del gobierno reducen inversión, para comprender los efectos de un aumento, consideremos su influencia en el mercado de fondos prestables. Dado que el aumento de las compras del gobierno no va acompañada de una subida de los impuestos, el Estado financia el gasto adicional endeudándose, es decir, reduciendo el ahorro público. Como el ahorro privado no varía, este endeudamiento público reduce el ahorro nacional. La figura 1.3 muestra una reducción del ahorro nacional representada por medio de un desplazamiento

de la oferta de fondos prestables para inversión hacia la izquierda. Al tipo de interés inicial, la demanda de préstamos es superior a la oferta. El tipo de interés de equilibrio sube hasta el punto en el que la curva de inversión corta a la nueva curva de ahorro. Por lo tanto un incremento de las compras del gobierno provoca una subida del tipo de interés.

Figura 1.3



Una reducción del ahorro, provocada posiblemente por un cambio en la política, desplazada la curva vertical del ahorro hacia la izquierda. El nuevo equilibrio se encuentra en el punto en que la nueva curva de ahorro corta a la de inversión. Una disminución del ahorro reduce la cantidad de inversión y eleva el tipo de interés. Las medidas fiscales que reducen el ahorro reducen inversión.

Hemos visto como la política fiscal puede alterar el ahorro nacional, ahora analizamos las causas y efectos de las variaciones de la demanda de inversión. Una de las razones que la demanda de inversión puede aumentar es la innovación tecnológica, también puede variar porque el gobierno fomenta la inversión o disuade de invertir sobre la renta de las personas y

emplea los ingresos adicionales para reducir los impuestos de lo que invierten en nuevo capital. Esa modificación de la legislación tributaria aumenta la rentabilidad de los proyectos de inversión y, al igual que una innovación tecnológica, eleva la demanda de bienes de inversión.

1.3.1.- Los determinantes de la inversión

Invertir no significa exclusivamente adquirir nueva maquinaria y equipo, sino hacer eficiente los actuales niveles productivos, ya sea en el orden operativo con la capacitación técnica-científica del personal, modernización de los procesos administrativos (sistemas de cómputo) etc., así como innovaciones tecnológicas, proyectos de investigación y optimización de los recursos disponibles, lo cual implica modernización la capacidad de la planta, utilizada o inutilizada.

Las decisiones que toman en cuenta los inversionistas del sector privado para acrecentar sus acervos de capital, se basan principalmente en los siguientes factores:

Dimensiones del mercado: por lo que se refiere a la dimensión de mercado, la capacidad productiva y las necesidades de inversión, están determinados por el nivel de demanda efectiva. El multiplicador económico propuesto por Keynes muestra la medida en que se incrementa el nivel de ingreso y de empleo, necesariamente implica la adecuación del consumo y de la inversión.

Expectativas de un clima económico, político y social que garantice un ambiente propicio para el desarrollo de las actividades productivas: las expectativas de un panorama económico y político estable, alientan los niveles de inversión. Los inversionistas potenciales pueden destinar sus recursos a la especulación bursátil, al ahorro o sencillamente canalizarlo a otro país donde se ofrezcan mejores condiciones. En el corto plazo el tipo de cambio real, la tasa de inflación, el costo del financiamiento bancario, el mercado de cobertura cambiara y las

encuestas de opinión empresarial, reflejan la estabilidad del acontecer económico, en el largo plazo se necesitan mayores elementos para calificar el rumbo económico y político.

Expectativa de ganancia: la finalidad de una inversión privada es obtener un nivel de ganancias adecuado, cuando los márgenes de ganancias son atractivos y las expectativas del mercado son favorables, son factibles los proyectos de inversión.

Nivel salarial: el nivel de salarios es una variable que incide de manera directa en el nivel de inversión: si son más altos que su productividad, reprime los planes de inversión al disminuir las ganancias y aumentar costos de operación.

Nivel impositivo: el nivel de impuestos repercute de manera directa sobre las ganancias (impuestos a las empresas, niveles arancelarios, etc.) y sobre la demanda agregada (impuestos al valor agregado; impuesto sobre el producto del trabajo, etc.)

Paridad cambiaria: se requiere de una adquisición óptima, por ello se debe tener en cuenta el tipo de cambio, los niveles arancelarios y otras restricciones. Un tipo de cambio sobrevaluado implica precios más bajos de los bienes importados y por lo tanto, encarecimiento de nuestros productos en el exterior.

Inversión estatal: tiene un efecto positivo tanto en el nivel económico nacional sobre la inversión privada. El gobierno con sus instituciones y empresas, alientan los niveles de oferta de la empresa privada, consumiendo sus productos por una parte y alienta la demanda agregada por otra. Fomenta la creación de infraestructura con sus inversiones, y proporciona con ello insumos industriales que incentivan a los empresarios.

Situación financiera de la empresa y nivel crediticio bancario o bursátil: si tomamos en cuenta la magnitud monetaria para dotar a una empresa de bienes de capital, y más aún la escasez de capital social inicial ante el nivel de riesgo de la inversión, altas tasas de interés inciden de manera negativa en los niveles de inversión.

Los lineamientos de política económica en la historia de México, han determinado tanto la orientación como la magnitud de los niveles de inversión estatal. Se considera que el nivel de inversión es la principal variable en la realización de planes económicos. Se pretende devolver a la inversión pública su papel original, es decir generar infraestructura que permita el desarrollo del país. En general, los principales determinantes de la inversión pública son:

Nivel de ingresos del sector público: para realizar sus actividades, el gobierno cuenta con ingresos por parte de sus paraestatales, de sus niveles tributarios e ingresos extrapresupuestales y no tributarios, así como el nivel de endeudamiento interno. La proyección anual de dichos ingresos, presupone una estructura de gasto y una planeación en sus niveles de inversión. El principal mecanismo de ingreso es el tributario, es decir, las tasas impositivas: Una disminución de éstas ceteris paribus provocaría una reducción de la capacidad de inversión del Estado.

Capacidad de endeudamiento externo: el límite de endeudamiento externo, está dado por la capacidad real del país para pagar los compromisos contraídos con el exterior. El monto de la deuda externa mexicana es la tal magnitud que tendría que operar como un multiplicador económico, capaz de dinamizar los procesos productivos nacionales, empero los términos de utilización de dichos recursos no han sido tan claros y concretos.

Nivel productivo nacional: la actividad económica del país, se refleja de manera directa en las necesidades de inversión estatal. Cuando existen demandas de infraestructura reclamadas por la misma actividad, el Estado deberá de adecuar sus políticas y movilizar su gasto en nuevas inversiones. Los niveles de producción global afectan de manera directa las necesidades de incremento de los activos fijos, tanto a nivel gobierno como privado.

Los principales determinantes de la inversión son: Tasas de interés, nivel de ganancia, magnitud de la capacidad instalada de bienes de capital, ahorro bruto de las empresas innovaciones tecnológicas, expectativas del futuro, la eficiencia marginal del capital, la

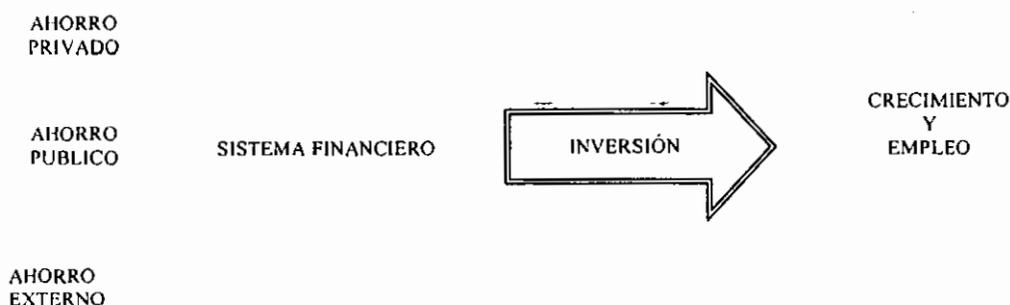
capacidad de autofinanciamiento de la empresa, el nivel de precios de oferta y demanda de los bienes de inversión, nivel de riesgo tanto del prestamista como del prestatario y los canales de intermediación financiera.

En nuestro país, los determinantes de la inversión se relacionan con el desarrollo y viabilidad de las políticas económicas gubernamentales, lineamientos de la inversión extranjera directa, el nivel impositivo, la estructura de la productividad y el mercado: el poder adquisitivo real, el nivel salarial y el grado de calificación de la mano de obra, las expectativas de ganancias, la situación financiera de las empresas, así como los niveles crediticios y las tasas impositivas; el nivel de ingresos del sector público, la capacidad de endeudamiento externo e interno y por la situación de la industria de bienes de capital.

1.4. - El ahorro en México

México a presentado crisis recurrentes que han interrumpido el crecimiento sostenido, el elemento importante de estas crisis ha sido la falta de ahorro interno, ya sea público o privado, que se ha cubierto con recursos externos. Así entre 1971 y 1981 el bajo ahorro público fue cubierto con financiamiento externo ante los planes de expansión del gobierno, lo que originó una crisis de pagos al verse revertido el flujo de recursos del exterior. Entre 1983 y 1988 el mayor ahorro interno no se reflejó en un mayor crecimiento, ya que una buena parte de los recursos generados fue utilizada para cubrir el servicio de la deuda externa contratada en los años anteriores, durante estos años, se realizó una transferencia de recursos netos hacia el exterior, de manera que el ahorro interno contribuyó al crecimiento económico. En el periodo de 1989 y 1994 el ahorro interno se deterioró debido a un fuerte incremento en el consumo privado. La carencia del ahorro privado se volvió a cubrir con recursos externos, por medio de la entrada de capitales.

El ahorro interno puede ser considerado un instrumento determinante de política económica y en el caso mexicano se convirtió en una limitante, ya que para adoptar cualquier estrategia y alcanzar metas de crecimiento favorable es necesario que se cuenten con recursos económicos que coadyuven a elevar la inversión productiva. Por tal motivo el Pronafide establece cuatro líneas de acción para generar los recursos suficientes con el propósito de alcanzar niveles de inversión superiores al 25% del PIB para el año 2000, bajo un ambiente de estabilidad macroeconómica.



Las cuatro líneas de acción nos indican que:

- 1.- Se espera que el ahorro del sector privado se incremente por tres vías:
 - a) Nuevo sistema de Pensiones
 - b) Acciones para promover el ahorro popular
 - c) Política fiscal promotora del ahorro e inversión del sector privado
- 2.- Se requiere de un mantenimiento en las finanzas públicas sanas, es una condición necesaria para incrementar el ahorro público.
- 3.- Aprovechar el ahorro externo como complemento del ahorro interno.
- 4.- Fortalecer y modernizar el sistema financiero.

1.4.1.- Los Determinantes del Ahorro en México

Para el caso de México los trabajos empíricos que analizan la determinación del ahorro es aún limitada, pero se realizará una revisión de diversos estudios empíricos sobre la determinación del ahorro.

Ingreso

En el Modelo keynesiano, el ahorro es función del ingreso por lo tanto un movimiento en el ingreso modifica al ahorro, según Keynes los individuos están dispuestos a aumentar su consumo a medida que crezca su ingreso.

Se puede dar un planteamiento alternativo sobre la teoría del Ciclo de Vida, en la que el consumo de un individuo es función de su ingreso durante su vida activa, en este caso se plantea un desfase entre el consumo y el ingreso, el ahorro permite movilizar ingresos de los periodos en que éste es alto a aquellos en los que es bajo; es decir, el ahorro es un fenómeno intertemporal y en consecuencia, no es sólo función del ingreso actual.

En el Ingreso Permanente, se destaca el carácter intertemporal de las decisiones de consumo-ahorro, pero el ingreso sufre cambios transitorios y cambios permanentes, mientras la teoría del Ciclo de Vida el ingreso sigue un patrón regular. El punto central de las dos hipótesis es que cambios temporales del ingreso deben tener un efecto menor en el consumo (y mayor en el ahorro) que en el caso de cambios permanentes. Si a estos planteamientos se les impone el supuesto de expectativas racionales obtenemos en la forma más simple. La implicación de que los cambios en el consumo son impredecibles, es decir, sigue un camino aleatorio.

Katz² (1993) encuentra que la elasticidad ingreso del ahorro interno no es significativamente diferente de la unidad. Este resultado lo deriva de un modelo en el que el

² Katz Isaac, *Los determinantes del ahorro en México*, Documentos de trabajo del departamento Académico de Economía, II AM 1992.

ahorro interno función del ingreso y de la tasa real de interés, el cual es estimado para los periodos 1961-1978 y 1961-1989. Cabe señalar que la variable ingreso utilizada fue tanto el ingreso corriente como el ingreso permanente. Resulta interesante el hecho de que para el primer periodo analizado los coeficientes del ingreso no son significativamente distintos, mientras que este resultado se modifica para el segundo periodo.

Las teorías económicas que han explicado la función de ahorro, coinciden con la percepción de sacrificar consumo presente por consumo futuro; sin embargo, tal decisión también dependerá de las características culturales de la sociedad en relación de que tan previsores pueden ser como para aceptar el costo del consumo presente. Difícilmente el individuo podrá diferenciar cuando se da un cambio en sus ingresos de manera temporal y cuando el cambio en los ingresos es transitorio. Esta situación se explica porque las experiencias de los últimos años han mostrado solo deterioros en el poder adquisitivo de la mayor parte de la población, no se conoce la experiencia de mejorar el nivel de ingreso real y mucho menos, la expectativa racional de un mejor nivel de vida, al considerar que se encuentra en los primeros años de su vida laboral.

Tasa de interés

De acuerdo con los clásicos, el interés es el pago por abstenerse de consumir, una recompensa por la espera, o un pago por el uso de los fondos. En consecuencia, una tasa de interés más alta incrementaría el monto del ahorro, sin embargo, la demanda de los fondos está determinada por el rendimiento esperado de la inversión. La tasa de interés se establece en el punto de equilibrio entre el ahorro y la inversión.

Marshall llama interés a la recompensa por esperar y no por abstenerse. Mientras más grande sea la tasa de ganancia derivada del sacrificio permanente, más grande será el ahorro, pero no siempre ocurre así. De manera que mientras más alta sea la tasa de interés mayor será el ahorro.

Según Keynes, un incremento de la tasa de interés (suponiendo que no varía la demanda de inversión), daría lugar a que la cantidad total efectiva ahorrada descendiera, incluso si alza del interés causa que la sociedad ahorre más con un ingreso dado. Esto ocurre por que el ingreso descendería en mayor proporción que la inversión.

Aspe (1990), Buira (1990) y Katz (1993) estiman el efecto de la tasa real de interés directamente en una función de ahorro privado, en el primer caso, y de ahorro interno total, en los dos últimos. La variable de ahorro privado se define como ahorro voluntario al excluir el ahorro privado forzado, el modelo incluye además como argumento una variable de impuestos indirectos para capturar el efecto del ahorro forzado; el ahorro financiero definido como el cambio en M4 como proporción del PIB, la tasa real y la inflación. Buira también informa un efecto positivo de la tasa de interés sobre el ahorro total para el periodo 1966-1988, implicando una elasticidad (evaluada en sus valores medios). Katz concluye en su estudio que la tasa de interés no desempeña ningún papel en la determinación del ahorro interno.

La tasa de interés real tiene un efecto decisivo sobre la tasa de ahorro. En la medida en que el nivel de tasa real es mayor, aumentará la cantidad de individuos que pospagan consumo presente por consumo futuro.

Inflación

Las decisiones de consumo ahorro también pueden ser afectadas por la tasa de inflación y por la incertidumbre generada, por ejemplo, por la inflación o por el ingreso esperado. A grandes rasgos, una relación positiva entre el ahorro y la inflación puede ser consecuencia de un ahorro involuntario provocado por cambios no esperados en la inflación. Esta relación positiva también puede ser justificada por una reducción en el consumo causada por una pérdida de riqueza asociada con la inflación. Una relación negativa entre esta variable resultaría de una transferencia de dinero a un mayor consumo de bienes, en particular durables. Esto es así porque a altas tasas de inflación resulta más costoso mantener dinero y es sustituido por bienes que pueden ser almacenados. En el caso de la incertidumbre un incremento en esta variable puede aumentar el ahorro por motivos precautorios, o disminuirlo

como consecuencia del aumento en el consumo para evitar una reducción en el valor real de los saldos ahorrados.

Esta relación negativa también puede ser justificada por la transferencia de dinero a bienes de consumo, si resulta que la incertidumbre inflacionaria aumente con los niveles en la tasa de inflación. En todo caso, la inclusión de estas variables en el análisis de la determinación de las decisiones de consumo-ahorro en países que han enfrentado periodos de alta inflación resulta importante.

Leff y Sato (1988) incluyen la inflación esperada como un argumento en su modelo y encuentran que el coeficiente es positivo y significativo. Concluyen que, para México, este resultado indica el dominio de los efectos de saldos reales y precautorios sobre el ahorro. En su trabajo posterior (1989), los autores encuentran que la elasticidad impacto del ahorro respecto a la inflación esperada para México es positiva.

Aspe (1990) también estima un efecto positivo de la inflación sobre el ahorro privado. El autor concluye que aumentos en la inflación no sólo aumenta el ahorro forzoso, sino que también aumenta el ahorro privado voluntarios.

Estos ahorros favorecen la hipótesis de una relación positiva entre la inflación y el ahorro, lo cual puede justificarse mediante un efecto negativo de riqueza que conduce a una reducción en el consumo. También se sugiere que la incertidumbre inflacionaria actúa en este sentido, tal vez por un efecto de precaución.

El ahorro externo

El debate en cuanto al efecto del ahorro externo sobre el ahorro interno se centra básicamente en cuanto así el primero complementa o sustituye al segundo. Esta discusión está estrechamente vinculada a los modelos de dos brechas en los que la disponibilidad de recursos para inversión, ya sea proveniente del ahorro interno o externo, genera un límite al crecimiento económico. En el caso de una brecha de ahorro, es decir, cuando existe una

diferencia entre la inversión bruta necesaria para alcanzar un objetivo de crecimiento y el ahorro bruto es capaz de ser generado por la economía, el ahorro externo complementaría el ahorro interno. Por su parte, una brecha de comercio existe cuando se da una diferencia entre el valor de las importaciones requeridas para alcanzar un nivel de producto y el valor de exportaciones generales a ese producto.

Sin embargo, un flujo externo de capital, al tiempo que estimula un aumento en inversión, sustituye uno a uno el ahorro interno en el financiamiento de la inversión.

Chenery y Eckstein (1970) encuentran la evidencia favorable para la hipótesis de que la brecha dominante es la de comercio y, por ende, fundamento para la hipótesis de que el ahorro interno y el ahorro son sustituidos en México.

Gómez Oliver (1989) también proporciona información en este sentido. Este autor encuentra que el coeficiente de los flujos netos externos de capital es significativo y del signo correcto, por lo que concluye que el capital externo sustituye el ahorro privado interno en vez de agregarse a él.

Buira³ (1990) sugiere que el ahorro interno y externo son complementarios. Este resultado quiere decir que al disminuir la demanda por ahorro externo ante un incremento en su precio, también la oferta de ahorro interno disminuye sugiriendo que ahorro interno y externo son complementarios, o bien que la tasa de interés internacional esta recopilando información sobre otras variables.

Leff y Sato (1989) donde los autores postulan la hipótesis de que en algunos países en desarrollo la demanda de capital externo es estructural y responde a los parámetros particulares de sus funciones internas de ahorro e inversión. En este caso, la restricción externa no es la dominante y la demanda de ahorro externo se vería modificada si se afectan los parámetros de las funciones de ahorro e inversión. En su trabajo estos autores obtienen, para el

caso de México datos favorables a su hipótesis de que los parámetros de las funciones de ahorro e inversión generan demanda por ahorro externo, porque la función de inversión responde en mayor grado al crecimiento del producto como a la inflación esperada en el caso de la función de ahorro interno.

Estos resultados los derivan de la estimación de las elasticidades impacto (parámetros de respuesta estandarizada) de la inversión y el ahorro respecto a variables macroeconómicas clave como lo son el ingreso corriente y la inflación esperada. Para el caso de México, estas elasticidades son mayores para la inversión, lo que fundamenta su hipótesis del carácter estructural de la demanda por ahorro externo.

La poca información empírica respecto a la relación entre ahorro externo y ahorro interno sugiere que estas variables son sustituidas para el caso de México.

Los factores determinantes del ahorro en el largo plazo son básicamente el ingreso, y el crecimiento económico. En el corto plazo los factores determinantes del ahorro son expectativas devaluatorias, las expectativas de inflación, las tasas reales interés y la eficiencia del sistema financiero. Si bien el sistema financiero puede influir en gran medida sobre el crecimiento económico al permitir una asignación de recursos óptima, es importante destacar que su mayor influencia la ejercerá sobre los factores determinantes de corto plazo.

¹ Buitra Seira Ariel. *Los Determinantes del Ahorro en México*. Naciones Unidas

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

2.1. - Antecedentes Históricos de la Seguridad Social

Al finalizar el siglo XIX, los trabajadores de la naciente industria mexicana empezaron a manifestar los primeros síntomas de descontento, intelectuales inspirados por los socialistas y anarquistas europeos comenzaron a difundir sus doctrinas en México.

En el año de 1907 un proyecto de Ley Minera, propuesta por Rodolfo Reyes, este proyecto establecía en su capítulo IX diversas medidas protectoras de los trabajadores y de sus familias, quienes eran indemnizadas en caso de algún siniestro. El Partido Liberal Mexicano de 1906, Rodolfo Reyes aceptó la necesidad de reformar la Constitución de 1857, para incluir una serie de normas que protegieran efectivamente a la clase trabajadora.

Ricardo Flores Magón demostró que las reformas por los funcionarios del Régimen eran del todo ineficaces, ya que el trabajador no podía alcanzar un mínimo de bienestar, pues sus carencias originaban el régimen de explotación más que los casos de riesgo profesional. En el año de 1913 se presentó la reforma laboral ante la Cámara de Diputados, que fueron en ciertos aspectos, antecedentes de la seguridad social, ambos proyectos proponen al Congreso la adopción de medidas protectoras del obrero mediante leyes de carácter federal. Como antecedentes de la seguridad social mexicana, se encuentra el proyecto de contrato de trabajo de Rafael Zubarán Company.

El 25 de diciembre de 1915, se promulga la Ley sobre Accidentes de Trabajo, la que en su Artículo 6o indicó que los empresarios "... podrían substraerse de la responsabilidad en que incurran por accidente de trabajo, asegurando contra accidente a los individuos de su

dependencia, en lagunas de las compañías que se dedican a esta clase de negocios, que sean de reconocida honradez y solvencia, a juicio del departamento de trabajo y previa aprobación del Ejecutivo del Estado”.

La aprobación de 1917 de la Constitución Federal vigente, representó el inicio de la Constitución en México del Sistema de Seguridad Social, al reconocer los derechos sociales de los trabajadores y recomendar el establecimiento de Instituciones de Seguridad Social. En 1921 el presidente Alvaro Obregón estudió por primera vez la posibilidad de instituir el seguro social en el país y expidió disposiciones legales relativas al seguro voluntario. Pero fue durante la administración del presidente interino Emilio Portes Gil cuando el Congreso de la Unión aceptó reformar la fracción XXIX de la Constitución General de la República. El 6 de septiembre de 1929 fue publicada la fracción¹.

La ley reglamentaria de la fracción XXIX del Artículo 123 fue promulgada también en 1943. Contemplaba la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e incluía la seguridad social para excluir de ellas las facultades de organizar la seguridad social de los trabajadores del estado, como paso previo a la expedición en 1960 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Finalmente el 12 de marzo de 1973 se expidió una nueva Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, que derogó la de 1943.

Entre las reformas más importantes a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social vigente, se encuentra la promovida en 1992 a fin de incluir el nuevo sistema de retiro conocido por las siglas SAR (Sistema de Ahorro para el Retiro). La Ley que entra en vigor en 1997, representa un cambio total en el marco regulatorio y en el modelo de seguridad social que ha prevalecido desde 1943. En el mismo año de la creación del IMSS, el antiguo departamento de Salubridad fue transformado en Secretaría de Salubridad y Asistencia, con el objetivo de

¹ XXIX. Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, misma que comprenderá los seguros de invalidez, vida, cesación involuntaria de trabajo, enfermedades, accidentes y otros fines análogos.

brindar servicios personales a los pobres. La creación de la institución coincidió con un importante cambio en la concepción de la función hospitalaria, que se reflejó en la construcción de nuevos hospitales con una planeación más adecuada y en la organización de los existentes como resultado de la transformación social de la medicina². Sin embargo fue hasta 1984 cuando se avanzó hacia la consolidación de un sistema de salud integrando, como la promulgación de la Ley General de Salud.

Los fundamentos del modelo tradicional de la seguridad social mexicana se encuentran en el artículo 123 de que en la fracción del apartado A que la Ley del Seguro Social es de utilidad pública, en este artículo están contenidas otras disposiciones relativas a la seguridad social que en conjunto, terminan de delinear en el marco del sistema. En la fracción XII del mismo apartado A, se encuentra el fundamento de los organismos encargados de la constitución de vivienda para los trabajadores³.

El Instituto Mexicano del Seguro Social nació como un organismo tripartito, que sería financiado por cuotas patronales, de los trabajadores y del Estado, sectores que a su vez estarían representados a partes iguales en su organismo de gobierno. Entre las reformas más importantes a la Ley del Seguro Social de 1943, es preciso recordar la de 1956, que extendió los servicios del Instituto a campos sociales y culturales, de tal manera que ese año se expide el Reglamento de los Servicios de Habitación, Previsión Social y Previsión de invalidez, que dio fundamento a los programas de Casas Aseguradoras.

En 1959 y 1963 tuvieron lugar reformas que crearon las condiciones para extender la cobertura a los ejidatarios, lo pequeños agricultores y a los aparceros en el medio rural y a los artesanos, pequeños comerciantes y profesionales libres en el medio urbano, para lo cual se

² Ayala Raúl y Schaffler Carlos, *Perspectivas en Salud Pública*, Instituto Nacional de Salud Pública, 1991

³ XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determine las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda, a

ampliaron las facilidades del seguro voluntario, o bien se incorporo a algunas actividades al régimen del seguro social obligatorio, como fue el caso de la producción de cañas y de la industria del azúcar.

Finalmente, en 1970 se ajustó la Ley del Seguro Social con el objeto de adecuarla a la nueva Ley General del Trabajo, precisando el carácter del seguro social como garantía del derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

La ley del Seguro Social de 1973 también ha sido objeto de numerosas reformas en los veintidós años que lleva vigente. Durante sus primeros once años de vigencia, la Ley fue reformada en varias ocasiones para aumentar el monto de las prestaciones, principalmente de las jubilaciones.

La reforma de 1984 fue especialmente importante, pues adiciono los artículos que definen las facultades y atribuciones de las dependencias que integran la estructura operativa y funcional del Instituto, delegaciones, consejos consultivos y oficinas para cobros del IMSS.

En 1992 tuvo lugar la reforma más importante que ha tenido no sólo la Ley del Seguro Social vigente, sino el sistema de seguridad social mexicano en su conjunto, en tanto que podría constituir el primer paso hacia una reforma trascendental del régimen de previsión. A partir de ese año se estableció un nuevo seguro, adicional a los que contempla la Ley del Seguro Social, mediante un sistema de ahorro manejado por instituciones bancarias, en el que el patrón abona en cuentas individuales una cuota del 2% del salario base del trabajador. Todos los trabajadores afiliados al IMSS participaran en el Sistema de Ahorro para el Retiro, del que Coordinación depende a partir de 1994 de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el retiro, organismo desconcentrado que depende a su vez de la Secretaría de

fin de construir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos créditos baratos y suficientes para que adquiera en propiedad tales habitaciones.

Hacienda y Crédito Público. Actualmente se puede hablar de una nueva reforma al Instituto Mexicano del Seguro Social, que contemple no sólo una reorganización administrativa, sino muy probablemente cambios trascendentales en el financiamiento y funcionamiento de los seguros que maneja.

2.2. - Concepto de Seguridad Social en México

La Seguridad social se da por primera vez en Alemania por Bismarck a finales del siglo pasado, desde ese momento fue adoptado por varios países. Cabe recordar que la seguridad social abarca los seguros sociales, las asignaciones familiares, la asistencia social y los programas públicos de cuidado a la salud. Los seguros sociales comprenden pensiones por vejez, invalidez y muerte, la atención médico hospitalaria y las prestaciones monetarias por riesgo ocupacionales, enfermedad o maternidad y en los países desarrollados incluyen el seguro de desempleo algo que en nuestro país no existe.

La seguridad social se conoce como un sistema general y homogéneo de prestaciones, de derecho público y supervisión estatal, que tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios necesarios para el bienestar individual y colectivo, mediante la distribución de la riqueza nacional, especialmente dirigida a corregir supuestos de información.¹

La prestación que otorga la seguridad social a la población, provee de medios de subsistencia, mantiene y aumenta la capacidad de compra de los consumidores, también contribuye a la formación y rehabilitación del trabajador, y al pensionar a incapacitados, inválidos y ancianos, da oportunidad a las nuevas generaciones de ser incorporadas a las

¹ IMSS, Nueva Ley del Seguro Social, 1996

actividades económicas. Lo cual puede auspiciar con mayor facilidad, el aumento de la productividad.

Las prestaciones de la seguridad social implican un medio de redistribución del ingreso nacional, que originan transferencias de fondos entre diversos factores económicos y sociales, atenuando las desigualdades por el reparto o beneficio de los estratos más desfavorables de la población.

Para alcanzar las metas que se proponen con la seguridad social, se requiere del instrumento que procurará los medios necesarios para lograr estos objetivos, donde realmente interviene la actividad estatal para desarrollar todos los programas indispensables que englobarán a toda la población, y donde se alcanzarán los propósitos prefijados, todo lo cual se denomina Seguridad Social. Además este instrumento tiene que ser un servicio público de carácter nacional y que abarcará el mayor volumen de población.

2.3. - Características del Seguro Social Mexicano

La seguridad social es uno de los mejores medios para llevar a cabo los objetivos de política social y económica del Gobierno y satisfacer las legítimas demandas y aspiraciones de la población. Su materialización en el Instituto Mexicano del Seguro Social se ha destacado por los grandes beneficios proporcionados a los trabajadores, sus familias y a las empresas, así como la promoción de la salud y el bienestar de la sociedad.

Se pueden destacar sus principales características:

- En general son programas obligatorios estipulados en la legislación, lo que permite agrupar riesgos diversos y diversificados.

- Su creación, administración y regulación está encargada al gobierno, aunque en algunos casos la administración puede ser delegada al sector privado.
- Su financiamiento se obtiene total o parcialmente de las contribuciones realizadas por los trabajadores, los patrones y el Estado.
- La elegibilidad para los beneficios depende de las contribuciones realizadas por los afiliados y por lo común son extensibles a los familiares; para ser elegible no se requiere probar la situación financiera o económica del afiliado.
- Los beneficios y el método para su determinación se encuentran establecidos en la ley.
- Los beneficios pueden estar vinculados a las contribuciones del afiliado o ser independientes de éstas, y se busca redistribuir los recursos de los trabajadores con altos ingresos hacia de bajos ingresos.

La institución pública encargada de prestar el servicio, será un organismo descentralizado, encargado de otorgar las prestaciones que en la ley de la materia se especifican y el cual actúa por medio de sus organismos que son la Asamblea general, el Consejo Técnico, la Comisión de Vigilancia y la Dirección General. En nuestro país existe un sólo sistema de Seguridad Social, pero se lleva a cabo por tres instituciones principalmente y son: el IMSS (Instituto Mexicano de Seguridad Social) para trabajadores privados; el ISSSTE (Instituto Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado), para los trabajadores públicos donde estos dos representan más de 85% del gasto total del Sector Público en materia de salud y cubren la mayor parte de la población, del cual estudiaremos únicamente el primero; y el ISSFAM, para las fuerzas armadas, además está coordinado con la Secretaría de la Defensa Nacional y la Marina.

El Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo descentralizado que se encarga de proporcionar un servicio público, por otra parte administra recursos que en principio corresponden a los derechohabientes y deben ser canalizados correctamente a otorgar

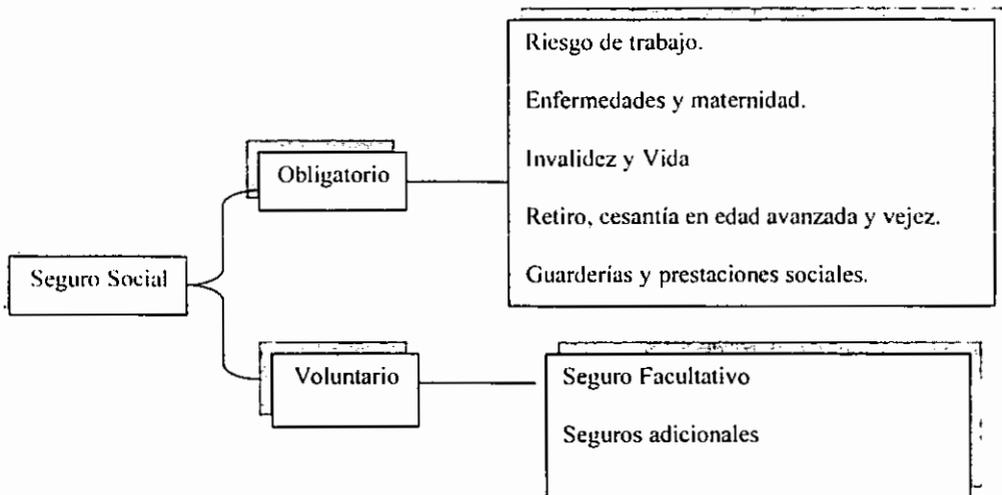
servicio. por esta razón dicho organismo goza de cierta autonomía en su administración y desarrollo, al grado de que la Ley Federal de las entidades Paraestatales en su artículo 5o.

Artículo 5o. El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y los demás organismos de estructura análoga que hubiese, se seguirán rigiendo por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas se sujetarán a las disposiciones de la presente ley.

Aquellas entidades que cuentan con Órgano de Gobierno, Dirección General y Órgano de Vigilancia, cuentan además con patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes, se seguirán rigiendo en cuanto a estos órganos especiales de acuerdo a sus leyes u ordenamientos relativos.⁵

2.4. - Esquema de Aseguramiento del Seguro Social

El artículo 6o de la Ley del Seguro Social considera que el mismo se clasifiquen en dos rubros: Régimen Obligatorio y Régimen Voluntario. Sin embargo, del cuerpo de la ley se desprenden algunas otras clases de dichos seguros, con lo cual se puede presentar de la siguiente manera:



El IMSS propone redefinir el régimen obligatorio y el voluntario del Seguro Social con el propósito fundamental de ampliar la cobertura al facilitar la incorporación de grupos, individuos o familias que no tienen una relación obrero-patronal. Es importante señalar que la iniciativa de Ley posibilita que los individuos, de manera personal o a través de organizaciones se afilien de manera voluntaria, ampliando así, sus derechos y capacidad de decisión. Para tal efecto, se establecen reglas claras con el propósito de evitar criterios discrecionales en las hoy conocidas como modalidades de aseguramiento.

El Régimen estrictamente Obligatorio se presenta entre trabajadores y patrones, así como también con los miembros de sociedades cooperativas de producción, administraciones obreras, ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedades locales o uniones de crédito comprendidas en la Ley de Crédito Agrícola.

⁴ Macías Eduardo et., al. *El Sistema de pensiones en México dentro del contexto Internacional*, COPARMEX.

todos estos sectores de la población están regidos por un sistema forzoso de seguridad social, que deben cumplir en el momento mismo en que adquieren la calidad que la misma ley les señale.

Además este sistema permite otorgar prestaciones a las personas que, habiendo sido inscritas en éste, son dadas de bajas y voluntariamente pretendan seguir gozando de los servicios del Seguro Social; este sistema no es tan rígido porque las personas pueden liberarse del mismo con una simple manifestación por escrito, o dejar de pagar tres bimestres consecutivos, por lo cual consideraremos que se trata más bien de un esquema voluntario.

El Régimen Voluntario permite que se contraten seguros que no están ubicados en el marco de la ley sino en la voluntad de las partes contratantes, con objeto de aprovechar la infraestructura que tiene el referido organismo y poder ampliar los servicios a personas que no están expresamente comprendidas en el ordenamiento respectivo o que pierdan su calidad de derechohabientes.

El seguro facultativo se contrata con el organismo encargado de la seguridad social para proporcionar servicios y prestaciones a personas que no están obligadas forzosamente a esa inscripción.

Los seguros adicionales se configuran en los casos en que el Instituto acepta otorgar prestaciones económicas pactadas en contratos de ley o contratos colectivos que corresponden al patrón, siempre y cuando sean de la misma naturaleza a los que debe otorgar por ley ese organismo. Se trata de ampliaciones a los mínimos legales, con objeto de que las empresas puedan aceptar condiciones superiores en los servicios y a las prestaciones a las que normalmente se otorga a todos los asegurados. La situación de la clasificación depende básicamente del tipo de servicios que se ofrecen, el sistema financiero que lo aporta y de

responsabilidad para el organismo en la capitalización de reservas, pero todos tienen en común denominador su carácter obligatorio.

2.5. - Los Motivos de la Reforma

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se concluyó que la causa principal de la insuficiencia en el crecimiento de la economía fue la caída sistemática del ahorro interno registrada entre 1988-1994, que paso de 22% a menos del 16% del Producto Interno Bruto.⁶ Además se dedujo que para salir de la crisis era necesario elevar los coeficientes de ahorro interno y asignar un papel complementario al ahorro externo. Dentro de esta estrategia se situaron los cambios introducidos al sistema de seguridad social fundamentalmente aquellos referidos al régimen de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social, que administra en la actualidad las contribuciones por ese renglón de 11 millones de trabajadores afiliados. La formación de ahorro doméstico en el corto plazo no podía provenir de otra fuente sino de los fondos de pensiones de la seguridad social, con lo cual se subordinan los fines sociales del Seguro Social a metas macroeconómicas.

Los aspectos principales de la reforma se refieren a las aportaciones y al manejo de los recursos provenientes de las cuotas para pensiones, las que en adelante serán manejadas por entidades privadas a partir de aportaciones fijas cuyos resultados dependerán de la rentabilidad obtenida. Su canalización dependerá ahora de las bondades y desaciertos del mercado y de la actividad del sistema financiero. Por ello sus repercusiones no solamente se circunscribirán al ámbito de la seguridad social sino que también afectarán el perfil de las finanzas públicas, del ahorro interno que se obtenga mediante este ahorro forzoso y del grado de transnacionalización del sistema financiero mexicano.

La reforma a la seguridad social respondía a las siguientes orientaciones básicas:

1) Si la organización de la producción y la sociedad están determinadas principalmente por las relaciones del mercado sin que medie otras instancias, las deficiencias y problemas de financiamiento de los sistemas de seguridad social deben ser resueltos mediante la institucionalización de los sistemas mixtos. Esto da como resultado una competencia de eficiencia y calidad entre el sector público y privado en el ofrecimiento de seguridad social y de los seguros sociales. La salud, pensiones y los demás componentes de la seguridad social requieren de mayor eficiencia y calidad, ello no dependerá de su funcionamiento dentro de los mecanismos estrictamente de mercado, principalmente cuando su desempeño tiene un impacto social, son parte del bienestar colectivo y de los derechos sociales adquiridos y deben entrar otras valoraciones de carácter social y político, orientados a mantener el equilibrio social.

2) Una característica del capitalismo a finales del siglo XX y en particular en América Latina, es la imposibilidad de crear condiciones de trabajo asalariado más o menos permanentes, de aquí sobresale la precariedad laboral, un crecimiento del desempleo abierto, del subempleo y la informalidad. Los desequilibrios estructurales, las nuevas tecnologías, los efectos de la apertura y de la competencia, van imponiendo nuevas formas en la organización y en las relaciones laborales. Esa precariedad va limitando las posibilidades de financiamiento vía cotizaciones y en función del empleo formal. Esto es una realidad, si estas manifestaciones, los sistemas de reparto, que permiten solidaridad intergeneracional, se han agotado o si sólo mediante la institucionalización de los sistemas mixtos y la relación de mercado sea posible hacer frente a estas nuevas realidades.

3) Una de las características y objetivos de las políticas de ajuste y estabilización ha sido el de alcanzar y mantener el equilibrio macroeconómico. En la realidad la crisis económica de México que se presenta desde agosto de 1982 y durante todo el estancamiento

" Ulloa Padilla Odilia. "Nueva Ley del seguro Social: la reforma provisional de fin de siglo", en *El Cotidiano* 78, septiembre 1996, p. 34

productivo que el país a tenido que enfrentar, la disminución del gasto público, de sus gastos corrientes y del gasto social ha sido una constante. La disminución del gasto público empieza desde 1982. En 1987 se tenía un nivel de gasto similar al de 1978 aunque ha crecido desde 1990, en 1994 era equivalente al otorgado en 1984.⁷

De acuerdo a la perspectiva del Banco Mundial, los sistemas de salud y de pensiones entran en dificultades financieras debido a la transición demográfica y epidemiológica. Los logros alcanzados en la salud de la población han conducido a una ampliación en la esperanza de vida, lo que ha llevado a que cada vez sea más largo el tiempo entre la edad de jubilación y la edad de muerte. Actualmente la esperanza de vida en México es de 68.9 años para los hombres y de 75 para las mujeres⁸ y en el tiempo en que se generaron las legislaciones con relación a seguridad social era de 40.4 años para los hombres y 42.5 para las mujeres.

Se menciona también los cambios con relación a cotizantes frente a pensionados. Actualmente y para el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, es de 7 cotizaciones frente a 1 jubilado, esta relación muestra una tendencia desfavorable que se viene observando desde los años ochenta. Entre 1985 y 1992 la relación entre estos dos indicadores fue de 9 a 1, en 1993 y en 1994 de 8 a 1, esto indica que la presión financiera resultado de la relación señalada, se viene agudizando conformé se retarda una reactivación económica sostenida y en la medida que el empleo formal se reduce relativamente y se hace más precario.

Esto nos conduce a señalar que ha habido transición demográfica y epidemiológica, y que la estructura de la pirámide poblacional se modifica, la presión que se está ejerciendo en las finanzas de las instituciones de seguridad social se explica más por las restricciones habidas en los ingresos que financian a la seguridad social, que por excesivos gastos o altos costos.

⁷ Osorio Saúl y Ramírez Berenice, p.77

⁸ *Idem.*, p. 78

Los modelos de seguridad social que se instrumentaron en América Latina tienen una relación directa con el empleo formal. La relación entre cotizantes/asegurados y derechohabientes fue sosteniendo el crecimiento de las instituciones. La crisis económica y el estancamiento productivo por el que han atravesado la mayoría de los países latinoamericanos ha agudizado la precariedad laboral y el escaso crecimiento del empleo formal.

Pero puede observarse el crecimiento de la tasa de empleo es cada vez mayor y como contraparte, ha venido creciendo a tasas alarmantes. A raíz de la crisis de diciembre de 1994, la PEA y Asegurados se han visto afectados y el crecimiento se ha dado a bajos niveles y de manera muy lenta esto se puede observar en el cuadro 2.2.

Si el crecimiento del empleo formal, responde cada vez menos al crecimiento demográfico y por lo tanto a la necesidad de creación de nuevos empleos, la base de posibilidades cotizantes crecerá en menor proporción que la de los pensionados y cesados. Se puede decir, que si las cotizaciones de los trabajadores y las cuotas patronales y del Estado forman parte de los ingresos de la seguridad social, estos se han visto mermados por la caída del salario real y por el desvío de recursos que el estado ha tenido que realizar para enfrentar sus compromisos externos. Por el lado de los costos de la seguridad social, el comportamiento de la inflación y las devaluaciones han incidido directamente en el incremento de los precios de los insumos y de los servicios que los seguros sociales ofrecen, por encima de la inflación promedio y por su contenido importado. De esta forma consideramos que la debilidad financiera de los seguros sociales tiene una relación directa con lo que está sucediendo en el empleo y por los impactos macroeconómicos derivados de las crisis y las políticas para superarla.

CUADRO 2.1
POBLACIÓN TOTAL 12 AÑOS Y MÁS, PEA
OCUPADA Y ASEGURADOS
(Miles de personas)

| AÑO | POBLACION TOTAL 12 AÑOS Y MAS | PEA OCUPADA | ASEGURADOS |
|-----|-------------------------------------|----------------|------------|
|-----|-------------------------------------|----------------|------------|

| | | | |
|------|------------|------------|----------|
| 1988 | 54,242.8 | 28,851.8 | 8,131.0 |
| 1989 | 55,078.3 * | 26,457.6 * | 8,855.0 |
| 1990 | 55,913.8 | 24,063.3 | 9,579.0 |
| 1991 | 58,317.2 | 31,229.0 | 10,070.0 |
| 1992 | 59,658.7 * | 32,440.4 * | 10,012.0 |
| 1993 | 61,000.2 | 33,651.8 | 9,902.0 |
| 1994 | 62,491.1 * | 34,605.1 * | 10,086.0 |
| 1995 | 63,982.1 | 35,558.5 | 9,322.0 |
| 1996 | 66,038.0 | 36,580.7 | 10,142.0 |
| 1997 | 67,702.0 | 38,344.7 | 10,753.0 |
| 1998 | 69,378.1 | 39,507.1 | 11,507.0 |
| 1999 | 70,974.9 | 39,751.3 | 12,207.0 |
| 2000 | 72,571.7 * | 39,995.6 * | 12,907.0 |

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo 1991, 1993, 1995-1999,
 Informe del Banco de México 1999

* Datos Estimados Propios

CUADRO 2.2
POBLACION TOTAL DE 12 AÑOS Y MÁS
PEA Y ASEGURADOS
(variación porcentual anual)

| AÑOS | POBLACIÓN TOTAL 12 AÑOS Y MÁS | PEA | ASEGURADOS |
|------|-------------------------------------|-----|------------|
|------|-------------------------------------|-----|------------|

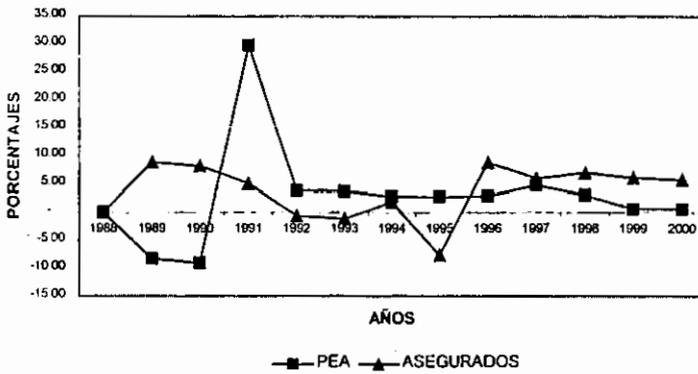
| | | | |
|------|-----|------|------|
| 1988 | - | - | - |
| 1989 | 1.5 | -8.3 | 8.9 |
| 1990 | 1.5 | -9.0 | 8.2 |
| 1991 | 4.3 | 29.8 | 5.1 |
| 1992 | 2.3 | 3.9 | -0.6 |
| 1993 | 2.2 | 3.7 | -1.1 |
| 1994 | 2.4 | 2.8 | 1.9 |
| 1995 | 2.4 | 2.8 | -7.6 |
| 1996 | 3.2 | 2.9 | 8.8 |
| 1997 | 2.5 | 4.8 | 6.0 |
| 1998 | 2.5 | 3.0 | 7.0 |
| 1999 | 2.3 | 0.6 | 6.1 |
| 2000 | 2.2 | 0.6 | 5.7 |

FUENTE: CUADRO 2.1

Razones suficientes desde la perspectiva del capital para declarar invariable a los sistemas de reparto y orientarse por la individualización de los fondos de pensiones, encaminados a fortalecer el sistema financiero mediante el ahorro forzoso de los trabajadores, además ello se está traduciendo en la formulación de nuevas modalidades de política social con orientaciones principalmente asistenciales de parte del Estado.

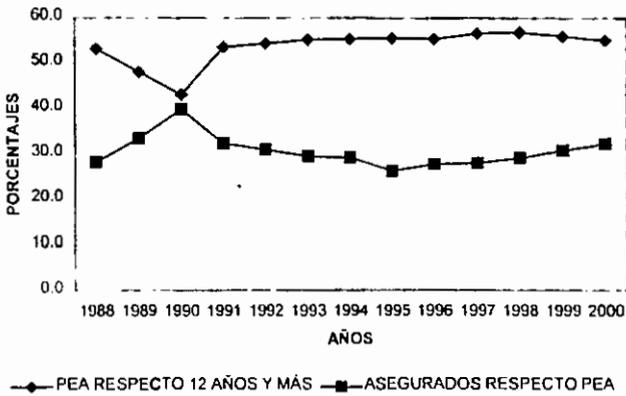
GRAFICA 1

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA Y ASEGURADOS



GRAFICA 2

POBLACIÓN ECONOMICA ACTIVA Y ASEGURADOS



2.6. - La Seguridad Social en Chile

El Parlamento chileno aprobó en 1924 un paquete de leyes sociales que crearon instituciones previsionales para los obreros, los empleados del sector privado y los empleados del sector público. A estos se les llamó Caja del Seguro Obrero, Caja de Previsión de Empleados Particulares (EMPART) y Caja Nacional de Empleados Públicos (CANAEMPU), respectivamente.

En la primera etapa de los programas de pensiones se llegaron a financiar con aportes del trabajador, del empleador y del Estado, operando mediante un régimen de capitalización, en el caso de las pensiones, y de reparto en el caso de las prestaciones de salud. Los beneficios proporcionados a los distintos sectores se diferían significativamente entre sí. Para los obreros estos beneficios incluían la atención médica del afiliado y un subsidio por enfermedad, seguro por invalidez y pensión por vejez a los 65 años de edad. El trabajador tenía la opción de retirar anticipadamente los fondos que hubieran acumulado. Para los trabajadores del sector privado los beneficios se restringían a un fondo de retiro y un seguro de vida, que permitían jubilarse con 30 años de servicio o a los 50 años de edad, o una pensión por invalidez.

La Caja creada en 1925 asumió la administración de un sistema heredado de fines del siglo pasado que proporcionaba pensiones de retiro a los 40 años de servicio y 65 años de edad. Desde su creación, y hasta comienzos de la década de 1950, el sistema chileno de seguridad social experimentó una rápida expansión en su cobertura y una ampliación de sus prestaciones. En la segunda mitad de la década de 1930 se creó la asignación familiar para los empleados, se estableció un sistema de medicina preventiva para todos los afiliados al sistema y se extendió la cobertura de las prestaciones de salud al cónyuge e hijos de los obreros.

En 1952 se llevó a cabo una profunda reforma que consolidó definitivamente un sistema de reparto. Esta reforma amplía y mejora los beneficios previsionales y de salud para

los obreros, creándose para su mejor administración el Servicio de Seguro Social (SSS) y el Servicio Nacional de Salud (SNS).

En el caso de los empleados se modificó el sistema de pensiones: el régimen de capitalización parcial vigente fue reemplazado por uno de reparto y se fijó en 35 años el requisito para la jubilación por años de servicio.

En los años sesenta se amplió el régimen de protección por régimen de trabajo y se creó un programa de medicina curativa de costo compartido para los empleados. A principios de los setenta se inició un proceso de unificación de los montos de las asignaciones familiares pagadas a distintos tipos de trabajadores y se intentó constituir una caja de previsión para comerciantes y trabajadores independientes. En este período se crearon las pensiones asistenciales, destinadas a personas de bajos recursos sin derecho a una jubilación en el sistema convencional; se constituyó el Fondo Único de Prestaciones Familiares, para la administración de las asignaciones familiares y se creó un sistema general de subsidios de cesantía. En la primera mitad de este período se adoptaron también algunas medidas tendientes a fortalecer la situación financiera del sistema, incluyendo un aumento de la tasa de aportes en 1974 (posteriormente volvieron a disminuir), el pago de aportes previsionales para sus empleados por parte del Estado y el aumento de las edades requeridas para obtener la jubilación.

Los sectores aún no cubiertos por la seguridad social en esta etapa incluían a trabajadores del sector agrícola, pequeños comerciantes y otros trabajadores por cuenta propia. Para estos sectores, los incentivos para ingresar al sistema de seguridad social eran escasos y las posibilidades de fiscalizar su afiliación obligatoria eran muy limitadas. De hecho, tanto los esfuerzos por constituir una caja de previsión para estos sectores bajo el régimen antiguo, a comienzos de los años setenta, como los intentos de incorporarlos al sistema de pensiones creado en 1981 tuvieron muy poco éxito.

Entre 1965 y 1977 las pensiones pagadas por el Servicio de Seguro Social crecieron a una tasa que duplicó con creces el aumento promedio del valor real de las pensiones del sistema. En 1974, en cambio, mientras las pensiones medias aumentaron en un 7.3 %, las pensiones obreras cayeron en un 4 %.⁹

Además existió un marcado deterioro de las pensiones registradas después de 1972, ya que se dio una fuerte expansión del gasto público, las que provocaron un déficit fiscal cercano al 25% del producto geográfico bruto (PGB), las principales medidas tomadas por las autoridades para controlar el desequilibrio fiscal, fue reajustar las remuneraciones y pensiones por debajo de la inflación efectiva acumulada. Esto involucró caídas reales del orden del 40% en ambas variables y por lo tanto, en los gastos corrientes del sector público. Posteriormente, el impacto negativo de la recesión de 1975 sobre las finanzas públicas obligó a contener el desequilibrio fiscal manteniendo los deprimidos valores de las pensiones durante el resto de la década. Este deterioro fue una de las causas principales del generalizado descontento de la población con la seguridad social en los años previos a la reforma de 1981.

2.6.1.- La Reforma de Chile, 1981

La reforma previsional dictada a fines de 1980, entró en vigor en mayo de 1981, abrió el camino para conformar un nuevo régimen previsional privado, de capitalización individual, sustancialmente diferente al sistema de reparto vigente hasta entonces. Esta reforma se aplicó al conjunto del sistema previsional al que estaban adscritos los civiles, dejando en cambio intacto el régimen previsional de las fuerzas armadas, que mantuvieron gran parte de sus tradicionales beneficios. La base de pensiones, en este nuevo sistema estaba constituido por los fondos acumulados por el afiliado en una cuenta individual, conformada por los aportes efectuados a lo largo de su vida laboral más los rendimientos de la inversión de estos fondos en el mercado financiero. En contraste con el régimen tradicional, que confiaba la gestión del

⁹ Marcel Mario y Arenas Alberto, *Reformas a la Seguridad Social en Chile*. Banco Interamericano de Desarrollo, 1991, p. 6

sistema de pensiones a instituciones semipúblicas, en el nuevo régimen los fondos previsionales son administrados por entidades privadas, denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), constituidas como sociedades anónimas. La afiliación al sistema y los aportes son obligatorias para todos los trabajadores dependientes, pero el trabajador puede elegir libremente entre las distintas AFP del sistema y trasladarse de una a otra en cualquier momento. Este aspecto contrasta con el esquema anterior, en el cual la adscripción a una caja de Previsión estaba determinada por el tipo de actividades desempeñadas por el trabajador.

Las AFP compiten con el mercado por la captación de afiliados, sobre la base de las comisiones cobradas, la rentabilidad de sus fondos y otros argumentos menos cuantificables. De las 12 AFP establecidas originalmente, se han pasado a un total de 13 instituciones, de las cuales 10 participan en el sistema desde su inicio. El total de aportes pagados por el trabajador alcanza alrededor del 21% de su remuneración, en tanto que los aportes previsionales del empleador es mínimo, los montos previsionales pagados por el trabajador y el empleador son menores a los vigentes en el antiguo sistema previsional al momento de la reforma. Hasta antes de marzo de 1981, la tasa promedio de los aportes a cargo del trabajador alcanzaba a poco más de un 10%, en tanto que la correspondiente al empleador superaba el 20%.¹⁰

En marzo de 1981 prácticamente la totalidad de las contribuciones a la seguridad fueron traspasada al trabajador, lo que elevó sus aportes alrededor de un 26% de su ingreso disponible. Para compensar la reducción de ingresos líquidos se estableció simultáneamente un reajuste de remuneraciones. En el nuevo sistema, en cambio, la tasa de aportes a cargo del trabajador quedó fijada inicialmente en un 17%. De ese modo el mayor incentivo para traslado de los trabajadores al nuevo sistema era la posibilidad de incrementar su ingreso líquido en la diferencia de tasas de aportes previsionales.

¹⁰Al inicio, el impuesto a la plantilla fue fijado transitoriamente en un 3%, programándose su desaparición en un plazo de 3 años. Este plazo, sin embargo se extendió año tras año con una tasa del 2% hasta que en 1988 fue finalmente eliminada, como parte del conjunto de rebajas tributarias previas al plebiscito de aquel año.

Las principales prestaciones del nuevo sistema al igual que el antiguo sistema de reparto, otorga distintos tipos de pensiones, entre las que se encuentra las de retiro, invalidez y sobrevivencia. Adicionalmente, a través de mecanismos complementarios se mantienen beneficios tales como protección contra accidentes de trabajo, seguro por cesantía y asignaciones familiares. Desaparecen, en cambio los fondos de desahucio¹¹ y los préstamos a los contribuyentes.

Además la reforma permite que las pensiones se ajusten de acuerdo a la inflación, puesto que su valor queda establecido en Unidades de Fomento (reajustables de acuerdo a la inflación mensual) al momento de adoptar la opción de retiro.

Este se ve como una solución al viejo problema del sistema Chileno de seguridad social. Al introducirse una pensión mínima garantizada y hacer más estrictos los requisitos para acceder a ella, el sistema permite asignar de manera más clara los distintos aportes del Estado, cubriendo parte del costo de las pensiones de los sectores de ingresos medios y bajos y traspasando al régimen de pensiones asistenciales los contribuyentes más irregulares y de menores recursos.

Durante los primeros años de vigencia del nuevo sistema, la gran mayoría de sus afiliados eran personas que se trasladaron de las cajas de previsión, estas personas serán las primeras en obtener una pensión por invalidez o vejez bajo el esquema de capitalización. Además la reforma de 1981 establece que sus fondos previsionales recibirán, al momento de retirarse, un aporte de parte del Estado. Este aporte se denomina Bono de Reconocimiento.

El Bono de Reconocimiento es un instrumento expresado en dinero que reconoce el comportamiento que implícitamente había asumido el Estado respecto del pago de las pensiones de los afiliados al antiguo sistema, en proporción al tiempo durante el cual aquéllos

¹¹ Sólo los empleados públicos que pagan su contribución en forma voluntaria (5,29%) pueden acceder a este beneficio.

aportan. Este Bono de Reconocimiento se calcula como el capital necesario para que el afiliado que se trasladó desde el antiguo sistema contrate una renta vitalicia equivalente a un 80% de las remuneraciones imponibles percibidas por éste antes de la reforma, en proporción a la fracción de su vida activa durante la cual aportó en el antiguo sistema.¹²

Los recursos acumulados en las cuentas individuales de los afiliados a las AFP son administrados por estas últimas, las que deben invertirlos en el mercado de capitales, incrementando los fondos de sus contribuyentes de acuerdo con los rendimientos de esas inversiones. Los fondos de los contribuyentes pueden ser invertidos por las AFP solamente en un número limitado de instrumentos financieros, que en la actualidad incluye depósitos a plazo en el sistema bancario, instrumentos emitidos por el sector público, letras hipotecarias y acciones y bonos de empresas de bajo riesgo. Por otra parte las AFP están sometidas a severas restricciones en cuanto a la concentración de su cartera de inversiones así como en su participación relativa en un determinado mercado. Todas estas normas apuntan a minimizar el riesgo de las carteras de los fondos de pensiones buscando, por un lado, tipo de instrumentos de bajo riesgo, y por otro, una adecuada diversificación.

La reforma de pensiones de 1981 se dice que tuvo lugar en un contexto político y económico para Chile, fue impulsada como una de las grandes modernizaciones de corte liberal y su aprobación tuvo lugar bajo un gobierno autoritario. Después de 10 años que se ha impuesto la reforma a la seguridad social en Chile, se puede decir que este sistema se ha asentado firmemente en la economía y en la sociedad chilena, sin producir grandes transformaciones sociales pero con un fuerte impacto económico.

Se dio el traslado al nuevo sistema de pensiones ya que el antiguo sistema contaba con una mala imagen, ya que se caracterizaba por su complejidad administrativa, por la heterogeneidad de sus regímenes previsionales, por la inestabilidad en el valor real de las

¹² Para el cálculo de Bonos de Reconocimiento, véase Ortúzar (1988)

pensiones y por el fuerte deterioro en sus prestaciones a lo largo de la década de los años setenta. Como se pueden observar los incentivos fueron tan poderosos, que en muchos casos fue necesario permitir el posterior retorno al antiguo sistema de trabajadores para los cuales este traslado resultaba económicamente perjudicial.

El nuevo sistema ha enfrentado limitaciones similares a las de su antecesor para incorporar a los trabajadores independientes. Es así como en la actualidad las AFP registran sólo 50.000 contribuyentes independientes, equivalentes apenas a un 5 por ciento del total de trabajadores por cuenta propia del país.

El nuevo sistema ha tropezado con un problema adicional, en relación con el nivel de los aportes efectuados y la evolución de las remuneraciones imponibles. En un régimen de capitalización individual, tanto el período de aportes como el monto de las imposiciones efectuadas repercuten en la acumulación de fondos por parte de los contribuyentes. La evidencia indica que tras 10 años de funcionamiento del nuevo sistema, a pesar de los altos rendimientos de los recursos invertidos, una significativa proporción de los contribuyentes ha acumulado fondos que están aún lejos de garantizarles pensiones de retiro razonables.

Las pensiones pagadas por el nuevo sistema han excedido significativamente a sus equivalentes en las antiguas cajas de previsión, en porcentajes que han variado desde un 35% para las pensiones de vejez a un 100% para las pensiones por invalidez. Las cifras anteriores, sin embargo, tienen un significado todavía muy limitado, dada la escasa representatividad de los datos correspondientes al nuevo sistema. Por estas razones los esfuerzos de los análisis se han orientado a estimar, a partir de un conjunto de supuesto sobre aportes y rentabilidad de los fondos de pensiones, las pensiones que el nuevo sistema estará en condiciones de pagar una vez alcanzada su madurez. Tales estimaciones han sido por lo general comparadas con las pensiones efectivas o estimativamente pagadas por el antiguo sistema.

La rentabilidad de los fondos de pensiones ha sido, en los 10 años de operación del sistema, sustancialmente superior a la supuesta en las estimaciones, en julio de 1981 y diciembre de 1990, la rentabilidad real de los fondos de pensiones alcanzó un promedio anual de 13%, siendo particularmente alta durante los primeros 5 años de operación del sistema. Cabe destacar que en ese mismo período la economía chilena experimentó una fuerte recesión que ocasionó graves dificultades para el sistema financiero, el cual debió ser auxiliado por el Banco Central para evitar su quiebra. El apoyo del Banco Central a las instituciones financieras, al mantener su capacidad de pago, permitió evitar un colapso financiero que habría significado fuertes pérdidas de capital para los fondos de pensiones. Así puede decirse que de manera indirecta el salvajismo de las instituciones financieras privadas permitió sostener la rentabilidad de los fondos de previsionales.

El actual régimen previsional se financia con tasas homogéneas de aportaciones y con reglas uniformes para la determinación futura de pensiones. En tales circunstancias, los efectos distributivos directos del nuevo sistema dependen de dos factores: uno es, la rentabilidad de los fondos de pensiones para contribuyentes de distintos estratos de ingreso y el otro es, el apoyo subsidiario del Estado a través de la garantía de pensiones mínimas y asistenciales.

La rentabilidad de los fondos de pensiones difiere para los distintos niveles de ingreso a causa de la estructura de comisiones que financia a la AFP. Debido a que éstas están compuestas de una comisión variable y una comisión fija, los contribuyentes de menores ingresos deben pagar una fracción mayor de sus aportes para el financiamiento del sistema, lo que reduce la rentabilidad de sus fondos.

En el caso de los afiliados de mayor ingreso, éstos podrán recibir una pensión favorecida por la mayor rentabilidad de sus fondos, pero moderada por los actuales toques de renta imponible. Los sectores medios se verán perjudicados por una menor rentabilidad relativa de sus fondos y la ausencia de mecanismos de apoyo estatal. Los sectores de bajos ingresos se verán favorecidos por la garantía de pensiones mínima y el aporte que deberá hacer

el Estado por su financiamiento. Finalmente, para los sectores indígenas se mantendrá básicamente el actual esquema de pensiones asistenciales. La principal incógnita, por lo tanto, no será la forma de esta distribución sino que hacia qué extremo estará inclinada.

Al entrar en vigencia la reforma previsional se constituyeron 12 administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las cuales conformaron la base del sistema privado de pensiones en Chile. Este sistema se ha caracterizado, desde sus inicios, por una fuerte concentración de sus afiliados en sólo tres instituciones, las cuales en los siete primeros meses de funcionamiento del sistema ya agrupaban a casi 60 por ciento del total de afiliados.

Por otra parte el sistema previsional ha sufrido fuertes impactos, particularmente los derivados de las crisis económicas de principio de la década pasada, la cual afectó directamente a los grupos económicos que en ese entonces eran propietarios de las mayores AFP, poniendo en peligro el normal desarrollo del sistema. Como resultado de la intervención de estos grupos durante la crisis de 1982, el gobierno se vio forzado a asumir temporalmente la administración de las AFP de propiedad de los mismos. Posteriormente estas AFP fueron reprivatizadas, quedando la mayoría en manos de consorcios internacionales.

Buen parte de las comisiones cobradas por las AFP se destinan a gastos de personal (29%) y gastos por concepto de comercialización, computación y administración (19%). Un 12.4% de los aportes efectuados por los imponentes se destinan a financiar al personal y los costos directos de administración del sistema.

Sin embargo, si a los gastos administrativos incurridos por las AFP se agregan los de las instituciones vinculadas al régimen antiguo, puede concluirse que la menos durante un largo período de transición, los gastos operacionales del conjunto de la seguridad social se verán significativamente incrementados, dada la necesidad de administrar regímenes en forma separada.

Una forma característica de los regímenes previsionales públicos de reparto en su tendencia a enfrentar desequilibrios actuariales, resultantes ya sea de factores demográficos o depresiones para la ampliación de beneficios previsionales más allá de lo financiable en el mediano y largo plazo. La reforma previsional aplicada en Chile en 1981 representaba un intento de contener institucionalmente tales desequilibrios. Igualmente, puede entenderse como un cambio estructural dirigido a aislar los beneficios previsionales de los vaivenes de las finanzas públicas.

La reforma Chilena dio origen a desequilibrios fiscales cuyo efecto se extenderá por varias décadas. Esto tienen dos fuentes principales: el desequilibrio financiero derivado del traslado al nuevo sistema de los contribuyentes de las cajas de previsión y de la retención de los beneficios pasivos de estas últimas, y el surtimiento de compromisos de gasto futuro en favor de los contribuyentes de las AFP. Entre estos compromisos se cuentan los Bonos de Reconocimiento para quienes se trasladaron desde cajas, y la garantía estatal de pensiones mínimas y asistenciales para el universo de contribuyentes.

La reforma previsional se vio acompañada de una marcada caída de los ingresos previsionales entre 1980 y 1983. En 1981, el primer año de operación del nuevo sistema, el déficit previsional se incrementó desde los niveles históricos de entre 1 y 3% del PIB hasta un 4,1%, para duplicarse al año siguiente cuando alcanzó un 8% del PIB.

Parte importante de esta caída de los ingresos se relaciona con la crisis económica experimentada por el país en el mismo período. Entre 1980 y 1983 el nivel de empleo se redujo en términos absolutos en un 13%, en tanto que las remuneraciones reales lo hicieron en 3%, profundizando la caída del ingreso públicos por imposiciones previsionales. Por su parte, los gastos previsionales se vieron incrementados como consecuencia del mayor desempleo y de la creación, en 1981, del subsidio único familiar (SUF)¹³.

¹³ El SUF es una asignación familiar de monto fijo para los hijos de familias en extrema pobreza. El número de estos subsidios pagados en la actualidad alcanza a más de un millón.

Ajuste Fiscal

Las fuentes de desequilibrio fiscal asociadas a la reforma previsional son en buena medida la manifestación explícita de los compromisos asumidos por el sistema público de reparto con sus contribuyentes. Por lo tanto, sus consecuencias económicas no son necesariamente idénticas a las de cualquier desequilibrio fiscal.

Diversos estudios han mostrados que una reforma previsional como la llevada en Chile tendría un impacto fiscal y macroeconómico neutro si se cumplieran tres requisitos: que el déficit previsional originado en la reforma se traslade íntegramente al balance global del sector público; que este déficit incremental se financie con endeudamiento interno y en particular con las AFP y que los Bonos de Reconocimiento correspondan exactamente al compromiso de pensiones futuras asumido por el Estado con los contribuyentes del antiguo sistema.

En Chile, el incremento del déficit previsional fiscal originado en la reforma y en las condiciones macroeconómicas de 1982 se vio acompañado de ajustes en el balance global del sector público. Entre 1980 y 1982, mientras el déficit previsional subió de un 1.7 por ciento a un 8.2 por ciento del PIB, el gobierno general pasó de un superávit de 5.4 por ciento a un déficit de 2.3 por ciento.

El examen de las fuentes de financiamiento de este equilibrio indica que, en lo que se refiere al endeudamiento interno, venta de activos e intermediación financiera, se pasó de una reducción neta de 2.9 por ciento a un incremento de 3.1 por ciento, diferencia que excede el efecto fiscal de la reforma. Gran parte de este vuelco se reflejó en una colocación neta de pagarés de Tesorería y de letras hipotecarias de la cartera de las cajas de previsión entre las AFP.

Proyecciones del déficit previsional

En los próximos años el déficit previsional del sector público se mantendrá como resultado de tres factores. En primer lugar, se estima que el desequilibrio del antiguo sistema

permanecerá en niveles significativos por otros 25 años, reduciéndose recién a partir de comienzos de la próxima década. De acuerdo con las proyecciones disponibles, los afiliados activos del antiguo sistema desaparecerán por completo hacia el año 2038, en tanto que los gastos en pensiones se mantendrán hasta el 2050, cuando fallezcan los últimos beneficiarios pasivos del sistema.

Por otra parte, el déficit se verá incrementado por el pago de Bonos de Reconocimiento a los antiguos contribuyentes de las cajas de previsión que se trasladaron al nuevo sistema, a medida que éstos vayan jubilándose.

En tercer lugar, tanto las pensiones mínimas bajo el nuevo sistema como las pensiones asistenciales (dirigidas a quienes no reúnen los requisitos para acceder al menos a las primeras) absorberán un volumen creciente de recursos.

Determinantes del déficit futuro.

De acuerdo a lo anterior, aun después de 35 años de operación del nuevo sistema, el sector público experimentará déficit vinculados a la reforma previsional del orden del 2 por ciento del PIB. El monto efectivo que alcance este déficit, sin embargo, todavía está sujeto a una gran incertidumbre en razón de su dependencia de factores que pueden incrementar significativamente los compromisos fiscales.

En segundo lugar, las proyecciones de gasto por concepto de pensiones mínimas y asistenciales son fuertemente dependientes de los fondos que los actuales contribuyentes al nuevo sistema logren acumular al momento de retirarse, tales fondos estarán determinados por la evolución que experimentan las remuneraciones reales, el desempleo, la rentabilidad de los fondos, las comisiones cobradas por las AFP y la evasión o subdeclaración previsional.

En tercer lugar, la reforma de 1981 y otras modificaciones a la situación laboral de grandes grupos de trabajadores en años pasados han dado origen a una serie de demandas

judiciales, cuyo resultado ha sido generalmente adverso al Fisco. Durante 1990 los gastos por este concepto alcanzaron a casi 20 millones de dólares y se prevé que, de no adoptarse medidas de fondo, esta cifra continuará aumentando en los próximos años.

Efectos macroeconómicos

El impacto macroeconómico de régimen previsionales alternativos depende de los efectos que éstos inducen sobre el comportamiento de trabajadores y empleadores en materia de ahorro e inversión. Gran parte de la literatura ortodoxa al respecto ha destacado las ventajas de un régimen de reparto cuando el consumo de las personas se ajusta a la teoría del "ciclo de vida"

Frente a una reforma como la experiencia en Chile, sin embargo, estos efectos se vinculan más bien a las características de la transición de un régimen público de reparto a uno privado de capitalización, a la forma en que se ajuste el sector público y a la contra parte financiera del ahorro previsional y el ajuste fiscal.

Ahorro, inversión y transición previsional.

Un nuevo régimen de capitalización involucra, ceteris paribus, un mayor ahorro previsional privado que un sistema maduro de reparto, puesto que en este último los aportes (ahorro) de los afiliados activos se destinan a financiar el gasto a pensiones. Para que el paso de un régimen a otro involucrara un incremento equivalente en el ahorro global de la economía, sin embargo, se requeriría que al término del sistema de reparto no se pagaran las pensiones de los beneficiarios pasivos de ese sistema. Esta alternativa es impensable para cualquier sistema real de reparto, donde la capacidad para recaudar aportes de los beneficiarios activos se basa en un compromiso implícito con los afiliados para el pago de sus pensiones en el futuro.

La transición al nuevo sistema significa forzosamente un déficit en el antiguo sistema de reparto. El impacto de la reforma sobre el ahorro global dependerá, por lo tanto, de la

reforma en que el sector público financie este desequilibrio y de la respuesta de los agentes económicos a estos cambios.

En este caso, el sector público asumiría implícitamente el financiamiento de las pensiones del nuevo sistema, garantizando a los contribuyentes un rendimiento para sus fondos equivalentes al interés pagado por los bonos públicos.

El sector de la reforma sobre el ahorro puede ser también neutralizado cuando el futuro incremento del ahorro previsional privado no se ve acompañado de una mayor inversión. Si junto con la reforma previsional no existe factores específicos que estimulen un aumento de la inversión, deberá producirse en el nivel de actividades, las tasas de interés, la inflación y el tipo de cambio, ajustes que reducen el ahorro público, el ahorro externo o el ahorro privado no previsional. Un efecto similar se debería cuando, junto con la reforma, factores endógenos o exógenos mejoren la balanza de pagos, reduciendo el ahorro externo.

Ahorro e inversión en Chile: 1980-1990

En efecto, entre 1981 y 1983 la inversión y el ahorro no sólo se redujeron en términos absolutos, sino que su caída superó a la del PIB, recuperándose a lo largo de los seis años posteriores.

Gran parte de la caída del ahorro entre 1981 y 1983 se concentró en el sector externo, donde de un déficit en cuenta corriente de 10.3 por ciento del PIB en 1981 se pasó a un superávit del 2.7 por ciento en 1983. El sector público agregó más de seis puntos adicionales a este ajuste, requiriendo sumar a los dos puntos de ahorro generado en el sistema previsional un incremento de ahorro privado que prácticamente se duplicó con porcentaje del PIB.

De esta manera, en los primeros años de la transición previsional el ahorro y la inversión estuvieron plenamente dominados por los efectos de la crisis económica y por los severos ajustes experimentados por el sector externo y el sector público. En tales

circunstancias, el sector previsional no pudo sino aliviar marginalmente los ajustes requeridos en el gasto privado.

De este modo, la contribución de los fondos previsionales al ahorro nacional en el período bajo análisis parece haber sido acomodada en una primera fase de reducción global del ahorro a través de la severidad de los ajustes externos y fiscales. Durante el período de recuperación, el nuevo sistema pudo haber contraído a la recuperación paulatina de los niveles de ahorro e inversión de comienzos de la década. Sin embargo, dado que al final del período se observaba una tasa de inversión muy similar a la de 1980, no podría argumentarse que el 3 por ciento del PIB aportado por el nuevo sistema previsional al ahorro haya contribuido a provocar alguna transformación macroeconómica sustantiva.

Colocación de los fondos de pensiones

Las AFP deben acceder oportunamente a instrumentos financieros con niveles de riesgo y rentabilidad que garanticen pensiones dignas a los actuales contribuyentes. Del mismo modo, las expansiones de la demanda y la oferta por estos instrumentos deben estar lo suficientemente coordinados como para evitar presiones inconvenientes sobre la tasa de interés y la política monetaria.

Por su parte, los principales instrumentos de inversión de origen privado a que han accedido los fondos de pensiones son los depósitos a plazo y las letras hipotecarias. La existencia de estas últimas en manos de las AFP prácticamente se triplicaron entre 1982 y 1990, a pesar de lo cual su participación en la cartera se redujo a menos de la mitad. Por su parte, los depósitos a plazo actuaron como variables de ajuste del sistema, incrementando la participación en los fondos en periodos de baja oferta de instrumentos institucionales.

El resto de la cartera de las AFP está compuesta de bonos y acciones de empresas. Estos instrumentos muestran una participación creciente en los fondos de pensiones, alcanzando a casi un 13 por ciento del total en 1990. Sin embargo, la oferta de este tipo de

instrumentos para las AFP está limitada por los estrictos requisitos de desconcentración y bajo riesgo por la legislación vigente.

Proyecciones de los fondeos previsionales y opciones de inversión.

Durante los próximos años los fondos de pensiones experimentarán un sistemático incremento que requerirá de una expansión paralela en las oportunidades de inversión institucional. Tales oportunidades se encuentran limitadas por las posibilidades efectivas de ampliación en la oferta de instrumentos elegibles, por las restricciones vigentes a la concentración de la cartera de inversiones de las AFP y por la posibilidad de incorporar nuevos instrumentos de inversión.

Las posibilidades de expansión que ofrecen las inversiones tradicionales de las AFP son limitadas. La oferta de las letras hipotecarias se expande a una tasa relativamente lenta, determinada por el crecimiento de la inversión habitacional. Los pagarés de tesorería registran una disminución neta que difícilmente se revertirá en el futuro, y el crecimiento de la oferta de pagarés del banco central se ha ido aproximando al crecimiento global de los fondos de pensiones.

Por su parte, la inversión en instrumentos públicos prácticamente alcanzó su máximo legal de 45 por ciento de los fondos de pensiones en 1990.

El mercado más dinámico para los fondos de pensiones en los últimos años ha sido el de los bonos y acciones de empresas, que se amplió en más de un 200% entre 1985 y 1990. La participación de los fondos de pensiones en el total de bonos de empresas alcanzaba a un 56% en tanto que en el caso de las acciones estas llegaban sólo a un 5%. No obstante, la expansión de estas inversiones se encuentra limitada por las restricciones legales en materia de concentración y riesgo, así como por la competencia de otros inversionistas institucionales como las compañías de seguros.

Dadas las restricciones anteriores, a comienzos de 1990 se incorporaron nuevas opciones de inversión para los fondos de pensiones. Entre estas se cuentan las acciones de sociedades inmobiliarias y financieras, deuda de corto plazo de empresas, fondos de inversión e inversiones en el extranjero. Esto significó un paso adelante que permitirá aliviar las presiones sobre los fondos.

El antiguo sistema de pensiones en Chile, si bien se desarrolló fundamentalmente a través de la ampliación y diversificación de beneficios previsionales y bajo la influencia de grupos de presión, tuvo como uno de sus grupos-objetivos iniciales a los sectores obreros organizados, surgidos de las transformaciones productivas de comienzos de siglo.

El régimen de capitalización parcial vigente durante los primeros 20 años de desarrollo de la seguridad social en Chile terminó siendo reemplazado por el de reparto, como resultado de su incapacidad para acumular reservas a una tasa adecuada.

Conclusiones

El antiguo sistema de pensiones tuvo un impacto moderadamente progresivo sobre la distribución del ingreso. Ello fue posible por la existencia de topes a los beneficios y aportes previsionales, y por la presencia de programas de subsidios como las asignaciones familiares.

El nuevo régimen de pensiones establecido por la reforma de 1981 adoptó un esquema de capitalización de escasos precedentes en el mundo como sistema de aplicación nacional. Esta transformación fue posible en virtud de los cambios estructurales experimentados por la economía chilena en los años previos. En particular, la profundización financiera favoreció y se nutrió de esta forma. Tanto la reforma previsional como las modificaciones que la precedieron permitieron grandes avances en la racionalización del sistema de pensiones en Chile.

Los grandes traspasos de contribuyentes al nuevo sistema fueron incentivados por la posibilidad que ofrecieron de incrementar los ingresos líquidos. Posteriormente, grandes contingentes de trabajadores que se han incorporado a la fuerza de trabajo ingresaron también al sistema. A pesar de ello y de la recuperación del empleo a partir de 1985, la cobertura de conjunto del sistema ha continuado descendiendo, ubicándose a fines de la década de 1980, 10 puntos por debajo de la de mediados de los años setenta.

La menor cobertura del sistema y la caída de las remuneraciones imponibles indican que la acumulación de fondos previsionales, especialmente de los grupos de edad intermedia, están aún lejos de garantizar una pensión digna para los afiliados a las AFP.

La estructura de comisiones de las AFP determina que la rentabilidad de los fondos sea mayor por los contribuyentes de mayores ingresos. Este efecto regresivo se compensa con el apoyo estatal a las pensiones mínimas y asistenciales, dejando a los estratos intermedios como los menos beneficiados por el sistema.

El paso del viejo al nuevo sistema y los compromisos asumidos por el Estado durante la transición generan fuertes presiones sobre las finanzas públicas, traducidas en déficit previsionales que se mantienen en el orden del 5% del PIB.

Una de las grandes ventajas aparentes de una transformación radical del sistema previsional, como la ocurrida en Chile, es la oportunidad de limitar el otorgamiento indiscriminado de beneficios previsionales, altamente costosos para el Estado y las futuras generaciones. No obstante, un sistema privado de capitalización no es del todo inmune a esta tentación. A través de los Bonos de Reconocimiento, la modificación de normas sobre retiro y las condiciones para acceder a pensiones mínimas, es posible para un gobierno obtener efectos políticos y originar costos económicos similares a los de un sistema de reparto de administración estatal.

En buena medida el sector público acomodó el desequilibrio previsional registrando sus mayores déficit durante la crisis de 1982-1983. Durante este período las AFP absorbieron buena parte de la deuda pública, el déficit cuasifiscal y las acciones puestas en venta por el Estado. En el futuro, sin embargo, es improbable que el sector público pueda mantener su participación en estos fondos, requiriéndose nuevos instrumentos de inversión de similar calidad y riesgo.

No existe evidencia de que durante la transición el régimen de capitalización haya contribuido a aumentar el ahorro interno. En este período el ahorro estuvo más bien determinado por condiciones macroeconómicas generales, por la restricción de divisas y por el ajuste fiscal.

CAPITULO III

LAS ADMINISTRADORAS DE FONDO PARA EL RETIRO

3.1.- Antecedentes de las Administradoras de Fondos para el Retiro.

La Seguridad Social ha sido uno de los pilares fundamentales de la política social en México. Por ende, el sistema de pensiones para los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social, es de gran importancia, ya que ha otorgado pensiones a muchas generaciones de trabajadores mexicanos. Sin embargo ante los cambios demográficos vividos en el país, la inviabilidad financiera y las desigualdades que genera actualmente el propio sistema, se hizo necesaria su reforma para seguir manteniendo esta importante prestación de la seguridad social y otorgar pensiones dignas.

En México se inició la reforma a la seguridad social con la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en mayo de 1992, fecha en la cual se modificaron las leyes del Seguro Social, INFONAVIT (Instituto Nacional de Fondos para la Vivienda de los Trabajadores) y del ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado).

El SAR surgió como complemento al sistema de reparto, además era un sistema de ahorro individual para los trabajadores, ejercido mediante cuentas bancarias personales, intransferibles y obligatorias en las que el empleador depositaría inicialmente un porcentaje del sueldo sobre nómina. Para muchos analistas la importancia del SAR se encontraba en su papel de transición hacia un sistema de retiro basado en la capitalización individual.

Originalmente la propuesta del SAR consiste en un ahorro individual obligatorio que se sumaría a las pensiones de beneficio del sistema tradicional (IMSS e ISSSTE). El sistema incluía dos subcuentas para cada trabajador: una de retiro y una de vivienda, que originalmente

se constituían con aportaciones patronales iguales al 2% del sueldo base de cotización definido, según fuera el caso, por las leyes del Seguro Social y el ISSSTE, para la subcuenta de retiro y de 5% para la subcuenta de vivienda.

Las contribuciones patronales al SAR se depositaban bimestralmente en las instituciones bancarias que eran elegidas por el patrón, las cuales expiden los comprobantes bimestrales de depósito que recibían los trabajadores y los recursos que eran entregados al Banco de México, el cual se encargaba de canalizar los recursos, en el caso de la subcuenta de vivienda se le entregaba al INFONAVIT.

El 23 de Julio de 1994 se creó la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), encargado de llevar a cabo la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro y de los participantes en los mismos.

La ley de los Sistemas de Ahorro para el retiro establece que la CONSAR contará con tres órganos de gobierno, los cuales serán:

- a) Junta de Gobierno
- b) La presidencia
- c) El Comité Consultivo y de Vigilancia.

La *Junta de Gobierno* es el órgano donde se encuentran representados los sectores obrero y patronal, a través de sus organizaciones a nivel nacional. La cual estará integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá, el Presidente y dos Vicepresidentes de la CONSAR, así como por otros once vocales, que representarán a los sectores gubernamentales, obrero y patronal de la siguiente manera:

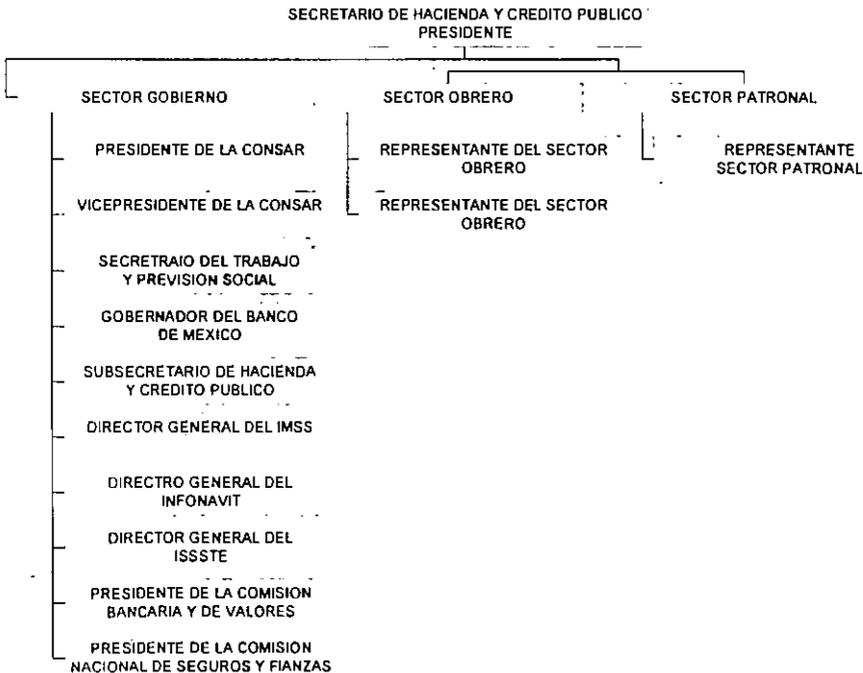
* Ocho vocales que representarán a diversas dependencias, entidades y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal y al Banco de México:

* Dos vocales que representarán a las organizaciones nacionales de trabajadores; y

* Un vocal que representará a las organizaciones nacionales de patronos.

De esta manera, la Junta de Gobierno de la CONSAR se constituye como un auténtico órgano de gobierno de integración tripartita, de conformidad con los principios que rigen las instituciones de seguridad social en nuestro país.

JUNTA DE GOBIERNO



Fuente: CONSAR

El Presidente de la CONSAR será nombrado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, dicho nombramiento deberá recaer en una persona que reúna los requisitos. El Presidente es la máxima autoridad administrativa de la CONSAR, teniendo a su cargo la representación legal y el ejercicio de las facultades de la Comisión, sin perjuicio de las atribuidas expresamente en la Junta de Gobierno. El Presidente ejercerá sus facultades directamente o por conducto de los servidores públicos de la CONSAR, en los términos del reglamento interior de esta mediante los acuerdos delegatorios que se expidan y que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

El nuevo Comité Consultivo y de Vigilancia de la CONSAR estará integrado en forma tripartita por diecinueve miembros que serán:

- *El Presidente de la CONSAR;
- *Seis representantes de diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y del Banco de México;
- * Seis representantes de las organizaciones nacionales de trabajadores; y
- * Seis representantes de las organizaciones nacionales de patrones.

A partir de 1994, la CONSAR amplió sus funciones de control y supervisión de los sistemas de ahorro para el retiro, a la par que realizaba estudios sobre el posible impacto que tendría en la economía y en particular en el ahorro interno, una ampliación del SAR. Se dice que la transición de un sistema de reparto a un sistema de capitalización individual ya había sido abordado con anterioridad por los especialistas, por lo cual no resultaban nuevas las reflexiones sobre este tema. Incluso a lo largo de 1993 y 1994 se mencionó insistentemente que los recursos acumulados en el fondo de contingencia y proveniente de la venta de empresas paraestatales, debían ser utilizados para pagar la deuda que el Estado adquiría con los trabajadores por la transición de un sistema a otro. Sin embargo la reforma de la seguridad social no se realizó en ese momento ni empleó tales recursos.

Por otra parte la nueva ley del Seguro Social y su complemento la ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (regula a las AFORES, SIEFORES y compañías comerciales de seguros de retiro), cierran un capítulo más de proceso de privatización o transferencias de activos públicos a agentes privados de la economía en México y de la llamada reforma económica del Estado, esta reforma se inició con la venta de activos públicos. Si bien es cierto que con la reforma a la ley del Seguro Social no se vendió o desincorporó el IMSS, ni éste es en sentido estricto una empresa sino un organismo que otorga prestaciones y beneficios de índole social en un marco jurídico-constitucional público y solidario.

Con el nuevo régimen privado de pensiones, el objetivo central de la reforma del sistema de seguridad social mexicana fue, en primer lugar, la privatización directa e indirecta de los fondos de pensiones de los trabajadores afiliados al IMSS y su transferencia a los mercados financieros mediante las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORES) y de las Compañías Comerciales de Seguros (CCS) y en segundo lugar, el establecimiento de un régimen privado de compra-venta de la prestación, es decir, de la pensión.

No se trata de un reordenamiento financiero del sistema de seguridad social del IMSS, sino de una reforma en la que implica una nueva concepción y práctica de la seguridad social basada en la filosofía del "esfuerzo individual", en un régimen de gestión dual público-privado y en el principio de la equivalencia que define para el otorgamiento de la prestación una relación costo-beneficio.

En esta reforma estructural el Estado, en una redefinición de su papel social asume los costos fiscales de la transición desde un sistema de seguridad social de gestión pública, colectivo, integral, de reparto social intergeneracional y redistributivo hacia otro sistema de gestión privada, desintegrado y antisolidario: asimismo, con recursos fiscales financiará los previsible "fallos" del mercado. El Estado por medio de la CONSAR, reducirá su participación a una regulación prudencial del régimen privado de pensiones, dentro del cual

jugara un papel exclusivamente "compensatorio" al rescatar por medio de una pensión mínima garantizada (PMG) a aquellos trabajadores asegurados cuyo ahorro individual es de 25 años de cotizaciones no sea suficiente para contemplar el pago de la primera de los seguros de renta vitalicia y de sobrevivencia y cuyo precio fijará en todo momento el mercado, sino es que la estructura oligopólica de compañías de seguros privados.

De esta manera se pasa de una gestión pública del bienestar social a una gestión privada y de un régimen de reparto solidario a uno de capitalización individual. La diferencia entre ambos regímenes radica en que la primera no sólo se cubren las obligaciones con las cotizaciones de los trabajadores en activo, sino que se busca una redistribución de los recursos desde los trabajadores de ingresos altos y medios hacia los de bajos ingresos; los segundos en contraste, al basarse en aportes definidos que se distribuyen en cuentas de ahorro de capitalización individual, fomenta una estructura de desigualdad respecto a los beneficios recibidos y entre los propios trabajadores. Mediante el régimen de reparto los beneficios se otorgan en igualdad de condiciones, con independencia del aporte real del trabajador, en función de la necesidad y fuera de la incertidumbre del mercado; en cambio, en el sistema privado y de capitalización individual el beneficio se obtiene mediante una transición mercantil individual y en función de su costo.

Se puede concluir que la seguridad social no es una empresa económica, ni pertenece al ámbito de la valorización y acumulación económica. El Seguro Social es un derecho y un bien social, un mecanismo de ajuste redistributivo entre salarios y salariables, ganancias que permiten en cierto grado moderar la desigualdad, y si alguna incidencia tiene en la esfera económica es la del mejoramiento de los niveles de productividad si se le considera como un elemento constitutivo de la inversión en capital humano.

La reforma de la seguridad social se dio en el marco del falso dilema de Estado o mercado, se optó por la liberalización de mercado de recursos (el fondo común de pensiones). Del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se concluyó que la causa principal de la

insuficiencia en el crecimiento de la economía fue la caída sistemática del ahorro interno registrada entre 1988-1994, que paso de 22 a menos de 16% del Producto Interno Bruto. De esta vertiente se dedujo que para salir de crisis era necesario elevar los coeficientes de ahorro interno y asignar un papel complementario al ahorro externo. Dentro de esta estrategia se situaron los cambios introducidos al sistema de seguridad social, fundamentalmente aquellos referidos al régimen de pensiones del IMSS, que administraba en la actualidad las contribuciones por este renglón de 11 millones de trabajadores afiliados.

3.2.- Las Administradoras de Fondo para el Retiro.

El motivo de la nueva ley del Seguro Social, la cual entro en vigor en 1997, señalo como uno de sus motivos que el IMSS tendrá más allá de la protección a los trabajadores actuales y de apoyo a las empresas establecidas, para promover activamente la generación de empleos y el crecimiento económico, debiendo contribuir a incrementar el ahorro interno y promover con decisión la creación de nuevas fuentes de trabajo, siendo el crecimiento del empleo el propósito central de la Reforma a la Seguridad Social Mexicana.

La ley entre otras transformaciones, sustituyó el modelo de retiro basado en el reparto genérico de recursos, por el que se finca en la capitalización de los recursos propiedad del trabajador que de vienen de las cuotas obrero patronales y las que asume el Estado, destinadas a construir el nuevo seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

El nuevo esquema pretende garantizar al trabajador la obtención de los beneficios esperados, a la vez hace posible una interrelación tal con el entorno económico-social, que permita satisfacer, paralelamente, diversas expectativas de carácter macroeconómico, con importantes efectos en sectores específicos, canalizando el ahorro interno hacia la inversión productiva.

En esta reforma predomina una lógica de incrementar el papel regulatorio del Estado y reducir su participación directa en funciones ejecutivas. De esta manera se contempla que los recursos de las cuentas individuales sean administrados por intermediarios financieros especializados en la administración e inversión de los recursos que corresponden a dichas cuentas. Las denominadas Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (AFORES), mismas que serán elegidas libremente por el trabajador, invertirán los fondos en instrumentos financieros bajo la regulación y supervisión del Gobierno Federal por medio de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

Este modelo señala como partes principales de la Reforma a:

- 1.- Los trabajadores tendrán derecho de elegir la AFORE que operará su cuenta individual, solicitando su registro a través de los promotores.
- 2.- Agentes promotores, son personas autorizadas para realizar actividades de registro de cuentas individuales, de comercialización y de promoción.
- 3.- Empresa, aportante y retenedor de la cuota obrera de vejez, vivienda y aportaciones voluntarias.
- 4.- Entidades receptoras, realizarán la recaudación de las cuotas, actuando por cuenta y orden de los Institutos de Seguridad Social.
- 5.- Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), entidades responsables de la administración de las cuentas individuales de los trabajadores.
- 6.- Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORES), sociedades de inversión operadas por la administradora donde se invertirá los recursos de los trabajadores, de acuerdo a su elección.
- 7.- Empresas operadoras de la base de datos nacional SAR, empresa que tendrá la concesión para operar la Base Nacional de Datos del SAR, la cual podrá ser consultada por los participantes del sistema.
- 8.- Instituciones de crédito liquidadoras de los retiros parciales o totales previstos en la Ley del Seguro Social.

9.- Institutos de seguridad social, el IMSS pondrá a disposición su Catálogo Nacional de Asegurados, así como sus actualizaciones, el INFONAVIT transferirá las aportaciones para vivienda al Banco de México para ser invertidos en términos de la ley del INFONAVIT.

10.- La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CON SAR), organismo regulador del sistema.

3.3.- Características de las AFORES

La ley señala a las AFORES como: " Entidades financieras que se dedican de manera exclusiva, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de las leyes de seguridad social, así como a administrar sociedades de inversión."¹

De manera sencilla se puede decir, que las AFORES son instituciones que forman parte del sistema financiero que a cambio de una comisión o pago intervendrán en el manejo del ahorro de los trabajadores, contribuyendo a satisfacer las necesidades de financiamiento del gobierno y las empresas. Estas entidades financieras se crearán expreso y exclusivamente para administrar los fondos de retiro, cesantía y vejez, los que no quedarán estáticos en sus áreas sino que serán movidos hacia operaciones de inversión, precisamente por conducto de Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORES) también dedicadas de manera única a operar con recursos del SAR (Sistema de Ahorro para el Retiro).

Además las AFORES actuarán como sociedades operadoras de las SIEFORES, éstas a su vez serán sociedades de inversión con sus propias características, derivadas de una diferencia esencial con las otras sociedades de inversión: no invertirán ahorros voluntarios sino forzados de la masa de trabajadores, quienes por lo tanto no podrán retirar sus fondos en

¹ Amezcua Ornelas Norahenid, Las AFORES paso a paso. Editorial SICCO, 1997, página 29

cualquier momento (liquidez por recompra de las acciones de la sociedad de inversión especializada, SIEFORES), sino sólo podrá realizar retiros en los tiempos y condiciones que fija la Ley del Seguro Social (65 años y 1.250 cotizaciones, invalidez y 250 cotizaciones, etc.) y en general, las leyes de seguridad social.

Las AFORES son intermediarios financieros. Un intermediario financiero es una empresa que vincula aquellos agentes que tienen necesidades de financiamiento con aquellos que tienen capital disponible. Las AFORES contemplan las siguientes características importantes:

A) Son sociedades anónimas de capital variable; esta figura jurídica se aviene a la estrategia de diseminar la propiedad de las Administradoras. La ley de los sistemas de ahorro para el retiro da a estas sociedades un trato distinto que al común de las sociedades anónimas comerciales, al obligarlas a tener un giro único exclusivo. Esta connotación permite calificar a las Administradoras sólo por consideraciones propias de un régimen de pensiones y no por los beneficios accesorios que puedan entregar, con ello se pretende darle al sistema la transparencia de información que se requiere.

B) Persigue fines de lucro. Esta es una condición que por definición cumplen las sociedades anónimas.

C) Su patrimonio es independiente del Fondo de pensiones. Por lo tanto, estas sociedades sólo administran el Fondo y, por cumplir esa labor, cobran una comisión.

La ley exige que cuando menos el 51% del capital sea propiedad de personas físicas mexicanas y personas morales mexicanas cuyo capital sea mayoritariamente propiedad de mexicanos y sean efectivamente controladas por los mismos. No podrán adquirir una persona física o moral más del 10% del capital social de una AFORE, salvo que lo autorice la CONSAR y siempre que no implique conflicto de interés (artículo 23 de la nueva ley del

Sistema del Ahorro para el Retiro). Lo anterior tiende a evitar prácticas monopólicas, sin olvidar que el tope de 10% puede ser rompible sin limitación alguna.

D) Debe mantener una reserva especial invertida en las acciones de las sociedades de inversión que administren. Su monto será determinado por la CONSAR, con base en el valor total de las carteras que dichas sociedades de inversión administren e independiente de la Reserva Legal que establece la Ley General de Sociedades Mercantiles.

E) Cobran comisiones que representan el precio que el afiliado paga por el servicio que le presta la sociedad. 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.

Para febrero de 1997, la junta de Gobierno de la CONSAR autorizó a 17 Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) y sus respectivas sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (SIEFORES), esto se puede observar en el cuadro 3.1, ya que fueron las que satisficieron las condiciones de operación y funcionamiento, previstas por las disposiciones normativas. Además se pueden observar las que están operando actualmente (Junio 2000), pasan de 17 a 13 AFORES, esto de debe a las fusiones entre bancos.

Al cierre de Junio del 2000, se han registrado 16,574,262 trabajadores en alguna de las 13 AFORES actualmente en operación, cubriendo el 78.3% del mereado potencial de 21,172,442 trabajadores estimados para este año.

El 75.9% de los trabajadores afiliados se encuentran concentrados en seis AFORES: Bancomer con 16.1%; Santander Mexicano con 14.0%; Profuturo GNP con 12.4%; Banamex Aegon con 12.4%; Garante con 10.8% y Bitel con 10.2%.

CUADRO 3.1

**AFORES QUE PARTICIPAN EN EL MERCADO
DESDE 1997 HASTA JUNIO 2000**

| AFORES ¹ 1997 | SIEFORES | AFORES ² 2000 | SIEFORES |
|---|--------------------------------------|------------------------------|-------------------------------|
| 1 - AFORE BANCOMER, S.A. DE C.V. | BANCOMER REAL, S.A. DE C.V. | 1 - BANAMEX AEGON | BANAMEX # 1 |
| 2 - AFORE BANAMEX, S.A. DE C.V. | BANAMEX # 1, S.A. DE C.V. | 2 - BANCOMER | BANCOMER REAL |
| 3 - AFORE BITAL, S.A. DE C.V. | BITAL S1 DE RENTA REAL, S.A. DE C.V. | 3 - BANCRECER DRESNER | BANCRECER DRESNER I-1 |
| 4 - AFORE GENESIS | GENESIS, S.A. DE C.V. | 4 - BITAL | BITAL S 1 DE RENTA REAL |
| 5 - AFORE INBURSA, S.A. DE C.V. | INBURSA S.A. DE C.V. | 5 - GARANTE | GARANTE 1 |
| 6 - AFORE PREVINTER, S.A. DE C.V. | PREVINTER, S.A. DE C.V. | 6 - INBURSA | INBURSA |
| 7 - AFORE TEPEYAC, S.A. DE C.V. | TEPEYAC, S.A. DE C.V. | 7 - PRINCIPAL | PRINCIPAL |
| 8 - BANCRECER-DRESNER, S.A. DE C.V. AFORE | BANCRECER-DRESNER, S.A. DE C.V. | 8 - PROFUTURO GNP | FONDO PROFUTURO |
| 9 - GARANTE S.A. DE C.V. AFORE | GARANTE 1 S.A. DE C.V. | 9 - SANTANDER MEXICANO | AHORRO SANTANDER MEXICANO |
| 10 - PROFUTURO G.N.P., S.A. DE C.V. | FONDO PROFUTURO, S.A. DE C.V. | 10 - SOLIDA BANORTE GENERALI | FONDO SOLIDA BANORTE GENERALI |
| 11 - SANTANDER MEXICANO, S.A. DE C.V. AFORE | SANTANDER MEXICANO S.A. DE C.V. | 11 - TEPEYAC | TEPEYAC |
| 12 - SOLIDA BANORTE, S.A. DE C.V. AFORE | FONDO SOLIDA BANORTE, S.A. DE C.V. | 12 - XXI | XXI |
| 13 - ATLANTICO-PROMEX, S.A. DE C.V. AFORE | APINDEX, S.A. DE C.V. | 13 - ZURICH | ZURICH |
| 14 - AFORE CAPITALIZA, S.A. DE C.V. | CAPITALIZA, S.A. DE C.V. | | |
| 15 - AFORE XXI, S.A. DE C.V. ADMINISTRADORA | SIEFORE XXI, S.A. DE C.V. | | |
| 16 - AFORE CONFIA-PRINCIPAL, S.A. DE C.V. | SIEFORE CONFIA PRINCIPAL S.A. | | |
| 17 - ZURICH AFORE, S.A. DE C.V. | ZURICH SIEFORES, S.A. DE C.V. | | |

Fuente: Boletín Informativo, CONSAR 1997 y 2000

¹Afores y Siefores autorizadas para 1997

²Afores y Siefores que operan actualmente Junio 2000

3.4.- La Reforma y su impacto probable sobre el ahorro interno.

La economía mexicana ha sido extremadamente inestable desde principios de los años ochenta, experimentando dos crisis económicas severas en 1982 y 1985. El deterioro en los términos de intercambio y la reducción de los flujos externos de capital inició en 1982 un periodo de estancamiento económico y altos niveles de inflación. El aumento en el pago de intereses de la deuda interna y externa debido a la devaluación y a las altas tasas de interés causaron un incremento dramático en el déficit fiscal, a pesar de las rigurosas medidas de austeridad en el gasto público.

La falta de disponibilidad de crédito y el debilitamiento del mercado interno disminuyó la inversión interna bruta a medida de los años ochenta. En términos de ahorro, la crisis de 1982 fue realmente difícil superar. En 1988 el Pacto de Solidaridad Económica impuso nuevamente una política económica crediticia altamente restrictiva (la tasa de interés aumentaron a más de 25% en términos reales) y una severa disciplina fiscal con el objetivo de controlar la inflación. La estricta política económica desincentivó el ahorro, una gran cantidad de la cual se depositó en instrumentos no-bancarios, como certificados de la tesorería y papel comercial en el mercado de valores, mientras que el valor de los depósitos y otros instrumentos bancarios disminuyó.²

El ahorro total en México, medido a través de la formación bruta de capital más la variación de existencia³, se mantuvo cambiante de 1988 a 1990 se mantuvo en 20% como porcentaje del PIB (ver cuadro 3.3). Sin embargo para 1991 la tendencia cambia y se nota un deterioro continuo. En 1993 y 1994, el ahorro público disminuyó, aunque el ahorro privado mejoró un poco, fue insuficiente para financiar la inversión, de tal suerte que el déficit de la cuenta corriente continuó aumentando. Los déficits de cuenta corriente fueron financiados

² Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, ed. Fondo de cultura Económica.

³ Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León, 1998, 1999 y 2000

principalmente mediante grandes ingresos de capital extranjero, de los cuales el mayor componente era la inversión en cartera, aunque el flujo de inversión extranjera

CUADRO 3.2
PIB, AHORRO INTERNO Y
APORTACIONES AFORES
(Millones de pesos de 1993)

| AÑO | PIB | AHORRO INTERNO | APORTACIONES AFORES |
|------|-------------|----------------|-----------------------|
| 1988 | 1,042,066.1 | 221,960.1 | |
| 1989 | 1,085,815.1 | 220,420.5 | |
| 1990 | 1,140,848.0 | 231,592.1 | |
| 1991 | 1,189,017.0 | 222,346.2 | |
| 1992 | 1,232,162.0 | 204,538.9 | 11,483.9 ¹ |
| 1993 | 1,256,196.3 | 189,685.6 | 12,832.3 |
| 1994 | 1,311,661.1 | 196,749.2 | 18,125.1 |
| 1995 | 1,230,771.1 | 237,538.8 | 20,633.8 |
| 1996 | 1,294,196.6 | 264,016.1 | 18,509.8 |
| 1997 | 1,381,665.6 | 284,623.1 | 3,766.5 ² |
| 1998 | 1,448,134.7 | 304,108.3 | 34,976.5 |
| 1999 | 1,501,008.2 | 325,718.8 | 20,916.2 |
| 2000 | 1,618,173.1 | 359,234.4 | 78,599.1 ³ |

Fuente: Banco de México, Indicadores Económicos, Noviembre 1992 y Junio 2000
 INEGI, Estadísticas Económicas Febrero 2000, PRONAFIDE 1997-2000 y CONSAR
 Boletín Informativo Diciembre de 1997 y Abril del 2000

¹ Del año 1992 al año 1996 SAR afiliados al IMSS

² Año 1997 inicio de AFORES

³ Aportaciones hasta el 7 de Julio del 2000

directa también seguía creciendo con continuidad. La importancia de las entradas de capitales a corto plazo puso a la economía mexicana en una situación de vulnerabilidad a los cambios de expectativas en los mercados financieros.

El aumento de tasas de interés en el extranjero provocó una disminución del atractivo de las inversiones en los mercados emergentes, además en el país se dieron conmociones políticas que afectaron la estabilidad económica. Para diciembre de 1994 se da una devaluación de la moneda, lo cual provocó un aumento en las tasas de interés y el mercado de acciones se desplomó.

CUADRO 3.3
PIB, AHORRO INTERNO
APORTACIONES AFORES
(Variación porcentual anual)

| AÑO | PIB | AHORRO INTERNO | APORTACIONES AFORES |
|------|------------------|----------------|---------------------|
| 1988 | - | - | - |
| 1989 | 4.2 | -0.7 | - |
| 1990 | 5.1 | 5.1 | - |
| 1991 | 4.2 | -4.0 | - |
| 1992 | 3.6 | -8.0 | - |
| 1993 | 2.0 | -7.3 | 11.7 |
| 1994 | 4.4 | 3.7 | 41.2 |
| 1995 | -6.2 | 20.7 | 13.8 |
| 1996 | 5.2 | 11.1 | -10.3 |
| 1997 | 6.8 | 7.8 | -79.7 |
| 1998 | 4.8 | 6.8 | 828.6 |
| 1999 | 3.7 | 7.1 | -40.2 |
| 2000 | 7.8 ¹ | 10.3 | 275.8 |

Fuente: Banco de México, Indicadores Económicos, Noviembre 1992 y Junio 2000
 INEGI, Estadísticas Económicas Febrero 2000, PRONAFIDE 1997-2000 y CONSAR
 Boletín Informativo Diciembre de 1997 y Abril del 2000

¹ Dato preliminar

Siguiendo la metodología expuesta anteriormente para explicar la evolución del ahorro, destaca en primer lugar que el crecimiento económico no fue lo suficiente elevado como para

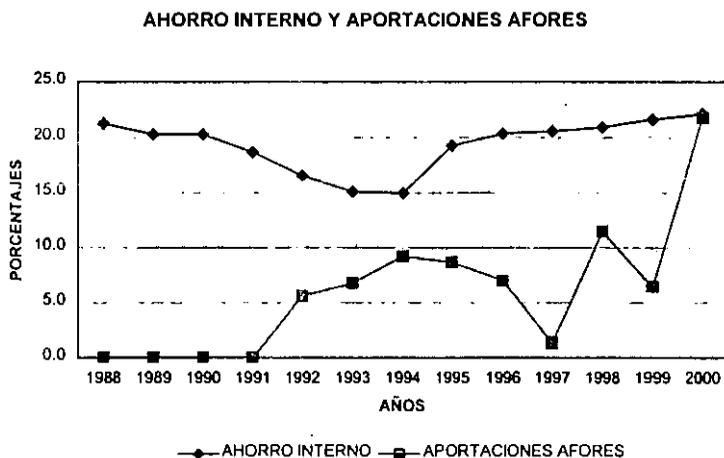
impulsar un mayor ahorro. En los dos primeros años del periodo, el crecimiento económico mostró una tendencia decreciente, partiendo en 1990 con una tasa del 5% hasta arrojar una tasa negativa en 6.2% en 1995 (ver cuadro 3.3). A partir de entonces, se han alcanzado niveles superiores al 5%. No obstante el crecimiento económico fue sumamente volátil y no permitió elevar el nivel de ingreso, por esto, se puede considerar como primer obstáculo en la acumulación de ahorro interno durante los últimos años.

CUADRO 3.4
AHORRO INTERNO Y
APORTACIONES AFORES
(Porcentajes)

| AÑO | AHORRO INTERNO | APORTACIONES AFORES |
|------|-----------------|----------------------------|
| | Respecto al PIB | Respecto al Ahorro interno |
| 1988 | 21.3 | - |
| 1989 | 20.3 | - |
| 1990 | 20.3 | - |
| 1991 | 18.7 | - |
| 1992 | 16.6 | 5.6 |
| 1993 | 15.1 | 6.8 |
| 1994 | 15.0 | 9.2 |
| 1995 | 19.3 | 8.7 |
| 1996 | 20.4 | 7.0 |
| 1997 | 20.6 | 1.3 |
| 1998 | 21.0 | 11.5 |
| 1999 | 21.7 | 6.4 |
| 2000 | 22.2 | 21.9 |

Fuente: Cuadro 1

GRAFICO 3.1



Después de la crisis de 1995 el gobierno se propuso alcanzar un crecimiento económico vigoroso y sostenido, se requiere incrementar sistemáticamente la inversión, la cual es esencial para impulsar el desarrollo del país y elevar el bienestar de la sociedad. Para llevar a cabo esto se generó una reforma para crear ahorro interno, la cual arranca de una situación deteriorada, en términos de las masas de recursos que pueden provenir de las cotizaciones y hay por lo menos cuatro factores importantes:

- Salarios reales bajos que presentan una recuperación lenta.
- Un nivel de desempleo de los más altos de la historia reciente del país.
- Fuerte incremento de trabajo informal y subempleo que lo acompaña.
- Los nuevos empleos que sean creado tienden a ser de baja productividad y bajos salarios.

CUADRO 3.5
Población Total 12 años y más, PEA, Asegurados y Afiliados
(Miles de Personas)

| AÑOS | POBLACIÓN TOTAL 12 AÑOS Y MÁS | PEA OCUPADA | ASEGURADOS | AFILIADOS AFORES |
|-------------|--|------------------------|-----------------------|-----------------------------|
| 1988 | 54,242.8 | 28,851.8 | 8,131.0 ¹ | |
| 1989 | 55,078.3 ¹ | 26,457.6 ¹ | 8,855.0 | |
| 1990 | 55,913.8 | 24,063.3 | 9,579.0 | |
| 1991 | 58,317.2 | 31,229.0 | 10,070.0 | |
| 1992 | 59,658.7 ¹ | 32,440.4 ¹ | 10,012.0 | 10,012.0 |
| 1993 | 61,000.2 | 33,651.8 | 9,902.0 | 9,902.0 |
| 1994 | 62,491.1 ¹ | 34,605.1 ¹ | 10,086.0 | 10,086.0 |
| 1995 | 63,982.1 | 35,558.5 | 9,322.0 | 9,322.0 |
| 1996 | 66,038.0 | 36,580.7 | 10,142.0 | 10,142.0 |
| 1997 | 67,702.0 | 38,344.7 | 10,753.0 | 8,391.8 ² |
| 1998 | 69,378.1 | 39,507.1 | 11,507.0 | 11,382.8 |
| 1999 | 70,974.9 | 39,751.3 | 12,207.0 | 13,546.9 |
| 2000 | 72,571.7 ¹ | 39,995.6 ¹ | 12,907.0 ¹ | 14,258.4 ³ |

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Empleo 1991, 1993, 1995-1999, CONSAR, Boletín informativo SAR 1997, 1998, 1999 y 2000, Banco de México, Informe del Banco de México 1999

¹ Datos Estimados Propios

² Apartir de 1997 Trabajadores registrados con al menos una aportación

³ Al cierre de abril del 2000

El SAR como sistema de pensiones privado se creó apenas en 1992 y en cuanto a planes para formación de ahorro de largo plazo, destaca la reforma al sistema de seguridad social, y principalmente al sistema de pensiones se da en 1997, ya que esto da una solución para la población económicamente activa ocupada.

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

El modesto crecimiento económico ha provocado que el ritmo de creación de empleos sea demasiado lento como para absorber una fuerza de trabajo que aumente rápidamente, en el cuadro 3.6 se puede observar como la PEA se ve afectada en los años de 1994 y 1995 después se observa un incremento muy lento.

Cuando el crecimiento y la creación de empleos resulta insuficiente en el sector formal de la economía, la mano de obra excedente suele encontrar empleo en el sector informal. No puede pasar inadvertido el hecho de que las contribuciones y la cobertura de la seguridad social están directamente vinculadas a la situación del empleo y los salarios. Cuando disminuye el empleo formal, se reduce la cobertura y bajan los ingresos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

CUADRO 3.6
PEA, ASEGURADOS Y
AFILIADOS AFOPRES
(Variación porcentual anual)

| AÑOS | PEA | ASEGURADOS | AFILIADOS AFOPRES |
|------|------|------------|-------------------|
| 1988 | - | - | - |
| 1989 | -8.3 | 8.9 | - |
| 1990 | -9.0 | 8.2 | - |
| 1991 | 29.8 | 5.1 | - |
| 1992 | 3.9 | -0.6 | - |
| 1993 | 3.7 | -1.1 | - |
| 1994 | 2.8 | 1.9 | -1.1 |
| 1995 | 2.8 | -7.6 | 1.9 |
| 1996 | 2.9 | 8.8 | -7.6 |
| 1997 | 4.8 | 6.0 | 8.8 |
| 1998 | 3.0 | 7.0 | -17.3 |
| 1999 | 0.6 | 6.1 | 35.6 |
| 2000 | 0.6 | 5.7 | 19.0 |

Fuente. INEGI, Encuesta de Empleo 1991, 1993, 1995-1999, CONSAR, Boletín Informativo SAR 1997, 1998, 1999 y 2000, Banco de México, Informe del Banco de México 1999

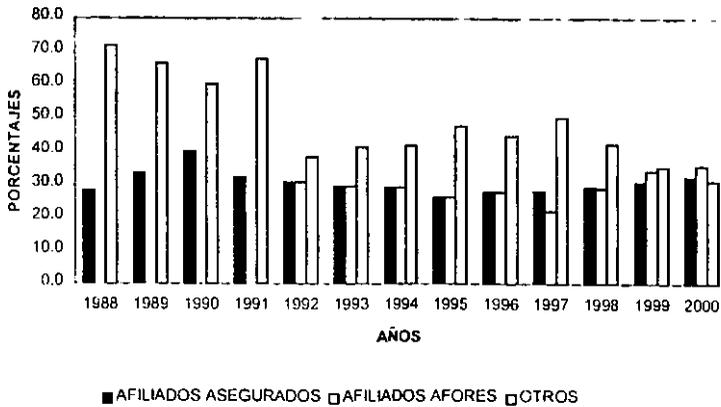
CUADRO 3.7
ASEGURADOS Y AFILIADOS
RESPECTO A LA PEA
(Porcentajes)

| AÑOS | ASEGURADOS | AFILIADOS AFORES | OTROS |
|------|------------|------------------|-------|
| 1988 | 28.2 | - | 71.80 |
| 1989 | 33.5 | - | 66.50 |
| 1990 | 39.8 | - | 60.20 |
| 1991 | 32.2 | - | 67.80 |
| 1992 | 30.9 | 30.9 | 38.2 |
| 1993 | 29.4 | 29.4 | 41.2 |
| 1994 | 29.1 | 29.1 | 41.8 |
| 1995 | 26.2 | 26.2 | 47.6 |
| 1996 | 27.7 | 27.7 | 44.6 |
| 1997 | 28.0 | 21.9 | 50.1 |
| 1998 | 29.1 | 28.8 | 42.1 |
| 1999 | 30.7 | 34.1 | 35.2 |
| 2000 | 32.3 | 35.6 | 31.1 |

Fuente: INEGI, Encuesta de Empleo 1991,1993,1995-1999, CONSAR, Boletín Informativo SAR 1997,1998,1999 y 2000, Banco de México, Informe del Banco de México 1999

GRAFICO 3.2

ASEGURADOS Y AFILIADOS AFORES CON RESPECTO A LA PEA



3.5.- Características de las Siefores

Las sociedades de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro (SIEFORES), tienen por objeto invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales que reciban en los términos de las leyes de seguridad social.

Las SIEFORES otorgan la mayor seguridad y la obtención de una adecuada rentabilidad de los recursos de los trabajadores. El régimen de inversión tenderá a incrementar el ahorro interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos de largo plazo acorde con el sistema de pensiones. Conforme al régimen de inversión, los recursos deberán canalizarse preponderadamente al fomento de las siguientes actividades:

- a) La actividad productiva nacional;
- b) La mayor generación de empleo;
- c) La construcción de vivienda;
- d) El desarrollo de infraestructura;
- e) El desarrollo regional.

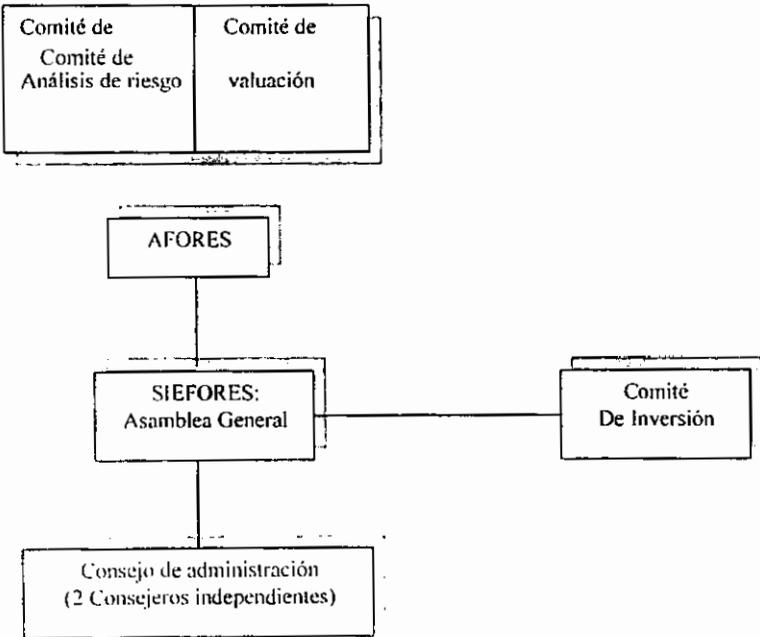
El régimen de inversión se sujetará a lo dispuesto por las reglas de carácter general que expida la CONSAR y a los lineamientos siguientes:

- Instrumentos emitidos o avalados por el Gobierno Federal
- Instrumentos de renta variable
- Instrumentos de deuda emitidos por empresas privadas
- Títulos de deuda emitidos, aceptados o avalados por instituciones de banca múltiple o de banca de desarrollo
- Títulos que preserven su valor adquisitivo conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor
- Acciones de otras sociedades de inversión, con excepción de las SIEFORES.

A este respecto, la ley prevé que las AFORES podrán operar varias SIEFORES, las cuales tendrán diversas composiciones de cartera, pero dispone que, en todo caso, las AFORES deberán administrar necesariamente, cuando menos, una SIEFORE cuya cartera estará integrada fundamentalmente por los valores cuyas características específicas preserven el valor adquisitivo del ahorro de los trabajadores.

En toda SIEFORE deberá existir un comité de inversión, el cual tendrá como objeto determinar la política y estrategia de inversión y la composición de los activos de la sociedad, así como designar a los operadores que ejecuten la política de inversión.

ESTRUCTURA ORGÁNICA DE UNA SIEFORE



Fuente: CONSAR

El rendimiento de la SIEFORE se calcula a partir del incremento observado en los precios de las acciones de las Sociedades de Inversión para el periodo de referencia. Cabe destacar, que desde el inicio del sistema hasta el 30 de junio de 1998, este reporte por la SIEFORES fue, en promedio, de 20.61% en términos nominales y de 4.71% real. Es importante mencionar que la rentabilidad de bolsa, la cual muestra el rendimiento que se obtiene por cada peso invertido en la SIEFORE, es un indicador que nos muestra una rentabilidad después del cobro sobre saldo. Por lo que comparar la rentabilidad de las SIEFORES de acuerdo a este criterio erróneo, debido a que en las AFORES que cobran sobre saldo, el rendimiento se ve afectado, mientras que para una AFORE que cobra sobre flujo el rendimiento de su SIEFORE no se ve alterado.

Por su parte el rendimiento de gestión muestra rendimiento obtenido por las SIEFORES antes del cobro de las comisiones. Este indicador permite comparar el desempeño financiero que cada una de las SIEFORRES ha tenido durante el periodo del 2 de julio de 1997 al cierre de junio del 1998. La gestión promedio del sistema fue de 21.06 nominal, lo cual equivale a 5.10% por arriba de la inflación.

El indicador de rendimiento Neto (IRN) muestra el rendimiento anual otorgado por las SIEFORES, una vez deducidas las comisiones sobre flujo y sobre saldo. Los calculos se realizaron con base en el rendimiento observado las estructuras de comisiones vigentes de las AFORES para el trabajador promedio, considerando una permanencia de 24 años. No significa en manera alguna un compromiso de futuros rendimientos, es tan sólo un indicador que permite evaluar de manera conjunta, la gestión de las administradoras y sus comisiones. En el periodo de referencia, por ejemplo el IRN para un trabajador con las características mencionadas fue de 3.72% en términos reales.

Es pertinente señalar, que el IRN es la rentabilidad real anual que podrá ganar trabajador si los rendimientos obtenidos por cada SIEFORE y las comisiones autorizadas, se mantienen constantes en un periodo de 24 años, por lo que únicamente expresa el resultado

actual proyectado en el tiempo. Así mismo este indicador variará dependiendo de los resultados de las SIEFORES o ante una modificación de las comisiones de las AFORES. Los rendimientos están sujetos a cambios diarios, dependiendo de la estructura de la cartera de las SIEFORES.

El incremento en los precios de las acciones de las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro es la base para calcular su rendimiento en cierto periodo. El rendimiento promedio para el retiro es la base para calcular su rendimiento en cierto periodo. El rendimiento promedio desde el inicio del sistema al cierre del sexto bimestre de 1999 fue 30.24, lo cual equivale a 9.65% real.

El desempeño financiero entre las administradoras se compara a través de su rendimiento de gestión, el cual muestra el rendimiento obtenido por las SIEFORES antes del cobro de comisiones. En este sentido, el rendimiento de gestión promedio registrado desde el inicio del sistema al cierre de diciembre de 1999 fue 31.16%, equivalente a 10.30% por encima de la inflación.

El rendimiento promedio registrado por las SIEFORES del 31 de diciembre de 1998 al 30 de diciembre de 1999 fue de 26.86%, equivalente al 13.07% real, mientras que el rendimiento de gestión para el mismo periodo fue 27.59% en términos nominales, lo que equivale a 13.72% una vez descontada la inflación.

CONCLUSIONES

El ahorro interno está considerado como un instrumento importante de la política económica ya que para alcanzar metas de crecimiento favorable es necesario contar con recursos económicos que coadyuven a elevar la inversión productiva. El objetivo de la política económica actual es incrementar el ahorro nacional para poder reducir la dependencia del capital externo, esto es por medio de un ahorro forzoso. Para llevar a cabo dicha sustitución de ahorro es necesario preguntarse si los individuos y familias pueden y desean ahorrar, además si existe una estructura institucional adecuada para captar el ahorro.

Las teorías económicas que han explicado la función de ahorro coinciden con la percepción de sacrificar consumo presente por consumo futuro. Además una buena distribución del ingreso provocará una tasa de ahorro mucho mejor en la economía y los hábitos de consumo de una sociedad estarán acordes con la posibilidad que el propio país tiene.

Las expectativas de inflación y las devaluaciones determinan en gran medida el nivel del ahorro dentro de una economía, para el caso de México no es fácil diferenciar el efecto de cada una de las variables se puede decir que constituyen una combinación indeterminada de las dos. Los ajustes tanto en inflación como en el tipo de cambio han sido tan pronunciadas que en muchos casos los agentes económicos no han estado dispuestos a mantener sus recursos en pesos a ningún precio.

En México, las devaluaciones y los movimientos en precios no han sido definidos ex-antes, de manera que a ningún nivel de interés nominal se ha podido conservar el ahorro interno. Es importante que ante posibilidades de una crisis los agentes económicos tengan una clara idea de los límites que puedan alcanzar el incremento en la inflación o el tipo de cambio, para que los movimientos en las tasas de interés nominales presenten con claridad el nivel de tasa real y no se pierda el beneficio de ahorrar. Para México su principal obstáculo en las

últimas décadas ha sido la fuga de capitales y las devaluaciones, movimientos importantes hacia el exterior ante la presencia de expectativas negativas de la economía que han sido constantes.

Con respecto a la variable inversión es sumamente sensible a los cambios económicos derivados de la implementación de políticas económicas en períodos de crisis o cambios estructurales. El período más representativo fue la década de los ochenta donde a partir de la crisis de 1982 se desplomó el Producto Interno Bruto. Los niveles de inversión sufrieron una caída de mayor intensidad, contribuyendo además otros factores como la devaluación del peso, altas tasas de interés, elevado de inflacionario, desorden en las finanzas públicas y entre otros factores por la pérdida de la confianza y tanto de inversionistas nacionales como extranjeros ante la situación económica imperante.

En nuestro país, como en todos, los determinantes de la inversión se relacionan con la viabilidad de las políticas económicas, lineamientos de la inversión extranjera directa, el nivel impositivo, la estructura de la producción y el mercado; el poder adquisitivo real, el nivel salarial y el grado de calificación de la mano de obra, las expectativas de ganancias, la situación financiera de las empresas, así como los niveles crediticios y tasas impositivas; el nivel de ingresos del sector público, la capacidad de endeudamiento externo e interno y por la situación de la industria de bienes de capital.

La seguridad social como política económica del país tiene como objeto garantizar una calidad de vida favorables a los trabajadores al momento de retirarse, incapacitarse temporalmente o parcialmente o ya sea mejorando la situación familiar al momento de su fallecimiento. Los recursos aportados al seguro social constituyen un apoyo al ahorro nacional del país, esto es a través de las cotizaciones de los trabajadores, empleadores y gobierno, se convierte en ahorro forzoso.

En el caso de México, el Instituto Mexicano del Seguro Social constituye el principal apoyo del sistema de seguridad social, esta institución sufrió algunos desajustes en 1997 entre

los recursos disponibles y los gastos que debieron realizarse por tal motivo. A través de las experiencias internacionales de algunos países y en especial partiendo de la experiencia Chilena se lleva a cabo un nuevo sistema de pensiones. El cual privatizó el sistema y eliminó el llamado sistema público de cotización por reparto, por una capitalización individual, en la que los recursos captados se canalizan hacia distintos fondos de inversión, llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones, estos fondos compiten entre ellos por captar el ahorro de los trabajadores los cuales se invierten en los mercados financieros.

Para el caso de México se realizó la privatización del sistema de pensiones que pasó a ser manejado por los grupos financieros, formando las AFORES (Administradoras de Fondos para el Retiro), que son entidades financieras encargadas de canalizar recursos de cada trabajador, estos intermediarios financieros cobran una comisión por el manejo de la cuenta, además van a estar relacionados con las SIEFORES (Sociedades de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro) las cuales invierten recursos de las cuentas para generar un excedente, que operan dentro de la Bolsa Mexicana de Valores.

El nuevo sistema de pensiones pretendía eliminar la inequidad que generaba el sistema anterior. Con la actual reforma se pretendió mejorar la estructura demográfica del país y poder garantizar plenamente los recursos de los trabajadores en su retiro.

Este sistema se ve factible para lograr beneficios macroeconómicos ya que se pretende generar ahorro interno. El nuevo sistema de pensiones partió de una situación deteriorada, esto es, México cuenta con altos niveles de desempleo y la caída severa y/o lenta recuperación de los salarios reales. La baja tasa de interés, la desigualdad de ingresos, la inflación y devaluación de la moneda son puntos importantes que influyen en el desahorro de la población.

Este nuevo sistema de privatización se creó recientemente en 1997, aún no se pueden evaluar sus resultados; sin embargo enfrenta el problema de un gran sector informal, se estima que sólo el 35% de la población económicamente activa está afiliada al sistema.

Por último, es evidente la necesidad de que se fortalezca el ahorro interno, a fin de que en el mediano plazo, la política económica se sustente en recursos propios y el ahorro externo pase a un segundo plano. Por esto, es necesario mejorar los siguientes puntos:

- 1.- Reiniciar el crecimiento económico.
- 2.- Incrementar el nivel de empleo.
- 3.- Mejorar la distribución del ingreso.
- 4.- Alcanzar la estabilidad política y social.
- 5.- Avanzar en el desarrollo del sistema financiero.

Si las nuevas estrategias nos e diseñan para mejorar de manera conjunta los elementos antes mencionados, la economía mexicana quedará expuesta a sufrir constantemente crisis como la que se vivió durante 1995. Por lo anterior, en un país como México no basta con esperar que el crecimiento y la generación de empleos por si solos mejoren la distribución del ingreso, sino que también se necesita perfeccionar la política económica y sus herramientas, entre las que destaca la política fiscal, mediante la cual se puede mejorar el reparto de los recursos. Al mismos tiempo, la estabilidad económica, política y social, es la única manera de erradicar de manera definitivamente la fuga de capitales hacia el exterior, permitiendo que los recursos se queden en el país.

BIBLIOGRAFIA

- 1.-AMEZCUA ORNELAS NORAHEHENID; *LAS AFORES PASO A PASO*; EDITORIAL SICCO, 1997.
- 2.-ASPE ARMELLA PEDRO; *EL CAMINO DE LA TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA*; EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA, 1993.
- 3.-AYALA ESPINO JOSE L; *DICCIONARIO DE ECONOMÍA PÚBLICA*; FACULTAD DE ECONOMÍA, 1997.
- 4.-BUIRA SEIRA ARIEL; *LOS DETERMINANTES DEL AHORRO EN MÉXICO*; NACIONES UNIDAS.
- 5.-CONSAR. *BOLETÍN INFORMATIVO*; DICIEMBRE 1997, 1998, 1999 Y 2000.
- 6.-DELGADO CARRILLO MARIO MARTIN; *TASAS MARGINALES EFECTIVAS DE GRAVAMEN PARA LOS INSTRUMENTOS DE AHORRO EN MÉXICO*; TESIS ITAM 1996.
- 7.-DORNBUSCH RUDIGER/ FISCHER STANLEY; *MACROECONOMÍA*; EDITORIAL MC GRAW HILL, QUINTA EDICIÓN.
- 8.-GACETA DE ECONOMÍA ITAM; *LA REFORMA A LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO*; SEPTIEMBRE 1997.
- 9.-GOLLÁS MANUEL; *LA MOVILIDAD DEL AHORRO Y LA INVERSIÓN EN MÉXICO*, DOCUMENTOS DE TRABAJO # 11-199, COLMEX.
- 10.-KATZ ISAAC; *LOS DETERMINANTES DEL AHORRO EN MÉXICO*, DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL DEPARTAMENTO ACADEMICO DE ECONOMÍA, ITAM, 1992.

- 11.- LOMELI VENEGAS LEONARDO: *LA ECONOMÍA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO; ANTECEDENTES DE LA REFORMA DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL Y SALUD PÚBLICA*; TESIS LICENCIATURA. FACULTAD DE ECONOMÍA. 1997
- 12.- MACIAS EDUARDO ET...AL; *EL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO DENTRO DEL CONTEXTO INTERNACIONAL*; COPARMEX.
- 13.- MANKIW N. GREGORY; *MACROECONOMÍA*; EDITORIAL ANTONI BOSCH.
- 14.- MARCEL MARIO Y ARENAS ALBERTO; *REFORMA A LA SEGURIDAD SOCIAL EN CHILE*; BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. 1991.
- 15.- SOLO MONTES DE OCA GLORIA; *DETERMINANTES DEL AHORRO EN AMERICA LATINA: MEXICO Y CHILE.*; TESIS SOMETIDA PARA EL GRADO EN M.A. INTERNATIONAL RELATIONS DEPARTAMENTO DE GOBIERNO. 1996-1997.
- 16.- OSORIO SAÚL Y RAMIREZ BERENICE; *SEGURIDAD O INSEGURIDAD SOCIAL: LOS RIESGOS DE LA REFORMA*; EDITORIAL TRIANA. UNAM.
- 17.- PODER EJECUTIVO FEDERAL; *PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000*
- 18.- ROBLES NAVARRO JOSÉ; *LA SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA EN LOS ALBORGES DEL SIGLO XXI*; EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICO. 1997.
- 19.- RUIZ MORENO ANGEL GUILLERMO; *LAS AFORES: EL NUEVO SISTEMA DE AHORRO Y PENSIONES*; EDITORIAL PORRÚA. 1997.
- 20.- SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL EN MÉXICO; *LA PREVISIÓN SOCIAL EN MÉXICO*; CUADERNOS LABORALES. MÉXICO 1988.
- 21.- SOLIS LEOPOLDO; *EVOLUCIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO HACIA LOS HUMBRALES DEL SIGLO XXI*. EDITORIAL SIGLO XXI. 1997.

22.- SOLIS SOBERÓN FERNANDO Y VILLAGOMEZ ALEJANDRO F. COPIADORES: *LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO*. FONDO DE CULTURA ECONOMICA. CONSAR.

23.-ULLOA PADILLA ODILIA: NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL: *LA REFORMA PREVISIONAL DE FIN DE SIGLO XXI*: EDITORIAL SIGLO XXI. 1996.

24.-VILLAGOMEZ AMEZCUA ALEJANDRO: *LOS DETERMINANTES DEL AHORRO EN MÉXICO: UNA RESEÑA DE LA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA*: ECONOMÍA MEXICANA. VOL. II NÚMERO 2 JULIO-DICIEMBRE 1993.

25.-ZEDILLO PONCE DE LEON ERNESTO: *LAS AFORES FORTALECEN EL AHORRO INTERNO Y PROTEGEN LOS RECURSOS DE LOS TRABAJADORES*: LOS PINOS. MÉXICO D.F. A 4 DE NOVIEMBRE DE 1998.