



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

"EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA REFORMA AL
SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA
P R E S E N T A
KARLA MARGARITA MADRID ARCÍBAR



DIRECTOR DE TESIS: MTRO. JOSE VENANCIO RUIZ ROCHA

CD. UNIVERSITARIA

FEBRERO 2004.



Universidad Nacional
Autónoma de México



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).

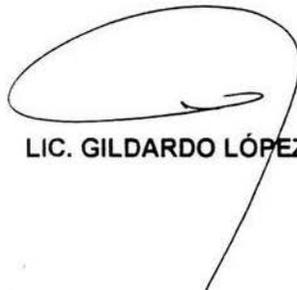
El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición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



ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. KARLA MARGARITA MADRID ARCÍBAR**, bajo el siguiente título: **“EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO”**, en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

A t e n t a m e n t e



LIC. GILDARDO LÓPEZ TIJERINA.



ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. KARLA MARGARITA MADRID ARCÍBAR**, bajo el siguiente título: **“EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO”**, en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Fodel Jamit Simental', written over a horizontal line.

LIC. FODEL JAMIT SIMENTAL.



**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. KARLA MARGARITA MADRID ARCÍBAR**, bajo el siguiente título: **“EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO”**, en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

A t e n t a m e n t e


LIC. JOSÉ VENANCIO RÚIZ ROCHA.



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. KARLA MARGARITA MADRID ARCÍBAR**, bajo el siguiente título: **“EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO”**, en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

A t e n t a m e n t e

LIC. LEONARDO LOMELÍ VANEGAS.



ACADEMIA NACIONAL
DE EXÁMENES
PROFESIONALES

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. KARLA MARGARITA MADRID ARCÍBAR**, bajo el siguiente título: "**EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO**", en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

A t e n t a m e n t e

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ángel A. Ramírez'.

LIC. ANGEL AVILA RAMÍREZ.

AGRADECIMIENTOS.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por permitirme acceder a una educación en sus aulas.

A todos los maestros que me dieron clase durante mi estancia en la facultad y en especial al M.C. Ariel Quintero, ya con su orientación en la primera fase de mi tesis me ayudó a definir el esqueleto de la presente tesis, al Mtro. José Venancio Ruíz por apoyarme como persona y en todo mi trabajo de tesis, al Lic. Gildardo López, Lic. Fodel Jamit Simental, Mtro. Leonardo Lomelí y al Mtro. Angel Ávila, gracias por su tiempo, su interés y paciencia en este trabajo.

A todos mis compañeros de la Facultad de Economía, ya que de una u otra forma el haberlos conocido me ayudó a aprender de la escuela y de las personas, y en especial a Laura Figueroa e Ignacio Cruz, gracias por su amistad.

A mi familia, por apoyarme en todos mis planes descabellados y por estar ahí, para bien o para mal.

*"Este no es un libro. Quien lo toca esta tocando a un hombre.
A ti, quien quiera que seas,
he impregnado con mi aliento esta hoja para hacerla crecer,
oprimiendo un instante entre mis manos vivas:
¡Ten!, ¡Mira cómo me late el pulso de las muñecas!
¡Mira como se dilata y contrae la sangre en mi corazón!
Me ofrezco a ti, en todo y para todo, me ofrezco a mí mismo,
prometiéndote no dejarte jamás,
De lo que doy fe firmando con mi nombre".*

Walt Whitman

*A Estefanía, Monserratt, Brenda y Fátima,
por estar conmigo siempre,
soportarme y quererme.*

ÍNDICE

ÍNDICE DE CUADROS, DIAGRAMAS Y GRÁFICAS	3
INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO 1. SITUACIÓN ECONÓMICA, POLÍTICA Y SOCIAL DE MÉXICO DE 1921 AL 2002.	
1 Introducción.	8
1.1 1921 A 2002.	12
1.2 Formación y evolución del sistema de pensiones, 1900-1992.	24
1.2.1 Antecedentes.	24
1.2.2 Formación y evolución.	29
1.2.3 El antiguo sistema de pensiones.	34
CAPÍTULO 2. LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL.	
2.1 La situación internacional.	37
2.2 Los sistemas de pensiones.	43
2.2.1 El sistema de seguridad social en Europa.	44
2.2.1.1 Alemania	45
2.2.1.2 Francia.	46
2.2.1.3 Gran Bretaña.	48
2.2.1.4 España.	49
2.2.2 Estados Unidos.	50
2.2.2.1 Programas de Seguridad Social.	52
2.2.2.2 Programas de Asistencia Social.	53
2.2.3 América Latina.	54
CAPÍTULO 3. LA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO, 1992 A 2002.	
3.1 La reforma al sistema de pensiones.	60
CAPÍTULO 4. PERSPECTIVAS DE LA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES	72

CONCLUSIONES	84
ANEXO: EL CASO CHILENO	86
- Origen de la reforma previsional.	
- Etapa de transición.	
- Sistema de pensiones actual (Cuenta de capitalización individual).	
BIBLIOGRAFÍA	95
HEMEROGRAFÍA	98

ÍNDICE DE CUADROS, DIAGRAMAS Y GRÁFICAS

GRÁFICA 1.1 Población Total en México de 1985 a 1995.	30
CUADRO 1.1 Población por grupos de edad e Índice de dependencia, 1930-2000.	31
CUADRO 1.2 Porcentaje de población por grupos de edad e Índice de dependencia, 1930-2000.	36
CUADRO 1.3 Principales puntos del antiguo sistema de pensiones.	36
CUADRO 2.1 Población de más de 60 años, 1990-2150.	41
CUADRO 2.2 Pilares de los sistemas de pensiones propuestos por el Banco Mundial.	42
CUADRO 2.3 Ejes de la política social de Estados Unidos.	51
DIAGRAMA 2.1 Programas de Seguridad Social en Estados Unidos.	52
CUADRO 2.4 Sistema de Pensiones en América Latina.	59
CUADRO 3.1 Principales puntos del sistema de ahorro para el Retiro (SAR).	61
CUADRO 3.2 Principales puntos del sistema de pensiones actual.	63
DIAGRAMA 3.1 Participantes en el sistema de pensiones.	66
CUADRO 3.3 Trabajadores afiliados a las AFORE, 1997-2003.	71
CUADRO 4.1 Trabajadores registrados por AFORE a Septiembre de 2003.	73
CUADRO 4.2 Trabajadores registrados por AFORE a Septiembre de 2003. Aplicación del Índice Herfindhal-Hirschman.	74
CUADRO 4.3 Trabajadores registrados por AFORE a Septiembre de 1998. Aplicación del Índice Herfindhal-Hirschman.	75
CUADRO 4.4 Servicios que ofrecen las AFORE's a Septiembre de 2003.	77
GRÁFICA 4.1 Ahorro para el retiro en México como porcentaje del PIB.	79
CUADRO 4.5 Alternativas para incrementar la pensión al momento del retiro.	83
ANEXO CUADRO 1.1 Evolución de cotizantes y afiliados del sistema de pensiones chileno.	89

INTRODUCCIÓN

"América Latina enfrenta, en el contexto de la globalización, cambios profundos en las políticas económicas y sociales, tales como una mayor tecnificación de la producción, privatización, descentralización y la redefinición del papel del Estado y la sociedad civil, entre otros procesos que crean un nuevo marco dentro del cual habrán de desenvolverse las políticas sociales en materia de seguridad social vigentes en un futuro cercano".¹

Es bien conocido que la entrada del neoliberalismo a las economías ha ocasionado grandes cambios para que estas puedan adaptarse al modelo, estos van desde la política, la economía, la sociedad y las políticas gubernamentales.

El neoliberalismo tiene sus raíces teóricas en la corriente clásica de Smith y Ricardo, los cuales ya planteaban la no participación del Estado en las cuestiones económicas, dedicándose a la procuración de bienestar social, estas ideas son retomadas posteriormente por los neoclásicos y son los cimientos del actual sistema neoliberal. En nuestro país se comienzan a dar signos de cambio después de una gran crisis que sufriera el país a finales de los 70's, en el sexenio de Miguel de la Madrid y es con Carlos Salinas de Gortari que se entra más a fondo con el Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos.

En este proceso se dan grandes cambios, en cuanto a los empresarios, estos dan prioridad a las actividades más rentables, para las cuales debe existir facilidad para invertir y las menos trabas posibles. El gobierno toma el papel de mediador entre estos últimos y las familias, y crea el ambiente para facilitar las actividades de los empresarios y que las familias reciban las atenciones necesarias para realizar su trabajo de manera conveniente.

En los 80's, en todas las economías latinoamericanas se da la crisis de la deuda, esta implica fuertes ajustes que modificaron los espacios de intervención del Estado en el mercado, disminuyéndolo sustancialmente y apremiando a las leyes del mercado y el individualismo, en los sistemas de seguridad social podemos observar claramente esta tendencia, al pasar de un sistema público a uno privado.

Entre las varias reformas que se llevaron a cabo para la sociedad en México esta la educación (incentivando las carreras terminales técnicas), la seguridad social (siendo reducido su margen de cobertura), las políticas sociales (pasando de universales a focalizadas), entre otras.

La seguridad social busca el bienestar de la sociedad. El concepto completo de seguridad social contiene varios puntos, y en la mayoría de los países existe uno o más de los siguientes:



FUENTE. Ayala Espino, José. *Economía del sector público mexicano*. UNAM Facultad de Economía. México 1999. Pag. 495.

¹ Ramírez López, Berenice. *La seguridad social. Retos y reformas*. Ed. UNAM, 1999.

El tema de análisis para esta tesis es el cambio que se ha dado en los sistemas de pensiones de nuestro país, esto implica hacer un análisis de estos sistemas en otros países del mundo para determinar quien o quienes has sido los protagonistas y quienes los afectados de estos cambios, además de analizar el papel que actualmente juega nuestro país en este contexto y que tendencia sigue la seguridad social en la estrategia neoliberal.

Para el desarrollo de este trabajo se consideró dividirlo en cuatro capítulos, en el primero de ellos se da una perspectiva general de la formación y evolución de nuestro país en todo lo largo del siglo XX, ya que es en esta época cuando surge como una nación más organizada e independiente, y en base a los requerimientos económicos se va creando una infraestructura social para la población, por esta razón la segunda parte esta destinada a describir la evolución específicamente del sistema de pensiones en nuestro país en estas fechas.

Posteriormente se describen los sistemas de pensiones de varios países del mundo, esto para tener un punto de comparación, más amplio, de antemano sabemos que van a existir diferencias con los países más desarrollados, ya que desde los orígenes de la seguridad social en Europa esta surge como un punto de partida de desarrollo asociado a la Revolución Industrial y actualmente es una medida para fortalecer a la población por las guerras mundiales, y en Latinoamérica se origina como instrumento de poder y desarrollo social, y aunque trata de imitar los modelos proteccionistas de Europa las situaciones son completamente diferentes.

En el tercer capítulo lo dedico completamente a describir como se dio la reforma al sistema de pensiones y cual es el funcionamiento actual, esto me parece importante pues es de vital importancia para toda la sociedad y son las bases para este análisis.

En el cuarto se realiza un balance a cerca de la situación actual de las AFORE's para evaluar si se han cumplido las metas planteadas por el gobierno como justificación para la reforma, así como para analizar la influencia de estas en la sociedad y la economía.

Las conclusiones son el punto de vista y algunos de los resultados a cerca del cambio en el sistema.

Además de un anexo en el cual examino el caso chileno del cambio del sistema de

pensiones, ya que este fue el primer país de Latinoamérica en tener un sistema así, lo cual hasta el día de hoy es fuertemente cuestionado, pero es el caso del cual ya podemos sacar conclusiones en cuanto a su efectividad, sus repercusiones y desempeño en la economía y la sociedad y el modelo que han tratado de imitar adecuándolo a sus situaciones la mayoría de países latinoamericanos que han realizado cambios en sus sistemas de pensiones.

CAPÍTULO 1.

SITUACIÓN ECONÓMICA, POLÍTICA Y SOCIAL DE MÉXICO DE 1921 AL 2002.

1.1 Introducción.

Este capítulo está destinado a describir, en una primera parte, la historia de nuestro país en las fechas mencionadas. Esto me parece conveniente pues conforme el país fue formándose se crearon nuevas necesidades (sociales, políticas, económicas, etc.) que fueron cubiertas por el gobierno de diferente manera en cada momento de la historia y que conforman la infraestructura económica y social con que contamos hoy en día.

Aquí doy un bosquejo de la situación en general y en el siguiente apartado analizo de 1900 hasta 1992 la situación del sistema de pensiones en específico.

A finales del siglo XIX y principios del XX el país se encontraba en una profunda desorganización, esto por varios motivos como los conflictos armados, la desorganización de gobierno en cuanto a seguridad nacional y hacienda pública entre otros. Con todos estos problemas encima, el gobierno difícilmente se ocuparía de la seguridad social, la población era reducida y no se contaba con servicios de ningún tipo.

A lo largo del periodo analizado podemos observar como se van dando avances en la Política Social (que contempla Seguridad Social y pensiones), los cuales no surgen como resultado de medidas para incentivar la economía en general.

La larga crisis de hegemonía que sufrió el nuevo estado independiente desde su establecimiento en 1921 había encontrado con las reformas liberales un firme peldaño para ser superada: el conjunto de propietarios, ya fueran libres o conservadores, vieron con agrado las luchas por erradicar de la sociedad nacional los títulos de propiedad corporativos, en la medida en que consistía en una extensión de su propiedad privada. No menos entusiasmo les causó comprobar que para los victoriosos liberales era condición indispensable, en la búsqueda de una sociedad equilibrada y dinámica, el respecto irrestricto a su propiedad privada, por esta vía, el

nuevo Estado encontraba consensos y se legitimaba desde el punto de vista económico entre el conjunto de propietarios. Sin embargo existía un problema esencial que impedía la cohesión total del bloque dominante: la exclusión de los conservadores, como resultado de la derrota militar del imperio de Maximiliano, de todas las esferas de la política oligarca. Juárez se había percatado de que esta marginación política se transformaría tarde o temprano en una fuente de desequilibrios e inestabilidad. Esta fue la razón de que impulsará formas políticas de conciliación que, en apariencia, contradecían sus principios políticos, como fue la iniciativa enviada al congreso para restituir los derechos políticos al clero o su propuesta de restablecer la Cámara de Senadores² que permitiese la entrada de ciertos núcleos conservadores, no obstante ambas iniciativas fueron rechazadas por una Cámara de Diputados donde todavía dominada la pasión anticonservadora³.

Porfirio Díaz atacó más decididamente el problema, y desde la formación de la coalición de intereses locales y nacionales, en base a la cual se propone el Plan de Tuxtepec, se trató con éxito de incluir destacados políticos conservadores: tal fue el caso de Manuel González. Prosiguió esta política de conciliación ya como presidente de la república, abriendo el Congreso a la participación de conocidos opositores, incluso en su gabinete llegaron a figurar antiguos prisioneros del gobierno imperial.

Otro de los problemas que la economía tenía y que fueron atacados por los gobiernos de Juárez y de Lerdo para rescatar del caos y de la bancarrota a la administración estatal, empezó a cristalizarse rápidamente cuando se inició la reanimación de la producción y el comercio. En esta reorganización se distinguen claramente dos fases: la primera de ellas es la continuación y la conclusión de los esfuerzos previos, en la que se posibilitó la final adecuación administrativa y contable de las fuerzas estatales, se modificó el sistema de impuestos para captar más ingresos, y al mismo tiempo se inició una reducción de los gastos que permitió llegar a un acuerdo en lo concerniente a la deuda interna y externa. Esta fase comenzó alrededor de 1880 y concluyó en 1893. La segunda fase, abarcó de 1894 a 1910 se caracterizó por el hecho de que en ella se logró el equilibrio del presupuesto federal y se inició la obtención de superávit que, por primera vez en la historia de este país, presentaron una situación continua en la que los ingresos superaron a los

² Hablamos de restablecer por que Lerdo ya había establecido el senado en 1874.

³ Cárdenas, Enrique. *Historia económica de México*. México 1990.

egresos. Además, en esta fase se incrementaron las erogaciones estatales para estimular el desarrollo económico y se recuperó totalmente el crédito público tanto interno como externo⁴.

En 1900 el desarrollo de contradicciones económicas en el seno del bloque de poder, coincidió con la agudización de las contradicciones políticas entre las fracciones de propietarios. Al concentrarse el poder político en el ejecutivo, las luchas fundamentales entre las fracciones con mayor capacidad de representación política se realizaron en el gabinete de la Presidencia en la disputa por puestos ministeriales y en el control de las secretarías. A partir de esta fecha las luchas entre estas fracciones se agravaron por la creciente influencia de Limantour (que desempeñaba el puesto de Secretario de Hacienda del periodo) y por el enorme prestigio que se había ganado al equilibrar las finanzas, lograr superávit y rehabilitar la deuda pública.

Pero en 1903 se dio lo que parecía un paso decisivo en el control del poder político: se logró imponer una reforma sobre la sucesión presidencial que consistió en la aceptación de un vicepresidente, medida a la que se había opuesto sistemáticamente Porfirio Díaz, sin embargo, este creciente control solo acrecentó las fisuras políticas con los poderes regionales del norte y del golfo: al no haber espacios políticos para balancear la exclusión de estas fracciones del poder ejecutivo, solo se firmaba la tendencia al enfrentamiento.

Y efectivamente, esta fisura política volvió a dilatarse bajo los efectos de la crisis de 1905 y de las medidas de política financiera y monetaria que Limantour⁵ impuso creciendo aún más con la crisis de 1907, y la ola de descontentos que emergió entre las fracciones de propietarios determinó que la aparente resolución definitiva del control del poder político a favor de los grupos de los científicos, cristalizada en la aceptación del candidato a la vicepresidencia de esta fracción, fuese replanteada por el mismo Díaz, en vísperas del inicio de la campaña para las elecciones de 1910.

Se daría entonces una nueva crisis de hegemonía, pero que, a diferencia de la que se sucede en la primera mitad del siglo XIX, cae desde las esferas del poder de la clase dominante sobre una sociedad que ha sufrido acelerados y violentos cambios económicos y sociales. La continuación acrecentada de la expropiación de la tierra a las comunidades indígenas forma una nueva clase: los campesinos pobres que pululan como arrendatarios, como jornaleros o como

⁴ Cardoso, Ciro. México en el siglo XX. México 1981.

peones acasillados. El desarrollo de la industrialización y de la urbanización también fomentaba la diferencia social diluyendo a los artesanos en la creciente integración de la clase obrera. En una palabra, esta crisis de hegemonía cae sobre una sociedad de masa.

La revolución de 1910, en lo económico, lo social y lo ideológico tiene sus raíces en situaciones anteriores, aunque sus fases políticas y militares comienzan propiamente en esta fecha⁵.

Los antecedentes más importantes son la huelga de Cananea en Sonora y la de Río Blanco en Veracruz reprimidas violentamente por la dictadura porfirista; la aparición del programa revolucionario del partido liberal y las obras sociales y políticas de Don Andrés Molina Enríquez y otros; el famoso libro de Don Francisco I. Madero titulado "La sucesión presidencial de 1910". El Plan de San Luis de 1910 en virtud del cual Madero y su partido declaran nulas las elecciones presidenciales del General Díaz y desconocen la autoridad de este como presidente de la República, declarando como norma suprema de la República la no reelección y promete devolver a comunidades e individuos las tierras de que se les haya despojado ilegal e injustamente.

El 18 de noviembre de 1910 se inicia la revolución en Puebla y el 20 en Chihuahua. El 25 de mayo de 1911 ante el empuje de los revolucionarios Porfirio Díaz renuncia a la Presidencia de la República. Siendo el 6 de noviembre de 1911 cuando toma posesión de la presidencia Don Francisco I. Madero y su gobierno se vió presionado desde el principio por corrientes radicales y reivindicaciones populares, sobre todo en materia agraria. Emiliano Zapata jefe de la revolución en el sur del país encabeza el Plan de Ayala en el que se establecen las bases de la restitución y reparto de tierras. Estas circunstancias produjeron la caída de Madero con violación del orden constitucional por las fuerzas conservadoras en complicidad con el entonces embajador de Estados Unidos.

El asesinato de Madero y las condiciones de evidente ilegalidad con que fue sustituido en la presidencia de la República dieron origen a levantamientos revolucionarios que enmarcaron como bandera el restablecimiento del orden constitucional conforme a la carta de 1857. A la

⁵ Estas medidas fueron tomadas, en base a la situación a nivel mundial, para tratar de encontrar la posición menos desventajosa para nuestro país, ya que es en esta época cuando a nivel mundial el precio de la plata baja y se adopta el oro como nueva medida de valor.

⁶ Córdova, Arnaldo. *La ideología de la Revolución Mexicana*. México. 1985.

cabeza figuró don Venustiano Carranza quien representaba la herencia de Madero, acogiendo a la ley del 6 de enero de 1915 las demandas populares sobre restitución y dotación de tierra.

El 5 de febrero de 1917 se promulga una nueva constitución política en la ciudad de Querétaro y en el mes siguiente Venustiano Carranza toma posesión como presidente de la República. Carranza se preocupa por la renovación social y política del país, así como por implantar programas de la ciencia y la técnica moderna. Las tendencias divergentes de la revolución y las luchas internas por consolidar el poder conducen a la lucha de fracciones y se debilita el gobierno; este pudo, sin embargo, dominar las tendencias reaccionarias. A la muerte del presidente Carranza en 1920, le sucedió internamente Adolfo de la Huerta, cuyo régimen transmite el poder al grupo del cual era miembro, el encabezado por los Generales Alvaro Obregón y Plutarco Elías Calles.

1.2 1921 –2002.

Para los años veinte, durante el gobierno de Álvaro Obregón se producen cambios en la dimensión económica, política y social del país. El estado se convirtió en un agente cada vez más activo, particularmente en medidas que beneficiaran a la población.

A principios de la década de los 20's, los empresarios se mostraron cautelosos acerca de emprender nuevas inversión. De 1926 a 1932 la demanda bajó, la producción descendió y las nuevas inversiones se redujeron drásticamente; diversos factores impulsaban la contracción de la economía, algunos de ellos endógenos y otros exógenos al país. En lo interno, el conflicto político y la organización de la clase social trabajadora mexicana hicieron disminuir aún más la confianza de los inversionistas, con lo cual se desalentó la nueva inversión. En lo externo, el sector exportador desde hace mucho tiempo el motor de crecimiento económico mexicano, comenzó a contraerse bajo el peso combinado de un descenso en los precios de exportación y la salida de México de las compañías extranjeras que controlaban la industria petrolera.

Dentro de México los cambios producidos por la revolución comenzaban a manifestarse: los inversionistas extranjeros se mostraban cautelosos ante las modificaciones en las leyes

relativas a la propiedad de los derechos de la Nación al subsuelo; el campesinado no victorioso en la revolución, pero tampoco completamente derrotado, aceleró sus demandas a favor de la reforma agraria y los intereses de la burguesía liberal que controlaba al Estado reavivaron su larga enemistad con la iglesia católica, que ebullició con gran ímpetu en la guerra entre la iglesia y el Estado, la guerra de los cristeros de 1926 a 1929. Al mismo tiempo la clase trabajadora mexicana continuaba su organización; la afiliación sindical creció hasta llegar a la suma de más de un millón de personas en 1928, impulsando esto a su vez los incrementos salariales con lo cual aumentó la presión contra las empresas⁷.

Después de la revolución, la lucha principal era por las tierras, la hegemonía y dominio del poder y las condiciones de vida de la sociedad como tal.

La reestructuración de la tenencia de la tierra en gran escala solo tuvo lugar a mediados de la década de los treinta. Los acontecimientos políticos solo contribuyeron en un campo de la economía de manera importante, al reducir la tasa de crecimiento económico. El debate con respecto a la propiedad de la riqueza mineral y petrolera de la nación tenía mucho que ver con el hecho de si las compañías petroleras cambiaban sus operaciones fuera de México. El resultado final fue que la producción petrolera de México descendió agudamente durante la década de los veinte. desde una elevada posición de 182 millones de barriles diarios en 1922 a 140 millones en 1926, a 140 millones de barriles diarios en 1925. La caída se aceleró después, ya que no se realizaron nuevas exploraciones y los pozos existentes se agotaron; la producción bajó a 90 millones de barriles diarios en 1926, a 64 millones de barriles diarios en 1927 y a 50 millones de barriles en 1928. En 1932 México produjo solo 33 millones de barriles diarios de petróleo, apenas el 18% de la cantidad producida en 1922.

Aunque la manufactura mexicana fue duramente golpeada en el periodo 1926 a 1934 la gran depresión no la destruyó, ni tampoco el programa populista del gobierno de Cárdenas, 1934-1940, bastó para arruinar a los industriales y a las empresas de México que aquellos controlaban.

Ni el auge de Wall Street ni su correspondiente derrumbe un año después fueron las causas inmediatas de la depresión mexicana, de hecho la repercusión de varias fuerzas depresivas se había hecho sentir en la economía mexicana desde 1925 aproximadamente, y en

⁷ Haber, Stephen. *El derrumbamiento, 1929-1932*. México. 1994.

1927 se agravó con la recesión de los Estados Unidos. Los términos de intercambio se habían deteriorado 4% en el período 1926-1929, a pesar de que el volumen en la demanda de las exportaciones minerales mexicanas había permanecido elevado después de la recesión de 1927. La otra exportación principal, el petróleo, había visto decrecer sostenidamente su importancia desde principios de los años veinte, de modo que la gran depresión sólo aceleró su caída.

Las fuerzas que propiciaron la depresión se robustecieron por la acción de las políticas económicas procíclicas ortodoxas aplicadas por el gobierno. Como la mayoría de los países en esa época, México se regía oficialmente por el patrón oro y tomaba las medidas económicas correspondientes. Sin embargo, el peculiar sistema mexicano le daba en efecto un régimen de tipo de cambio flotante.

Así podemos argumentar que la gran depresión afectó la economía nacional esencialmente por tres vías, a saber: redujo la demanda y los precios del sector exportador; segundo, redujo el nivel de la recaudación fiscal y, por ende los gastos como resultado de la declinación del comercio exterior; por último, la política monetaria restrictiva y la exportación de oro que se implantaron en respuesta a los dos procesos anteriores ocasionó una disminución de la oferta monetaria. Sin embargo, estos elementos contractivos se vieron contrarrestados en alguna medida por la depreciación del tipo de cambio y sus efectos en el precio relativo de las importaciones y de los productos nacionales que competían con las importaciones. A medida que se imponía este precio relativo, los consumidores empezaron a sustituir las importaciones con bienes nacionales, de modo que la demanda interna tendió a aumentar.

Como ocurrió con otros países Latinoamericanos, la economía mexicana pudo recuperarse relativamente pronto de los efectos contractivos de la gran depresión. Para 1932 el ciclo económico había tocado fondo, y durante el resto del decenio se observó una tendencia de crecimiento sostenido. Dos elementos del lado de la demanda fueron responsables de la temprana recuperación de la economía mexicana: el incremento rápido del valor de las exportaciones y una serie de políticas monetarias y fiscales expansionistas, además de que en los años 30's comienza a recuperarse el crecimiento de la población, reflejado por que al terminar los conflictos bélicos las personas comienzan a regresar a sus lugares de origen y aumenta la natalidad, mejoran sus

condiciones de vida y aumentan sus necesidades de bienes y servicios básicos.

Desde 1936 hasta 1940, sobre todo en 1938, los gastos públicos se financian en menor grado con la extensión monetaria y los déficits presupuestarios correspondientes. Esta cifra no es particularmente elevada, pero hubo un importante cambio cualitativo: el gasto público se desplazó de los proyectos administrativos a los proyectos sociales y económicos. Así, la consecuencia importante de la gran depresión fue la aceleración del proceso de sustitución de importaciones y de la industrialización nacional mediante el cambio de los precios relativos. Este resultado fue influido también por una política macroeconómica expansionista y por el mantenimiento de un alto nivel de la demanda agregada durante el resto de los años treinta⁸.

La sucesión presidencial en México el 1 de diciembre de 1940 en el que toma posesión Manuel Ávila Camacho coincidió con la creciente participación de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial. La situación de México mejoró en ese mismo año gracias a la repatriación y la inmigración de capitales, el aumento de las exportaciones, la renegociación de la deuda y a otros factores, situación normal en un país neutral como lo fue México en 1941.

Durante este sexenio se afianza el "estado interventor corporativo", mismo que perdura casi intacto hasta los ochenta, en esta época se instala un orden político y el estado sustenta una política social basada en la intervención de un gobierno mediante la creación de un gran aparato institucional que crea empleos para atender las demandas de la población.

En los años cuarenta, y el primer quinquenio de los cincuenta, la economía mexicana empezó a rendir frutos propios de la etapa de consolidación institucional en los que se puede verificar como la etapa del despegue económico o de crecimiento con inflación. De esta forma, el crecimiento del PIB fue impulsado por una agricultura que, al producir antes de que se dieran los cambios en la demanda interna, propició un aumento considerable en el apoyo del crecimiento industrial y en la principal fuente de divisas para las importaciones que requería el país.

También de inicia en estos años un fuerte apoyo de la industrialización, al considerársele como una base para el progreso sostenido y acelerado del país. Recordemos que México ya contaba con una planta industrial limitada, pero eficiente desde finales del siglo XIX. Prueba de ello es que en 1903 se instaló el primer horno de acero en la fundidora del norte de Monterrey. Entre

1940 y 1945 la manufactura creció 6.9% anual y el desarrollo de la siderurgia fue el que impulsó la actividad industrial, además de que se contó con medidas gubernamentales para su expansión y con petróleo y electricidad subsidiados.

A partir de esta época es que el ahorro comienza a desarrollarse de una manera incipiente en instituciones y se conoce el concepto de sociedades de inversión, aunque no comienzan a operar como tales.

Dos acontecimientos marcan muy especialmente este período: las devaluaciones de 1948-1949 y la de 1954. La de 1948 fue considerada por algunos observadores como parte del ajuste mundial de paridades que ocurrió en la posguerra, como respuesta a la fuerte inflación mundial. En cambio, la de 1954 constituyó un hecho aislado que afectó drásticamente las expectativas nacionales. Fue precipitada nuevamente por el gasto público, realizado esta vez por una administración empeñada en contrarrestar el abatimiento temporal de la actividad económica que había causado la recesión norteamericana de 1953, que se presentó al finalizar la guerra de Corea, cuando se había abatido el precio de las materias primas que México exportaba. De 1954 a 1956 se siguió una política de estabilización, la persistencia de esta política económica aunada a la ausencia de fuertes disturbios económicos provocados desde el exterior, fue lo que muy probablemente ayudó a que el período de estabilidad fuera prolongado.

A partir de 1955 México experimentó un período de crecimiento sostenido hasta 1970. Durante este período la tasa de crecimiento del PIB alcanzó un promedio de 6.7% anual; la inflación, después de haber asimilado las repercusiones de la devaluación de 1954, descendió a un nivel promedio de 2.5% anual en los años setenta; el PIB per cápita aumentó a una tasa de 3.4%, en tanto que los salarios mínimos lo hicieron al 5.2% y el empleo también, aunque los problemas económicos seculares persistieron (gran pobreza y mala distribución de la riqueza), es en este período cuando parece que realmente mejora el bienestar general. Además el período se caracterizó por una prolongada estabilidad cambiaria y el ahorro interno se fortaleció al lograr que las distintas cuentas que lo conformaban obtuvieran una tasa de interés real de alrededor de 2%. Es por estos elementos que connotados economistas lo llaman el período de desarrollo estabilizador, por encontrarse asentado sobre la base de un esquema de crecimiento que conjuga

⁸ Harber, Stephen H. *Recuperación y crecimiento, 1933-1940*. México. 1994.

la generación de ahorro voluntario creciente y la adecuada asignación de recursos de inversión, con el fin de reforzar los efectos estabilizadores de la expansión económica⁹.

Los instrumentos de política fiscal fueron utilizados como un medio para establecer el nivel y destino de la inversión pública, logrando a través de los controles de la política monetaria la reasignación de fondos prestables para apoyar un mayor gasto en inversión, especialmente en la industria. Con estos instrumentos se logró mejorar la asignación de factores productivos y facilitar a la industria el acceso al crédito institucional y a créditos externos para fines de desarrollo. También permitieron la creación de un mercado de capitales, es decir, de un mercado de colocación de deuda y de captación de ahorro interno y proporcionaron los estímulos necesarios para la sustitución de importaciones que favoreció al crecimiento industrial.

Además de que en la ausencia de fuertes disturbios económicos en el exterior ayudó a la estabilidad económica.

Sin lugar a dudas se puede afirmar que la manifestación más exitosa del desarrollo estabilizador fue el crecimiento de la intermediación financiera y la adecuada canalización del crédito al sector público y al sector privado¹⁰.

En lo que al sector externo se refiere, el desarrollo estabilizador se propuso dos objetivos: mantener fijo el tipo de cambio y utilizar el crédito externo a largo plazo para compensar la insuficiencia de divisas provenientes de las exportaciones, así como la falta de inversión pública derivada de la recaudación fiscal.

El esquema fundamental de la política de estabilidad no fue rígida ni impuesta a la economía, sino que el diseño de la política económica fue flexible, basado en las experiencias anteriores y adaptada a las condiciones cambiantes del entorno económico. La adopción de las diferentes políticas para lograr el crecimiento en un marco de estabilidad, fue una evolución natural basada en los resultados obtenidos con las diversas políticas en el periodo previo.

En la época del desarrollo estabilizador el país encuentra fuentes crecientes de financiamiento externo provenientes fundamentalmente de las instituciones oficiales. Con esto las oportunidades crecientes de endeudamiento externo hicieron posible que la inversión interna superara notablemente al ahorro interno.

⁹ Ortiz Mena, Antonio. *Desarrollo estabilizador: una década de estrategia económica en México*. México, 1968.

Sin embargo, como no se llegó a un cambio estructural, la relación impuesto-PIB no registró cambio en la década de los setenta, a pesar de que la reducción del Impuesto sobre la Renta aumentó poco más del 1% del PIB en ese periodo. El intento de reformar el sistema fiscal fracasó y los cambios adaptados tuvieron efectos negativos regresivos al elevar el impuesto al ingreso de los trabajadores, en la medida en que se redujo el impuesto a los ingresos de la propiedad.

Así, al finalizar esta etapa, se puede afirmar que la economía mostraba dos características importantes, a saber: una dinámica insuficiente para crear empleos y una clara tendencia hacia el desequilibrio externo acompañado con un déficit creciente de las finanzas públicas. Ambos factores actuaron conjuntamente como restricciones al crecimiento económico, uno por que debilitó el mercado interno y otro por que en la medida en que la economía tendía a acelerar su ritmo de actividad generaba un efecto inducido en las importaciones que elevaba el déficit comercial.

Así la política de sustitución de importaciones¹¹ y el establecimiento del sector agrícola contribuyeron a agravar el desempleo y agudizaron las diferencias que existían entre los centros industriales y el resto del país. La imposibilidad de avance fiscal al no concretarse la reforma económica, el tipo de cambio, en un fin en sí mismo impidió corregir el déficit comercial y la amplia posibilidad de endeudamiento externo propició el retraso en la adopción de medidas correctivas. Todos estos factores sumados al gran auge de la intermediación financiera y a la fuerte posibilidad de que el sector público tuviera créditos en el exterior, ocasionaron que el gobierno pospusiera las medidas fiscales tan necesarias para ordenar sus finanzas y así ampliar el gasto social.

La inestabilidad comenzó en 1971, pero no es hasta 1973 cuando comienza a aumentar la inflación y se presentan grandes aumentos en el déficit de la cuenta corriente por aumento en el endeudamiento externo, y posteriormente, cuando se hizo evidente la situación de profunda sobrevaluación del peso y la falta de competitividad externa de la economía, las restricciones para

¹⁰ Banco Nacional de Comercio Exterior. *México 1973: hechos cifras y tendencias*. México 1973.

¹¹ La política de sustitución de importaciones tiene por lo general un alto costo social, dado entre otras cosas por la pérdida de eficiencia, la creación de monopolios internos, la concentración del ingreso, la baja en los precios relativos para las exportaciones, y en el sector agrícola des estimula su producción.

En el caso de México la mayor parte del proceso de sustitución de importaciones parece haberse dado de una manera espontánea, aprovechando las condiciones económicas extraordinarias, tanto en los años correspondientes a la 2da. Guerra Mundial como en los años de la guerra de Corea. Sin embargo, parte de este proceso fue también resultado de condiciones deliberadas de política. En 1946 se aumentaron algunas tarifas a las importaciones y es en 1947 cuando aparece la sustitución de importaciones como objetivo de política. Hasta 1958 -1959 los datos sugieren una intensificación de ese proceso. La sustitución de importaciones parece haber perdido importancia a partir de 1964.

la obtención de mayor financiamiento externo condicionaron que este déficit fuera la causa inmediata de la devaluación del peso, la sobrevaluación comienza a manifestarse muy ligeramente en 1973 y más ampliamente a partir de 1974.

El viraje hacia la política económica expansionista a partir de 1972 estuvo influida por los resultados económicos observados en 1971. Este cambio fue inducido por factores como la continuación de la recesión económica de Estados Unidos acompañada por la especulación de diferentes monedas y el desquiciamiento del sistema monetario internacional (que en agosto de 1971 acabó con el sistema de paridades fijas de las diferentes monedas).

Dentro de los factores internos esta la reducción de gastos del gobierno y las incertidumbres propias del primer año de gobierno de Luis Echeverría Álvarez. El aumento en inversión privada fue insuficiente para compensar la baja en la inversión gubernamental.

Otras de las causas para el cambio de orientación de la política económica fue la proposición en el pasado de proyectos de infraestructura prácticamente indispensables y el deseo de las autoridades de hacer algo, además de la ausencia de evaluaciones serenas de las dificultades y de los logros que había generado la política anterior (efectos directos e indirectos).

Desde mediados de 1972 hasta fines de 1976 hubo grandes aumentos en el déficit fiscal y, sobre todo, por la expansión del financiamiento bancario al gobierno en ese periodo, el cual estuvo destinado principalmente a su déficit.

A fines de 1972 y principios de 1973 se registran altas tasas de inflación después de muchos años de estabilidad de precios, lo que aumentó la incertidumbre de la inversión.

La inflación en estos años fue en parte por la inflación mundial, pero el componente interno fue el principal, además de que fue independiente del mundial.

A pesar de los grandes incrementos en el déficit de la cuenta corriente a partir de 1973, la política gubernamental fue la de evitar la caída en las tendencias de reservas internacionales del Banco de México, por lo cual el sector público incrementó ampliamente su endeudamiento externo. La inflación siguió aumentando, al igual que el déficit en cuenta corriente.

Se obtenía un "pseudo equilibrio" gracias al endeudamiento exterior, esta situación inestable obligaba a recurrir a mayores flujos de endeudamiento externo, esta "estabilidad" no

podría persistir indefinidamente. La sobrevaluación del peso se hacía evidente y además de disminuir la competitividad externa de la economía, estimulaba las actividades especulativas (fuga de capitales, etc.) en lugar de las más productivas socialmente. Estos factores explican la disminución de la tasa de crecimiento económico y el aumento del desempleo a partir de 1973. Estos problemas se agudizan ya dada la necesidad de recuperar en mayor ritmo el crecimiento económico y las restricciones encontradas en las fuentes de financiamiento externo, el país tuvo que devaluar su moneda en 1976, los dirigentes esperaron demasiado tiempo para tomar esta medida.

Los problemas de confianza de la sociedad fueron siendo solucionados paulatinamente en 1977.

Por estos años, en el ámbito mundial se comenzaba a hacer patente la crisis por el Estado de bienestar y algunos países buscan otras opciones para llevar a cabo el rumbo de sus economías.

Con el cambio de gobierno José López Portillo asume la presidencia en 1976 bajo un descontento generalizado, el país tenía que pasar por una transformación para restaurar el crecimiento y la estabilidad, pero se continuó endeudándose en los mercados internacionales, con esto no solo difirieron el ajuste requerido, sino que llevaron a las autoridades a creer que la economía podía crecer a ritmos más acelerados que en las dos décadas anteriores. Durante cierto tiempo fue posible crecer a tasas cercanas a 8% y 9% con una inflación que avanzaba lentamente hasta el rango de dos dígitos, hasta que en 1982 se alcanzó el límite de la capacidad de endeudamiento externo.

La crisis de 1982 fue la peor desde la Gran depresión, existían desequilibrios fundamentales en las finanzas públicas y la cuenta corriente, combinados con la suspensión de los flujos de ahorro externo, al igual que el deterioro de los términos de intercambio y la devaluación marcaron el comienzo de un periodo de elevada inflación y estancamiento económico, como respuesta a la crisis del gobierno de Miguel De la Madrid se estableció en 1983 el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), la idea era corregir las finanzas públicas y sentar las bases para una recuperación más sana a mediano plazo, y para esto el gobierno recortó sus

gastos y aumentó los precios y tarifas del sector público.

Por el fuerte endeudamiento externo en esta época, el país se convirtió en un exportador neto de capitales.

Los terremotos de 1985 y la caída de los precios internacionales del petróleo en 1986 afectaron seriamente el desarrollo del país. La disminución de la demanda por petróleo hizo que disminuyeran los ingresos del gobierno. Como consecuencia de todos estos sucesos, la caída de los salarios reales no se hizo esperar, esto en parte por el aumento de la competitividad de las exportaciones intensivas en mano de obra y, por otra, consolidó la contracción de la demanda.

A fines de 1987 una grave crisis financiera interrumpió el proceso de recuperación de la economía, con el desplome de la Bolsa Mexicana de Valores. En parte ocasionada por la caída de la Bolsa de Valores de Nueva York y de los principales centros internacionales, pero también fue resultado de errores cometidos internamente en el manejo del mercado de valores. El ambiente de incertidumbre provocado por ese desplome y la inercia inflacionaria de 6% mensual, dieron lugar a una corta, pero intensa fuga de capitales que culminó con la devaluación de Noviembre de 1987.

La necesidad principal era combatir la inflación sin causar recesión.

El 15 de diciembre de 1987 el presidente de la República (De la Madrid) y los representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial suscribieron el Pacto de Solidaridad Económica. Este se diseñó de acuerdo a los siguientes objetivos: corregir las finanzas públicas, aplicar una política monetaria restrictiva, corregir la inercia salarial, definir acuerdos sobre precios en sectores líderes, la apertura comercial, optar por el control de la inflación y la renegociación de precios líderes en lugar de la congelación total de precios y adoptar medidas basadas en controles de precios negociados por todos los sectores participantes.

El gobierno emprendió entonces la búsqueda de consensos y se comprometió a respetar un ajuste fiscal real, permanente y visible. Este ajuste no sólo se reflejó en una reducción del gasto corriente, sino en un sólido programa de privatización y en el cierre de compañías deficitarias manejadas por el Estado. Por su parte, el sector privado debía comprometerse a sacrificar sus márgenes de ganancia, mientras que los sectores obrero y campesino prescindirían de un aumento adicional en sus salarios reales.

Este programa logró más estabilidad de los precios públicos y del tipo de cambio durante periodos cada vez más largos. Al mismo tiempo, se avanzó en el cambio estructural de las finanzas y del tipo de cambio durante periodos cada vez más largos.

En lo que respecta a política social, se enmarcan nuevos lineamientos, como la racionalización, descentralización, traspaso de competencias y funciones del gobierno central a los gobiernos locales, entre otros.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, además de que se continuó con el programa de solidaridad se dio un esfuerzo de ajuste macroeconómico que fue acompañado por un amplio conjunto de reformas estructurales que incluyen: una reforma fiscal, la privatización de empresas de propiedad estatal, la renegociación de la deuda externa, la reforma al sistema financiero y la apertura comercial, todo ello como parte de un solo programa integral.

La apertura comercial que comienza con el GATT (actualmente OMC) se aceleró y se firmó como punto cumbre el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, el cual es hasta la fecha nuestro convenio más amplio.

En este punto, para que el país pudiera integrarse al neoliberalismo y equilibrar la situación del país se llevan a cabo varias reformas, la del sistema de pensiones es consecuencia de este proceso.

Desde el inicio de la década de los 80's México se vio presionado por los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) para adoptar prácticas neoliberales, y es en este sexenio cuando entra el neoliberalismo de manera tajante. Además de las reformas mencionadas, los trabajadores vieron perjudicado su salario y el desempleo fue altísimo, confirmando la curva de Phillips¹², la inflación fue baja a costa de una tasa de desempleo importante. Sin embargo se lograron ciertos beneficios en el terreno de la seguridad social, para las personas que fueron beneficiarias del Programa de Solidaridad (hay que aclarar que los programas de seguridad social en esa época pasaron de ser universales a focalizados).

El sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León da continuidad al proceso establecido anteriormente, siguen las privatizaciones, la política social es asistencialista, pero focalizada, hay

¹² El economista británico A. W. H. Phillips estudió la relación entre el desempleo y la inflación salarial, y deduce una relación negativa entre la tasa de desempleo y la tasa de inflación, es decir, si baja la inflación aumenta el desempleo, esto por la relación directa de la producción con la demanda agregada, esto a corto plazo.

una fuerte devaluación, esta afectó severamente la situación de la balanza comercial, pues se contrae un nuevo préstamo con los organismos internacionales, con sus respectivos programas.

Se debe reconocer que la mayor parte de este sexenio se tuvo estabilidad en el precio del petróleo, lo cual ayudó a nuestra economía ya que a pesar de que se han diversificado las actividades económicas, todavía tenemos una fuerte influencia del petróleo y a nivel mundial no hubo grandes hechos que afectaran de manera negativa nuestra economía.

El país se encontraba bajo fuertes tensiones políticas y sociales, por el levantamiento de la guerrilla chiapaneca, los asesinatos políticos, fuerte corrupción en el gobierno y otros factores endógenos que también jugaron una influencia negativa en la devaluación.

Este nuevo gobernante se enfrenta a la necesidad de generar recursos para la inversión y para esto sigue la tendencia de las privatizaciones, con los cuales además de deshacerse de cargas financieras obtiene ingresos, por medio de la venta de estos y los impuestos, se opta por abrir la inversión privada a ciertas áreas.

En este sexenio en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se plantea la necesidad de una reorientación de la economía para lograr un crecimiento pleno, y el motor principal es el ahorro, por lo cual el objetivo principal es aumentarlo, tomando para esto medidas en cuanto a los gastos e ingresos gubernamentales, al ahorro privado y externo, en este apartado se plantea la necesidad de fortalecer los mecanismos de financiamiento de la seguridad social, y esto nos lleva a hablar de las pensiones. Se plantea la necesidad de establecer esquemas de financiamiento viables para la población pensionada y jubilada, además de la población en general. Meses después tendremos la reforma al sistema de pensiones más concreta; con esta reforma se pretende entre otras cosas reducir la carga financiera sobre las futuras generaciones y limitar el crecimiento de las obligaciones contingentes del Estado.

En los puntos rescatables de este último sexenio mencionado, de la mano de las ideas neoliberales, se buscaron tratados comerciales internacionales, a saber, con la Unión Europea y el Mercosur, este hecho da pie a ubicarnos en una situación no tan desventajosa con nuestros socios comerciales, tendiendo a la paridad en productividad y en la calidad de nuestros productos con nuestros socios comerciales.

En el 2002 se da un cambio político en la administración, después de varios años de que solo los candidatos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) ocuparán la presidencia, el Partido Acción Nacional (PAN) gana las elecciones presidenciales, en buena parte por el carisma del candidato Vicente Fox Quesada, aunque el régimen presidencialista y la tendencia de política económica neoliberal no han cambiado, no ha sido estructural.

Este nuevo gobierno busca responder a todas las necesidades de la población, y reconoce que se enfrenta ante cuatro transiciones: demográfica, social, económica y política. Esto condiciona la capacidad del Estado para reorientar la nación y además depende de las demandas y necesidades en materia de social y económica de la población. El discurso político nos habla acerca de ser pacientes y de adaptarnos a las nuevas condiciones y cambios que pudieran haber y que el eje principal de este gobierno será la educación.

Este gobierno realizó muchas promesas ambiciosas en campaña, muchas de las cuales posiblemente sean difíciles de realizar, pero todas las medidas, van encaminadas a integrarnos cada vez más a una economía de mercado.

1.2 Formación y evolución del sistema de pensiones, 1900-1992.

En el anterior apartado he explicado a grandes rasgos los datos más importantes a mi parecer del desarrollo económico de nuestro país. Explicaré ahora lo que en estos mismos años sucedía con la seguridad social y los sistemas de pensiones y nos podremos dar cuenta de que con la política económica nacionalista y el estado paternalista se le dio una gran importancia a la seguridad social, y posteriormente con la entrada del neoliberalismo se pretende que cada persona tome la responsabilidad de su sustento en la vejez.

1.2.1 Antecedentes.

Durante los primeros años del siglo XX el gobierno tenía la concepción de tener una política abstencionista en cuanto a los problemas sociales, aunque aún así se dieron avances significativos en cuanto a que se destinaron ciertos recursos a educación y salud.

Las ideas del Seguro Social en México comenzaron a surgir en los primeros años del siglo pasado, cuando los principales partidos políticos discutieron y publicaron sus programas de acción que con las ideas victoriosas llegaron a estructurar el ideario de la Revolución Mexicana, erigiendo en institución constitucional el seguro social.

El Partido Liberal Mexicano publicó el 1 de Julio de 1906 su programa y manifiesto político, pidiendo en el punto 27 se reformara la Constitución en el sentido de establecer la indemnización por accidentes y la pensión a obreros que hayan agotado sus energías en el trabajo. Este documento, por su importancia, fue el más valioso patrimonio ideológico de la revolución mexicana constitucionalizada.

En 1909 se organizó el partido democrático y en su manifiesto el 1 de abril de 1909 se comprometió a la expedición de leyes sobre accidentes de trabajo y disposiciones que permitieran hacer efectiva la responsabilidad de las empresas en los casos de accidentes.

El 15 de abril de 1910 inició su convención el partido antireeleccionista y en la plataforma de principios impuesta a sus candidatos se estipularon iniciativas que tiendan a mejorar la condición material, moral e intelectual de los obreros. Así, en el discurso proclamado por Francisco I. Madero el 25 de abril de 1910 al aceptar su candidatura a la presidencia de la república, planteó con énfasis su ideología política: "Haré que se presenten las iniciativas de ley convenientes para asegurar pensiones a los obreros mutilados en la industria, en las minas o en la agricultura, o bien pensionando a sus familias cuando estos pierdan la vida en servicio de alguna empresa"¹³.

El Honorable Ayuntamiento de Hermosillo Sonora organizó el 24 de Septiembre de 1913 una sesión de honor del primer jefe de gobierno del ejército constitucionalista y en este solemne acto don Venustiano Carranza manifestó que terminando la lucha armada a que convocaba el Plan de Guadalupe, tendrá que iniciar la lucha social, la lucha de clases dando a entender que las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse entre las masas"... y no es solo repartir las tierras y la riqueza nacional, no es solo sufragio efectivo, no es abrir más escuelas, no es repartir e igualar la riqueza, es algo más grande y complicado, es restablecer la justicia en busca de igualdad, es la desaparición de los poderosos para establecer el equilibrio de la conciencia nacional"¹⁴.

¹³ Berlanga Aquirre, Miguel. *Revolución y reforma*. México. 1918.

¹⁴ Cardoso, Ciro. *México en el siglo XX*. México. 1981.

El 12 de diciembre de 1914 don Venustiano Carranza promulgó un decreto adicional al Plan de Guadalupe y en esta reforma se comprometió a expedir y poner en vigor durante la lucha armada todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a mejorar las condiciones del peón rural, del obrero, del minero y en general de las clases proletarias.

Madero realizó la revolución política y Carranza vio cristalizados posteriormente en nuestra Carta Magna los mejores anhelos y las esperanzas de redención social de las clases desvalidas de México, pues en la Constitución dio contenido teórico sustantivo las todavía entonces inmaduras aspiraciones populares. Así en la constitución de la República promulgada por don Venustiano Carranza, se institucionaliza la teoría y las ideas más queridas del pueblo de México, donde una generación joven con nuevas ideas y mayores energías luchó hasta desplazar a la vieja generación del porfiriato.

Es entonces como el primero de diciembre de 1916 Carranza hizo entrega al Congreso Constituyente de Querétaro del Proyecto de reformas constitucionales y al dirigirse a este organismo expresó que con la responsabilidad de los empresarios para los casos de accidentes; con los seguros para los casos de enfermedad y vejez; con todas estas reformas espera fundamentalmente el gobierno en cuestión que las instituciones políticas del país respondan satisfactoriamente a las necesidades sociales, que los agentes del poder público sean los instrumentos de la seguridad social¹⁵. Carranza usa por primera vez la terminología de la revolución mexicana la palabra seguridad social, dándole un significado de libertad y justicia, lejos de toda opresión y explotación de los pueblos.

Con la Constitución de 1917 se reconocieron los derechos de los individuos, con esto se tiene más en cuenta la idea de una seguridad social como tal, pero correspondió al general de división Alvaro Obregón, cuando fue presidente de nuestro país, el mérito de haber realizado el mayor esfuerzo para dar a la luz pública el 9 de diciembre de 1921 su famoso proyecto de Ley del Seguro Social. Este propuso que el Estado se encargara de buscar el equilibrio social, creando para atender esas necesidades una contribución que pagarían los patrones equivalente al 10% sobre todos los pagos hechos por concepto de salarios y así se integraría una reserva económica que manejaría el Estado destinada a satisfacer con toda oportunidad los derechos de los

trabajadores. Se mencionan los riesgos que serían motivo de compensación: indemnizaciones por accidentes de trabajo en sus diversas modalidades, jubilaciones por vejez y seguros de vida. Además pide autorización al Congreso para invertir en la construcción de casas para obreros y clase media.

En el proyecto de ley se menciona el propósito del ejecutivo de promover reformas al artículo 123 constitucional cuyo fin era federalizar las prestaciones de los trabajadores y enfatizar el propósito de que con el pago que harían los patrones del 10% sobre el volumen de los salarios cubiertos, podrían considerarse relevados de la obligación que establece la fracción sexta del artículo 123 constitucional relativo a la participación de las utilidades a que tenían derecho los trabajadores.

Sin embargo, el movimiento obrero de México continuaba demandando con justicia el establecimiento de un verdadero régimen de seguridad social.

El presidente en turno, Emilio Portes Gil, consciente de que había imprecisiones y fallas básicas en el planteamiento constitucional del problema, sustentó la tesis de que el precepto constitucionalista se limitaba a recomendar el fomento de la organización de aquellas instituciones destinadas a infundir e inculcar la previsión social popular, pero no podía referirse al seguro social, ya que no existían cajas de seguros propiamente dichas, en cambio predominaban las cajas de ahorro.

Es sí como en 1928 la entonces Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo designa una comisión encargada de redactar los capítulos de seguros sociales y que debería formar parte provisionalmente del Código Federal del Trabajo, en este importantísimo documento se expusieron algunos principios técnicos propios de los seguros sociales:

- a. Hacer una enumeración más detallada de los riesgos, superando el enunciado constitucional.
- b. Proteger a los trabajadores del campo y de la ciudad.
- c. Liberar de contribución a los trabajadores de salario mínimo y se propone la inembargabilidad de las pensiones y la exención de impuestos a las primas.

¹⁵ Hever, Federico. *La Constitución de 1917 y la economía mexicana*. México. 1958.

- d. Prevé la creación de tribunales tripartitas especializados para dirimir en primera instancia las controversias.
- e. Proponer un régimen de contribución tripartita.

Así, en la sesión celebrada por la Cámara de senadores el 20 de Agosto de 1919 y la sesión de la Cámara de diputados del 22 de agosto del mismo año se aprobó por unanimidad y sin discusión la reforma constitucional propuesta por el ejecutivo, y el de septiembre de 1926 se publica en el diario oficial de la federación la reforma a la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, quedando en los términos siguientes: "...se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y de otros con fines análogos".

A partir de la reforma constitucional, entre los gobiernos de la federación que se sucedieron se suscitó un interés manifiesto por reglamentar la fracción XXIX del artículo 123 constitucional y establecer el Seguro Social.

El decreto del 27 de enero de 1932 otorgó facultades al ejecutivo federal para promulgar la Ley del Seguro Social, pero los acontecimientos políticos que sucedieron en la república por la intervención del maximato, y que precipitaron la renuncia del presidente Pascual Ortiz Rubio, impidió hacer uso de la facultad dada por el Congreso de la Unión.

La comisión encargada de elaborar la Ley del Seguro Social designada en febrero de 1934 por el general Abelardo L. Rodríguez, presidente de la República, determinó unas bases generales y elaboró un ante proyecto de Ley del Seguro Social que fueron básicos en los trabajos sucesivos que se hicieron en pro de esta ley.

El partido nacional revolucionario, por su parte, en su segunda convención realizada en Querétaro el 4 de Diciembre de 1933, aprobó tres principios esenciales, tendientes a implantar el Seguro Social obligatorio; en contribuciones tripartitas, cubriendo los riesgos no considerados en la Ley Federal del Trabajo y proponiendo el crédito público para sustraer del interés privado a los seguros sociales.

El general de división Lázaro Cárdenas se manifiesta como un partidario de los seguros sociales y se propuso establecerlo, enviando al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley del

Seguro Social, misma que no llegó a discutirse¹⁶. Pero en 1934 y 1938 se crean la Secretaría de Salud Pública y la Secretaría de Asistencia Pública, respectivamente.

Para los años 40's se integra a la sociedad mexicana mediante mecanismos corporativos y clientelísticos, por medio de ellos se logra la representación corporativa popular que prevalece hasta los 80's, por ejemplo, sólo tenían derecho a los beneficios de la seguridad social las personas integradas a la economía "formal".

Después de un cuarto de siglo de promulgada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el general de división Manuel Ávila Camacho, presidente de la República promulgó el 19 de enero de 1943 la Ley del Seguro Social, esta toma forma con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, hecho que por su importancia social, económica y política no ha sido superada en los 25 años de acción acelerada que siguieron en México donde las medicinas, pagos de subsidios, pensiones y las prestaciones sociales se han hecho accesibles al pueblo, como en ninguna época anterior¹⁷.

Esta ley busca dar cobertura al conjunto de eventualidades del trabajador y su familia, con protección frente al riesgo de enfermedad, enfermedad profesional o accidentes de trabajo; pensiones del seguro de vejez, invalidez, cesantía en edad avanzada y muerte y pensión por incapacidad.

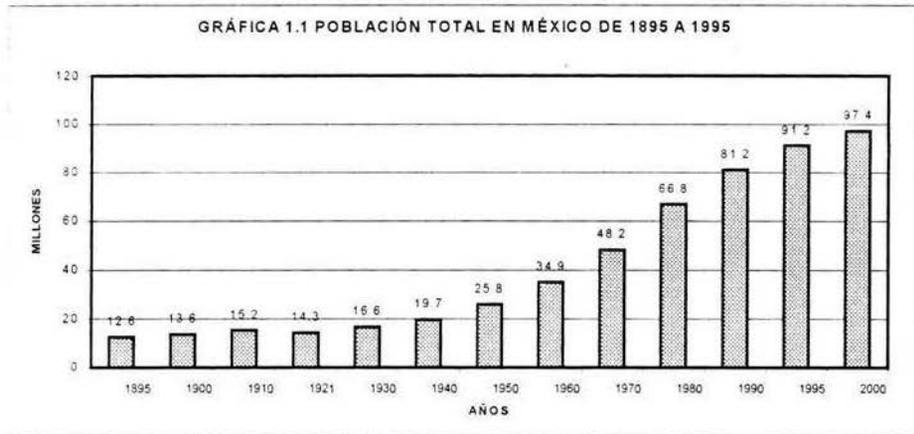
1.2.2 Formación y evolución.

En 1943 se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) como un programa sexenal (con un país de 19.7 millones de personas), a la siguiente administración le pareció un plan atractivo políticamente, además de que efectivamente brindaba un beneficio para la sociedad. Este programa comenzó con una visión de mediano plazo y no se tenía pensado que jugaría un papel fundamental en la vida del mexicano, dotándolo de un servicio de salud y provisión para el trabajador y su familia a lo largo del tiempo.

Para estos años el país ya contaba con cierta estabilidad, y la población comenzaba a crecer, y el gobierno necesitaba de proveer de servicios de todo tipo a una población que conforme pasaba el tiempo se integraba cada vez más a la economía y pasaba del campo a la ciudad.

¹⁶ De Alba, Pedro. *La mitad del siglo XX*. México, 1958.

En el siguiente gráfico podemos observar como se va dando el crecimiento de la población en términos generales, después de la etapa de la revolución se comienza a dar un fuerte crecimiento de la población, de hecho es de los cuarenta a los cincuenta cuando se da el más fuerte aumento de la población (de 2.8%) comparado con años anteriores en los cuales incluso había un decremento (de 1910 a 1921 la tasa fue de -0.5%). A partir de los 1950 la población comienza a aumentar, lo cual significa por un lado más mano de obra para la economía, pero por otro es aquí cuando comienzan a gestar los problemas de insustentabilidad que llevarán más adelante a la quiebra en el sistema de pensiones que por estos años se acaba de crear.



FUENTE: INEGI. 2003.

Además, la estructura de edad que se tenía cuando se creó el Instituto es completamente diferente al que tenemos hoy en día, ya que el índice de dependencia ha ido disminuyendo, y cada vez en más alto el porcentaje de personas mayores de 65 años e incluso crece más rápido que los nacimientos. Se prevé que para el 2050 aproximadamente el grueso de la población se concentrará en los 50 y 70 años, la mayoría de estas necesitarán una pensión para sobrevivir, y habrá pocas personas en edad laboral plena, con el antiguo sistema de pensiones ¿quién haría aportaciones para las pensiones de todas estas personas, esta fue otra de las justificaciones y

realidades para reformar el sistema de Seguridad Social de nuestro país y de la mayoría de los Latinoamericanos.

CUADRO 1.1 POBLACIÓN POR GRUPOS DE EDAD E ÍNDICE DE DEPENDENCIA, 1930-2000.

AÑOS	POBLACIÓN TOTAL	GRUPOS DE EDAD			ÍNDICE DE DEPENDENCIA *
		0-4	15-64	56 Y MÁS	
1930	16 552 722	6 491 0663	9 572 823	488 836	72.91
1940	19 653 552	8 098 098	10 9669 020	586 435	79.17
1950	25 791 007	10 774 244	14 149 557	867 206	82.27
1960	34 923 129	15 502 509	18 221 687	1 198 933	91.66
1970	48 225 238	22 286 680	24 147 173	1 791 385	99.71
1980	66 846 833	28 809 460	35 468 828	2 568 545	88.47
1990	81 249 645	31 336 361	46 515 859	3 397 425	74.67
1995	91 158 290	32 337 929	54 783 156	4 037 205	66.40
2000	97 483 412	33 288 298	59 342 569	4 8852 545	64.27

* Índice de dependencia = Población de 0 a 14 años + Población de 65 años y más / población de 15 a 64 años *100.

FUENTE: Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.

**CUADRO 1.2 PORCENTAJE DE POBLACIÓN POR GRUPOS DE EDAD
E ÍNDICE DE DEPENDENCIA, 1930-2000.**

AÑOS	POBLACIÓN TOTAL	GRUPOS DE EDAD		
		0-4	15-64	56 Y MÁS
1930	100.00	39.21	57.83	2.95
1940	100.00	41.20	55.81	2.98
1950	100.00	41.78	54.86	3.36
1960	100.00	44.39	52.18	3.43
1970	100.00	46.21	50.07	3.71
1980	100.00	43.10	53.06	3.84
1990	100.00	38.57	57.25	4.18
1995	100.00	35.47	60.10	4.43
2000	100.00	34.15	60.87	4.98

FUENTE: Elaboración propia en base al cuadro anterior. Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.

Así, la Ley del Seguro Social provee el caso de concesiones de pensiones por incapacidad de riesgos profesionales; invalidez, vejez, viudez y orfandad; pero con un periodo previo de cotización que variaba de 200 a 500 semanas. Así, durante los primeros 3 años de financiamiento

del instituto solamente se concedieron pensiones privadas de riesgos profesionales.

Las pensiones que se concedieron hasta 1946 correspondieron exclusivamente a la rama del Seguro de enfermedades y accidentes profesionales, pues aún no se tenía completo el periodo de espera necesario para conocer las otras pensiones a que se refiere la ley del Seguro Social.

El artículo 37 de la Ley del Seguro Social, reformado el 28 de Febrero de 1949 previene la concesión de pensiones en caso de incapacidad por riesgos profesionales, a los asegurados y en caso de muerte a las viudas, huérfanos y ascendientes. Por su parte, el capítulo V de la Ley del Seguro Social previene el caso de pensiones por riesgos no profesionales: invalidez, Vejez y cesantía y en caso de muerte, pensiones a viudas y huérfanos.

El número de pensionados aumentó un poco más de 22 veces, pues de 476 que existían al 31 de diciembre de 1947 aumentaron a 10,649 pensionados al 31 de diciembre de 1952. La razón de este incremento que se va haciendo más considerable a lo largo de los años sucesivos obedece a que a partir del año de 1947 se empezaron a cumplir los periodos de espera que la ley señala para tener derecho a las pensiones de invalidez, de vivienda y orfandad.

En 1960 se crea el ISSSTE (Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores al Servicio del Estado), el cual atiende a los trabajadores del gobierno y cubre casi los mismos puntos que el IMSS y también se crea la Ley del ISSSTE.

Por otra parte, según señala el artículo octavo transitorio de las reformas a la ley del 28 de febrero de 1949, se concedió una prerrogativa a los asegurados inscritos antes de esa fecha y que tuvieron por lo menos acreditadas 50 semanas de cotizaciones en los dos años inmediatos anteriores a la reforma. Esta prerrogativa de espera de doscientas semanas que señalaba la ley para tener derecho a las pensiones de invalidez, vivienda y orfandad; siendo esta la razón por que a partir de esta fecha, las pensiones señaladas crecen a un ritmo acelerado que no tiene comparación en los años anteriores.

En 1972 se crean los Institutos Nacionales de Vivienda, el INFONAVIT que cubre a los trabajadores afiliados al IMSS y el Fondo de Vivienda de Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE).

En 1973 se reforma la Ley del Seguro Social para permitir la extensión de los seguros

médicos del IMSS a grupos de trabajadores sin capacidad de pago y aquellos que no tenían una relación patronal o laboral, específicamente hacia los sectores rural e indígena.

De 1970 a 1992 el sistema de pensiones no sufre cambios, pero a finales de la década de 1980 este sistema enfrentaba problemas financieros muy graves, ocasionados por:

- Tendencias demográficas. Cambios en la estructura poblacional y aumento en la esperanza de vida.
- Aportaciones insuficientes en el mediano y largo plazo.
- Existía una débil relación entre aportaciones y beneficio. La nula relación entre estas dos incentiva la evasión, la subdeclaración de salarios y la informalidad del mercado laboral.
- Los altos impuestos a la nómina. El impuesto marginal sobre la nómina es muy alto, aún para los trabajadores con bajos ingresos.
- El sector informal creciente y la baja cobertura.
- La pérdida en la portabilidad. Dados los sistemas de pensiones en el IMSS y el ISSSTE existen pérdidas para los trabajadores al cambiarse entre los distintos sistemas de pensiones en México. Un trabajador puede perder todos sus beneficios si se cambia de un empleo cubierto por el IIMSS a otro cubierto por otro distinto.
- Bajos salarios reales que desincentivan a trabajar en el sector formal.
- El uso inadecuado de las reservas. El seguro de enfermedades y maternidad ha representado el 3% de gastos totales del sistema durante los últimos 30 años aportando únicamente el 52% de los ingresos, o sea que el superávit del sistema de pensiones y del seguro de IVCM fue utilizado para cubrir gastos relacionados con este grupo.

FUENTE: Elaboración personal.

En 1992 se establece el Sistema de Ahorro para el retiro (SAR), este es un sistema obligatorio complementario al sistema de reparto estatal, es de capitalización con contribuciones definidas basado en cuentas individuales, y surge como el primer intento de reforma, como veremos más adelante las reformas del SAR no estaban del todo completas.

Cuando se creó el IMSS, se estructuró pensando en un universo limitado de beneficiarios, sin embargo, no se contemplaban los factores arriba mencionado. Estos hechos pusieron en jaque a la institución, ya que el número de pensionados era mayor que el número de cotizantes, es decir, financieramente se estaba tendiendo a la quiebra.

La razón principal que llevó a la reforma del sistema de pensiones fueron los problemas financieros crecientes que enfrentaba el antiguo sistema de pensiones del IMSS, el seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte (IVCM). Aunque también hay que considerar los efectos positivos que esto puede tener en los niveles de ahorro, la formalización del mercado laboral y el desarrollo de los mercados financieros, además claro, del carácter redistributivo.

Por estos años los sindicatos y trabajadores, han perdido poder y presión es por esto que

aunque existió cierta oposición de la población en general a las reformas, estas se pudieron llevar a cabo.

El SAR es la antesala para la siguiente reforma, ya que a mediados de 1995 el Presidente envía al Congreso una propuesta de ley del Seguro social, la cual es aprobada a mediados de diciembre de ese año, y a finales de abril del año siguiente se aprueban los aspectos financieros del sistema. En el siguiente apartado hablaré con detalle cada una de estas reformas.

El gobierno de Zedillo puso grandes esperanzas en estas reformas como medio de aumentar el ahorro interno (aunque de manera forzada para los trabajadores), al final se logran los objetivos, pues si se ha dado un aumento en el ahorro interno, esto tomando en cuenta las cifras anteriores, y la poca cultura de ahorro que tiene nuestro país, normalmente se invierte en pagar deudas a futuro o en gastos del presente, pocas veces se tiene una visión a largo plazo para ahorrar.

El gobierno de Vicente Fox Quesada (2001-2006) se da en medio de una fuerte transición, política, económica, social y demográfica, se plantea llevar a cabo todas las adecuaciones necesarias para lograr un crecimiento sostenido y a largo plazo, dándole prioridad a las áreas relacionadas con el exterior, ya que esta es la tendencia mundial, pero cuidando siempre a los sectores más desprotegidos de población y economía.

Hasta el momento no se ha obtenido el crecimiento prometido en campaña (6% anual), esto en parte por los sucesos de 11 de Septiembre en Estados Unidos, ya que al ser nuestro vecino del norte y principal socio comercial, ha ocasionado una baja en los ingresos del país, ya que aunque nuestra economía se ha diversificado todavía tenemos una fuerte dependencia a este y al petróleo.

Este gobierno todavía tiene hasta el 2006 para demostrarnos las bondades del cambio.

1.2.3 El antiguo sistema de pensiones.

El antiguo sistema de pensiones en México era un sistema estatal de reparto de beneficios definidos. La mayor parte de la población asalariada depende del IMSS, aunque también existe el ISSSTE que cubre a los trabajadores del Estado, el ISSFAM que se ocupa de las fuerzas armadas

y por último la institución que otorga seguridad social a los trabajadores de PEMEX, aunque la magnitud de estas tres juntas no se compara con la del IMSS. Las características más importantes de este sistema las podemos observar en el cuadro al final del capítulo.

Este sistema era insustentable y mostraba varias fallas desde la planeación del mismo, por ejemplo:

- En un inicio este servicio cubría solo a los trabajadores, no a sus familias.
- La desequilibrada relación entre aportaciones y beneficios desincentivaba al trabajo formal, ya que con 10 años de cotizar (que era el tiempo mínimo) se podía obtener una pensión¹⁸.
- Los beneficios para los contribuyentes de bajos ingresos eran altos en relación a sus contribuciones.
- Los trabajadores que laboraban durante un periodo largo pero que no cumplían con los requisitos para pensionarse (caso común de las mujeres y trabajadores menos calificados), pasaban a subsidiar a los trabajadores que habían cotizado solo durante el periodo mínimo requerido.
- Las pensiones se calculaban como un porcentaje del salario nominal de los últimos cinco años, estas no podían exceder el salario promedio que el trabajador recibió en sus últimos cinco años de contribución, por lo tanto los trabajadores que recibían más de cinco salarios mínimos subsidiaban a los que percibían el salario mínimo; además que al tomar los últimos cinco años no toma en cuenta los ingresos de todos los años anteriores.
- En 1960 existían 4 pensionados por cada 100 contribuyentes, para 1994, esta relación era de 12.5 por cada 100.
- El superávit del IVCM del IMSS fue utilizado para financiar los requerimientos de infraestructura y al seguro de enfermedades y maternidad, el cual desde siempre mostró un déficit. Cuando al inicio la idea era que los fondos obtenidos en cada rama se invirtieran a cubrir los gastos de esa misma rama.
- Además de la necesidad de aumentar el ahorro doméstico.

¹⁸ Por ejemplo, una pensión se paga a un trabajador un promedio de 18 años, y a la viuda por un periodo de 12 años más, esto equivale a 30 años de pensión, y en algunos casos el trabajador cotiza al sistema durante solamente 10 años, que es el periodo mínimo de aportación requerida.

Estas entre otras, estas fueron algunas de las principales presiones para reformar el sistema de pensiones del IMSS, el cual se analiza en el capítulo tercero.

CUADRO 1.3 PRINCIPALES PUNTOS DEL ANTIGUO SISTEMA DE PENSIONES					
COBERTURA	Todos los trabajadores (del sector privado a independientes) que hayan decidido cotizar al sistema, esto cubre también a sus familias.				
APORTACIONES	Tripartida, repartida de la siguiente manera:				
	PATRON	TRABAJADOR	GOBIERNO	TOTAL	
	70 %	25%	5%	100%	
	Esta aportación del 8.5% del salario base correspondiente al IVCM se distribuye de la siguiente manera en el IVCM:				
	Invalidez y vida	Vejez y cesantía en edad avanzada	Servicios médicos para jubilados	Gastos administrativos	Prestaciones sociales
	3%	3%	1.5%	0.6%	0.4%
Cuando los trabajadores ganan el salario mínimo, la parte de aportación que le corresponde al trabajador era realizada por el patrón.					
ELEGIBILIDAD	Pensión por invalidez		Pensión por vejez		Pensión por muerte
	Deberá ser probada y certificada por el IMSS		Por vejez al menos 65 años y por cesantía en edad avanzada 60 años		Una pensión por sobrevivencia se pagaba a la viuda y/o los huérfanos o a sus padres
	Haber cotizado mínimo 150 semanas		Haber cotizado mínimo 500 semanas		Haber cotizado mínimo 150 semanas
BENEFICIOS	Dependiendo del grado de invalidez determinado por el IMSS*		Depende del número de semanas de cotización que excedan las 500		La pensión no podrá ser menor al salario mínimo
	Todos los jubilados tienen derecho a recibir a recibir ayuda médica para ellos y sus familias. El IMSS garantiza que la pensión mínima no podrá ser menor al salario mínimo.				
RESERVAS E INVERSIÓN	Las reservas debieron haberse invertido en bonos del gobierno Federal o en otros activos aprobados por la CNBV y los ingresos y egresos de cada rama registrados en cuentas separadas e invertidos para cubrir los gastos correspondientes a esa misma rama.				
TRATAMIENTO FISCAL	Los patrones pueden deducir como gastos sus aportaciones al IMSS, los trabajadores pagarán impuestos al momento de retirarse, cuando reciban los beneficios correspondientes, pero los impuestos solo aplicaban si la cantidad excedía los 9 salarios mínimos.				

*La pensión de invalidez para un trabajador totalmente inválido representaba el 70% de su último sueldo, y para casos de invalidez parcial la pensión se ajustaba de acuerdo a la Ley Federal de Trabajo.

CAPITULO 2.

LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN EL AMBITO INTERNACIONAL.

2.1 La situación internacional.

La aparición de recesiones económicas en todo el mundo ha generado una disminución presupuestal relativa a la capacidad de recaudación de fondos con destino social. Este fenómeno es retroalimentado por diversos factores endógenos y que influyen en dos variables macroeconómicas fundamentales, a saber: en ingreso y la demanda. Por el lado de los ingresos tenemos los severos efectos causados por la propia recesión económica, los cambios tecnológicos generados en la masa de activos, una creciente dependencia del gasto que es destinada a la atención de sectores desempleados e indigentes, desatendiendo la cobertura formal de sectores contribuyentes¹⁹.

Esta crisis del Estado de Bienestar tiende a modificar la competencia de los gobiernos en materia de seguridad social y, es entonces, cuando se visualiza al estado como una institución que obstaculiza el proceso de globalización, que exige una continua adaptación de las estructuras económicas a la dinámica mundial actual. Así, la perspectiva económica de una profunda crisis del Estado de bienestar se ha centrado fundamentalmente en materia de desempleo. El desempleo depende de factores cíclicos y estructurales como el mercado laboral; entonces tenemos que la rigidez de la oferta de puestos de trabajo y los excesos del Estado de bienestar que origina altos costos laborales impiden la flexibilidad. Por tal motivo se hacen necesarias políticas que estimulen a los empresarios, así como programas de educación y formación que animen a las personas a buscar trabajo en vez de depender de un seguro o subsidio de desempleo o de vivir de la economía informal.

Actualmente surge a nivel mundial un debate en torno a quienes deben ser los protagonistas de la política económica y social. Este debate se relaciona con la estrategia neoliberal y con la extensión de esta a nivel global. Los que apoyan tal estrategia se inclinan a favor de la intervención de las fuerzas privadas. Los que la ven con desconfianza apoyan la

expansión de otros agentes; están a favor de la intervención creciente de los Estados y de acciones progresivas de organizaciones gubernamentales.

Así, se presentan algunas divergencias profundas en torno al papel que las fuerzas privadas deben desempeñar tanto en el mercado como en el desarrollo social, y el debate en torno a este último elemento es el que me lleva al desarrollo del presente trabajo de investigación.

El neoliberalismo tiene preferencia por las actividades que sean más rentables (servicios financieros, por ejemplo), dejando de lado aquellas que aunque no aporten grandes ganancias, si representen beneficios a la sociedad y necesiten de una gran inyección de capital y dependan de ellas una gran masa de la población.

En contraste con esta posición, las elites dirigentes y otras organizaciones que defienden la estrategia neoliberal propugnan por el avance de las fuerzas privadas en la economía para garantizar la expansión del mercado y abogar por su intervención en el desarrollo social. Es más, destacan que las fuerzas privadas actúan con mayor racionalidad y eficiencia, por lo que es necesario promover su acción social, lo que supone más privatizaciones y menos estado.

El avance de las fuerzas privadas en la política social tiene límites, por lo cual tampoco es una opción 100% viable. La gran cantidad de gente pobre en el mundo hace necesaria una concertación entre distintas fuerzas de la sociedad. Los sectores privados no podrán costear la educación, el sistema de salud o la seguridad social por sí solos, por otro lado existe un amplio sector de la población que no podría pagar servicios sociales privados.

También es cierto que la capacidad privada es incierta, sobre todo en este momento que la estrategia neoliberal se consolida en el mundo y se está dando un reacomodo de las fuerzas privadas, es decir, el desplazamiento de unos sectores capitalistas por otros. Por lo tanto, no es conveniente ni pertinente promover que las fuerzas privadas de hagan responsables de la política social o abogar por crecientes privatizaciones.

Así, para los defensores de la estrategia neoliberal en el continente americano es importante, por ejemplo, que las fuerzas privadas desempeñen un papel creciente en la educación²⁰. Esta incursión permitiría desahogar a los Estados latinoamericano de la gran responsabilidad de coordinar, administrar y subsidiar una educación gratuita que constituye una

¹⁹ Capdeville, Mario. *Vital una nueva intervención del Estado*. Excélsior. 1 de Junio de 1993

gran responsabilidad, pero a la vez una gran carga financiera, siendo así mismo un medio de garantizar que el valor de la eficacia y de la competencia se difundiera en el plano social. En contrapartida el estado tendría que renunciar a la legitimidad política que obtendría por medio de la educación, pues mediante esta permitiría la movilidad social, sobre todo de los estratos medios.

En México, ya se han dado cambios en esta materia, pues en 1998 se adiciona un capítulo a la Ley de Coordinación Fiscal, en el cual la federación transfiere recursos a las entidades federativas para que sean estas las que se encarguen de impartir educación, construir más escuelas y pago a salarios de maestros, entre otras. Esta es una de las primeras acciones explícitas para reducir las responsabilidades al gobierno poco a poco.

En la actualidad, al hablar de cualquier tema (económico, social o político), tenemos que hacerlo teniendo como referencia que nos encontramos insertos en un mundo globalizado, es decir, debemos contemplar que existe una enorme maraña de telecomunicaciones tendida por las grandes corporaciones multinacionales, cuyo objetivo es agilizar los tiempos de comunicación en todo sentido. Las redes de comunicación entre empresas multinacionales fueron el pretexto para expandir y unificar los mercados bajo los intereses de estas, las redes o fenómenos se han extendido al ámbito político y económico afectando los beneficios sociales y la soberanía de los países periféricos principalmente, ejemplo de ello es el caso de México y Estados Unidos, donde a raíz de TLCAN y de la política de seguridad nacional de este último ha decidido militarizar su frontera y "ha empujado a nuestro país en la misma vertiente, es decir, la binacionalización de la seguridad nacional"²¹.

Representantes de la estrategia neoliberal a escala mundial, como Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, están a favor de una mayor intervención de las fuerzas privadas en la seguridad social. Presionan también por una reformulación de esta en el continente americano: para fomentar la equidad intergeneracional entre los diversos grupos de ingresos, asegurando con mínimos costos la máxima protección frente al desempleo y los riesgos propios del ciclo vital, y proponen modificar los programas de pensiones y jubilaciones como respuesta al envejecimiento de la población.

²⁰ Banco Mundial. *Banco Nacional de Comercio Exterior*. 1992.

²¹ Soria, Victor. *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El pensamiento único y la reforma a la Seguridad Social Mexicana*.

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional plantean que independientemente de esta mayor incursión de los agentes en la seguridad social, los gobiernos de América Latina, así como los de otros continentes, deben extender sus reformas macroeconómicas al ámbito de la seguridad social y realizar privatizaciones de los servicios médicos. El propósito es minimizar las distorsiones en la asignación de recursos, reducir los desequilibrios fiscales y lograr estabilidad económica. Consideran que en América Latina los gastos de seguridad social son demasiados altos, alcanzando un promedio de 16% del gasto total frente a solo 3% en los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico).

En cuanto a las políticas de pensiones, el Banco Mundial plantea que los ancianos se encuentran día a día en una situación más difícil de seguridad económica, pues la mayoría de los sistemas de pensiones que se manejan actualmente son poco sustentables a largo plazo, injustos y ya se encuentran en decadencia, esto por varios factores, pero los principales y más comunes en todos los países son:

- Transición demográfica, ocasionada por el aumento en la esperanza de vida y la disminución de la fecundidad.
- La crisis financiera a nivel mundial.
- Una mala "planeación" de los países en cuanto a la población en general, ya que los países deben desde ahora empezar a planificar aunque sean países "jóvenes" para los ancianos actuales y próximos.

En todo el mundo la población está envejeciendo, y se han cambiado los patrones sociales, pues anteriormente las comunidades o familias procuraban a una buena parte de los ancianos, conforme ha pasado el tiempo esta costumbre ha ido desapareciendo y actualmente ya no es una opción, de hecho las familias grandes e integradas han ido desapareciendo hasta formar hogares nucleares, e incluso las personas han dejado de reproducirse, ya no tienen hijos. Los países menos desarrollados han envejecido mucho más rápido que los desarrollados, podría decir que se "saltaron" una etapa, pues su ingreso per cápita es muy inferior al de los industrializados, ante esta situación la preocupación del Banco Mundial es el nivel de vida y sustento de la población anciana actual y de las personas próximas a ser ancianos y como puede esto beneficiar

o afectar a la economía, en el caso de América Latina tendremos países pobres y ancianos.

Como mencionaba anteriormente la tendencia es hacia el envejecimiento, en el siguiente cuadro podemos observar las tendencias de algunos países. En general, aunque en 1900 parten de diferentes proporciones, hacia 2150 el 30% de la población mundial tendrá más de 60 años, esto implica ajustes importantes en cuanto a producción, tipos de trabajos y situación de la población, entre otros aspectos.

PAÍS	AÑOS									
	1990	2000	2010	2020	2030	2050	2075	2100	2125	2150
Alemania	20.3	23.7	26.5	30.3	35.3	32.5	30.4	30.5	30.8	31.0
Francia	18.9	20.2	23.1	26.8	30.1	31.2	30.3	30.5	30.8	31.0
Gran Bretaña	20.8	20.7	23.0	25.5	29.6	29.5	29.7	30.3	30.7	30.9
España	18.5	20.6	22.4	25.6	30.9	34.2	30.3	30.3	30.7	30.9
Estados Unidos	16.6	16.5	19.2	24.5	28.2	28.9	29.7	30.3	30.7	30.9
Chile	8.7	9.8	12.2	16.1	20.8	26.4	28.7	29.8	30.4	30.8
Argentina	13.1	13.7	15.1	17.2	19.3	25.9	28.6	29.7	30.4	30.8
Uruguay	1.4	17.8	18.7	20.3	22.5	27.8	29.3	30.1	30.5	30.9
México	5.7	6	8.3	11.2	15.77	24.6	28.3	29.66	30.3	30.7
Colombia	6.0	6.7	8.7	12	18.0	25.5	28.0	29.4	30.2	30.6
Perú	5.8	6.4	7.7	10.2	13.7	21.5	26.8	28.8	29.9	30.5
Bolivia	5.4	5.7	6.4	7.9	10.0	17.6	26.6	28.1	29.6	30.3
El Salvador	5.6	6.1	6.6	7.5	10.2	20.3	27.3	29.0	30.0	30.5

FUENTE: Banco Mundial en base a estimaciones de sus funcionarios.

Es por eso que esta organización propone un cambio en los sistemas de previsión social a los ancianos, principalmente en los sistemas de pensiones, por que este es el medio por el cual la mayor parte de las personas mayores a 60 años se sustentan. La mayoría de estos están provistos por el gobierno, esto se justifica por que como sabemos los mercados son inequitativos, y se necesita una redistribución de la riqueza, esta es su función y actúa para esto con el gasto social, el cual ha venido incrementándose, el problema no es el monto en impuestos o transferencias públicas que reciben los sistemas para previsión, pero el organismo cuestiona si hay alguna otra

opción, o alguna otra modalidad de intervención pública o un sistema más eficiente.

En los sistemas formales puede variar el grado de intervención del gobierno, si se maneja por redistribución, ahorro o seguro, si los beneficios o aportes son definidos y si se financian con ingresos corrientes o con ahorro.

La alternativa de brinda esta institución es un sistema de pilares múltiples, en el cual las funciones principales a cubrir son el ahorro, la redistribución y un seguro para los trabajadores. Este sistema se basa en la repartición de obligaciones entre varias instituciones para el apoyo a los ancianos, basado en que cuando existe competencia hay eficiencia, y si uno de los pilares no cumple sus obligaciones, se tienen otras opciones a las que recurrir.

Los pilares que presentan son los siguientes:

CUADRO 2.2 PILARES DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES PROPUESTOS POR EL BANCO MUNDIAL		
PÚBLICO	PRIVADO	SEGURO
ADMINISTRADO POR		
GOBIERNO*	SECTOR PRIVADO**	
FINANCIAMIENTO		
Impuestos, y su objetivo es la redistribución	Con aportaciones individuales de cada trabajador	Con ahorro voluntario de los trabajadores, proveen de protección adicional.

* Puede cubrir a todos o algunos ancianos, y ser una pensión mínima, dependiendo de la situación de cada trabajador o beneficios uniformes.

**La propuesta del Banco Mundial es que sean administrados por el sector privado, aunque existe la opción de que el sector público pueda manejarlo.

Los servicios que otorga un país no pueden ser cubiertos en su totalidad y de manera eficiente por los gobiernos, pero tampoco de manera privada, se debe encontrar el balance entre sector público y sector privado, es por eso que en esta opción gobierno, empresas privadas especializadas y los trabajadores interesados tienen cada uno un papel y responsabilidad, y debería interesarse en que todo funcione de manera adecuada. El gobierno tiene la responsabilidad de la redistribución, las empresas privadas de obtener el mayor número posible de

contribuyentes y los trabajadores de buscar la opción más rentable para el manejo de sus recursos e incluso el aumentar con contribuciones propias el monto final, aunque como todos estos hechos tienen ciertas especificaciones y ocasionan ciertos problemas o punto que todavía no quedan claro del todo, por ejemplo, los altos costos o los incentivos de las compañías administradoras de los fondos para incentivar o a traer a los contribuyentes, la miopía que en cierto momento pueden tener los contribuyentes, las opciones de inversión de los recursos del retiro y el financiamiento de los ingresos que el gobierno otorgue como redistribución, entre otros; con esta opción el trabajador toma un papel activo en el sistema financiero y sus fondos de pensión, ya que es su responsabilidad el elegir quien administre sus fondos, y de esta decisión dependerá su sustento en la vejez.

Esta es la propuesta general del Banco Mundial, y como veremos a continuación en la descripción de los sistemas de pensiones es por la que más naciones han optado, aunque han habido adecuaciones en base a la situación de cada país al momento de la reforma. También podemos concluir que esta institución junto con el Fondo Monetario Internacional no solo tienen influencia en lo económico, sino también en lo social, este es el ejemplo en pensiones, pero también hay evidencia de esto en la educación.

2.2 Los sistemas de pensiones.

A continuación llevaré a cabo una descripción de los sistemas de seguridad social y en especial de los sistemas de pensiones de algunos países del bloque europeo, de Estados Unidos y algunos países de la región latinoamericana que han realizado reformas a sus sistemas de pensiones.

Estoy consciente de que las características de nuestro país y los que analizo son muy diferentes, por ejemplo, en Europa la seguridad social está más desarrollada y existe una mayor cobertura, pero para realizar cualquier análisis se debe contar con un punto de partida y entre más amplio sea el horizonte los resultados son mejores.

En el caso de Estados Unidos opera en un semi estado de bienestar y tiene sus

especificaciones, pero es diferente de Europa y Latinoamérica. Este caso es especial para mí, pues con la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte nuestro país ha llevado a cabo varias reformas en el sistema de seguridad social (pensiones, educación, vivienda) para operar de manera muy parecida a la de este país, la cual también tiene cierta relación con las políticas del Banco Mundial.

Analicemos ahora a grandes rasgos los casos mencionados.

2.2.1 El sistema de seguridad social en Europa.

La seguridad social surge en Europa, y más específicamente en Alemania en 1883, fue creada por el canciller Otto Leopold Von Bismarck, este país había logrado una unidad nacional y la sociedad comenzó un fuerte proceso de industrialización en el cual poco a poco con la cotización del Estado, empresarios y asalariados se van cubriendo los riesgos de trabajo.

En 1942 surge en Inglaterra otro modelo a partir del Informe Beveridge para prever las consecuencias de la 2da. Guerra Mundial, este documento termina proponiendo las bases para un sistema de seguridad social.

En 1950 se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, que se constituyó con la firma del Tratado de París por seis países: Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo. En 1957 se firmaron los Tratados de Roma, con los que se crearon la Comunidad Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Estas tres entidades dependían de la Asamblea de las Comunidades Europeas, que posteriormente dio origen al parlamento europeo, en 1973 se sumaron Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido y en diciembre de 1976 fue aprobado un acuerdo en el que se establecía que los miembros del Parlamento Europeo debían ser electos por sufragio universal. En 1981 se integró Grecia y en 1986 hicieron lo propio España y Portugal. Ese mismo año los Estados miembros formaron el Acta Única Europea, reforma institucional a los Tratados de París y Roma, en la que los doce miembros se comprometieron a crear un mercado unificado con libre circulación de personas, capitales, bienes y servicios.

En diciembre de 1991 en Maastricht, el Consejo Europeo aprobó el Tratado de la Unión

Europea que comprendía la unión económica y monetaria, una política externa de seguridad común y la cooperación en asuntos de justicia.

En materia de política social el objetivo fue la definición y aplicación de políticas comunes con énfasis en el terreno social, y su desarrollo se articuló inicialmente en tres fases:

- b. De 1958 a 1972. Se centró en la consecución del principio de libre circulación de los trabajadores y se esbozó una política de formación profesional.
- c. De 1972 a 1974. El Consejo de Ministros de la Unión aprobó un programa de acción social basado en tres objetivos: el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo, la participación de los trabajadores en las distintas actividades de las empresas y la creación de un empleo pleno y mejor.
- d. De 1974 a 1986. Se aprobaron la mayoría de las directivas respecto a la armonización de las legislaciones nacionales referentes a la protección del empleo, la seguridad en el lugar de trabajo y la igualdad en el trato de los trabajadores hombres y mujeres.

En 1989 se firmó la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales fundamentales de los trabajadores que estableció los principios sobre los que se fundamentaba el modelo europeo de derecho de trabajo y el lugar de este en la sociedad.

La carta social expresa la voluntad política y el desempeño de los países miembros en tomar en cuenta la dimensión social. Se parte del respeto a la naturaleza específica de la política social y de sus objetivos, tomando en cuenta la diversidad de los sistemas, las culturas y las prácticas nacionales, así como la competitividad de las empresas.

2.2.1.1 Alemania

La seguridad social alemana es una mezcla del seguro social de la previsión y de la asistencia estatal. Los seguros sociales son obligatorios para los asalariados; siendo estos, junto con los empresarios, quienes administran los organismos de seguridad social que son autónomos. El Estado solo se encarga de la supervisión jurídica e interviene en la administración únicamente en los datos de cooperación y del seguro de desempleo.

Las fuentes de financiamiento son las cotizaciones de los asegurados que provienen de los

empresarios y de los impuestos. El seguro de enfermedades se financia mediante cotizaciones de asegurados y empresarios, y los asegurados participan en sufragar parte de los gastos de medicinas, prótesis dentales y otros rubros. Las prestaciones de las víctimas de guerra y la asistencia a los ciudadanos indigentes corren a cargo del estado.

Los seguros de vejez, invalidez y supervivencia son las prestaciones más importantes en los gastos sociales; en 1985 representaban el 41% del total. Estas prestaciones se conceden por medio de varios organismos a cargo del seguro de jubilación de los obreros, del seguro de los empleados, del seguro de pensiones de los mineros, del seguro de vejez de los agricultores, del seguro de las profesiones libres y del seguro de vejez de los funcionarios.

Los seguros de pensiones por vejez se actualizan con las condiciones económicas, se otorgan cuando alcanza un límite de edad de 65 años y una condición básica indispensable para pensiones especiales y anticipadas como inválidos, desempleados y mujeres.

El seguro de accidentes cubre una pensión por ese concepto contemplando una serie de situaciones especiales, como son la indemnización funeraria en caso de muerte, pensión a los padres cuando el trabajador fallecido atendía su sustento, pensiones a viudas y huérfanos, y protección extensible sin costo a los escolares.

El seguro social de enfermedades ocupa el segundo lugar entre los gastos sociales, con un 22% del total. Algunas de las prestaciones que se pueden recibir son subsidios de enfermedad equivalente al salario no percibido; el pago de gastos de hospitalización, medicamento y curaciones; reconocimientos preventivos para niños en el primero y cuarto año de vida, para mujeres a partir de los 30 años y para hombres a partir de los 45 años; ayudas para amas de casa y agricultores enfermos; dispensas del trabajo para cuidar de un hijo enfermo menor de 8 años hasta por cinco días al año.

Las prestaciones por el seguro de desempleo son de especial y creciente importancia, alcanzando a mediados de la década de los ochenta un 7% de los gastos sociales totales. Estas prestaciones se vinculan al fomento de la formación profesional, al establecimiento de una relación de trabajo, a la profesional de asalariados impedidos, a promover jornadas reducidas o ayudas en caso de quiebras.

2.2.1.2 Francia.

A mediados de los años ochenta los gastos de los diferentes regímenes de protección social, en especie y en dinero, representaron aproximadamente el 30% del PIB y el 36.7% de los ingresos de las familias.

Francia se caracteriza por recurrir a las cotizaciones basadas en los ingresos para financiar su gasto social, es decir, que su financiamiento no se basa en los impuestos recaudados por el presupuesto del estado, sino en las cotizaciones sociales pagadas por los empresarios y los asalariados, en función de los salarios abonados y recibidos en cuanto a los grupos mencionados, y para los asalariados se basa en cotizaciones calculadas a partir de sus ingresos.

A esta característica se le añade la asignación de cotizaciones para el financiamiento contra riesgos concretos. Un porcentaje de las cotizaciones cubre el seguro social contra enfermedad, otro las prestaciones familiares, otro las jubilaciones o retiro y uno más, el subsidio de paro, que son las cuatro organizaciones fundamentales de la seguridad social en Francia.

En este país el aumento de las pensiones y jubilaciones en la renta familiar obedece más al crecimiento del número de beneficiarios y al incremento de las jubilaciones, si bien estas han crecido en relación con el salario, el envejecimiento de la población en los años sesenta y setenta ha aumentado considerablemente la duración del cobro de pensiones y por lo tanto el número de beneficiarios.

Los servicios de salud también se han duplicado desde 1970 debido a la aplicación de nuevas técnicas a grandes grupos de la población y al mayor consumo de productos farmacéuticos. El incremento del consumo de los servicios de salud se observa en las mujeres de entre 20 y 49 años y, sobre todo, en las personas de edad avanzada.

En cambio, los gastos en las prestaciones familiares no han crecido mucho debido a la baja tasa de natalidad.

Los gastos de empleo y paro han crecido en un 20% anual durante la década de los 70's a un 12.2% anual de 1980 a 1985. Pero en 1984 el sistema se dividió en dos sectores: el del seguro y el de solidaridad para los parados.

La duración de la crisis económica ha precipitado a la pobreza a algunos desempleados al finalizar sus derechos y a las mujeres solas con cargas familiares. La nueva pobreza descubierta en 1984 alcanzaba a más de 1,250,000 hogares que perciben menos del 40% de un salario mínimo.

Ya desde mediados de la década de los 70's las dificultades de financiamiento se agravaron por el lento crecimiento tanto de los ingresos y sus cotizaciones, como por el número de cotizantes, aunado a un ritmo acelerado de gastos por desempleo. Esto produjo una fuerte desaceleración en los gastos de salud, recayendo la responsabilidad en los hospitales públicos y en menor medida en las pensiones, atenuando en costo de las medidas de prejubilación.

2.2.1.3 Gran Bretaña.

Hacia finales de los años ochenta la seguridad social constituía en este país el segmento de gasto público más importante con el 32% del total, seguido por los servicios de salud y los servicios socio personales que en conjunto representaban el 28.3%.

Durante el ejercicio de 1978 a 1989 cuando llegó al poder el nuevo gobierno conservador dirigido por Margaret Thatcher, la seguridad social absorbía una cuarta parte de los gastos públicos totales, mientras que los gastos de los servicios de salud y de los servicios sociales personales representaban el 14%.

En términos reales y como porcentaje de los gastos públicos y del PIB, los gastos de seguridad social han aumentado constantemente a partir de la segunda guerra mundial, desde 1949 a 1950 en que por primera vez funcionó el sistema de seguridad social creado por Beveridge, los gastos en términos reales se han multiplicado por más de cinco veces en el transcurso de 35 años.

Este sistema de seguridad social es financiado mediante la fiscalidad general, por las restas de inversiones en la caja nacional de seguro y por impuestos sobre el salario que recauda cuotas empresariales y salariales. La caja nacional del seguro cubre los costos de todas las prestaciones del seguro social que funciona sobre las bases del sistema de reparto, donde el saldo eventual se invierte en obligaciones del Estado y su renta se abona en la caja del seguro. La base

de cotizaciones empresariales y salariales son sus salarios respectivos calculados de acuerdo con una escala respectiva, reduciéndose las cotizaciones si el interesado no pertenece al régimen general de pensiones vinculadas a los salarios.

Los gastos debido a los salarios son progresivos en el sentido de que su parte aumenta a medida que disminuye la de ingresos iniciales. Los gastos debido a la edad son también progresivos, pero a la larga lo son menos a medida que los ingresos con que se llega a la jubilación son superiores. Por el contrario, los gastos debido a los hijos son regresivos a pesar de que en los últimos años ellos sean menos frecuentes, por que las familias con hijos han descendido en la escala en materia de distribución de ingreso.

Sin embargo, más de la mitad de los miembros de la población activa están afiliados a un régimen privado, no obstante, debido a las normas que regulan los regímenes que existen fuera del régimen de pensiones del estado vinculado a salarios, las prestaciones se aseguran de hecho por una retención obligatoria como en el sistema público.

2.2.1.4 España.

La seguridad social española esta integrada por diversos regimenes que en conjunto reciben el nombre de sistema de seguridad social, donde el régimen general protege a los trabajadores por cuenta ajena de la industria y los servicios no incluidos en los regimenes especiales.

El ámbito de la seguridad española abarca tres aspectos bien definidos, a saber: las prestaciones ambientales, que comprenden la asistencia sanitaria en los casos de maternidad, enfermedad común o profesional y de accidentes, sean o no de trabajo y la recuperación profesional, siendo el Instituto Nacional de la Salud el organismo gestor para la administración y trámite de los servicios sanitarios. En el segundo plano están las prestaciones económicas en situación de incapacidad laboral transitoria, invalidez, jubilación, desempleo, muerte y supervivencia, además de la protección ala familia; donde el organismo encargado de su gestión es el Instituto Nacional de la Seguridad Social del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. Por último, los servicios sociales orientados preferentemente a la tercera edad (asistencia integral

mediante alojamiento y atención geriátrica, rehabilitación, asistencia social y médica a través de residencias), fomento de la convivencia en hogares y clubes; a los minusválidos (reeducación y rehabilitación, subsidios de movilidad, prestaciones económicas extraordinarias); el Instituto Nacional de Servicios Sociales del Ministerio de Asuntos Sociales es el encargado de gestionar estos servicios.

En 1993 el gastos global de la seguridad social alcanzó a representar 14.8% del PIB y 46.8% del total de gastos públicos, correspondiendo 22.6% a pensiones, 10.8% a gastos sanitarios y 13.4% al seguro de desempleo. Las pensiones que abarcan el 60% de los gastos sociales desde hace un quinquenio descendieron al 60%, y su relación con respecto al PIB ha tendido a mantenerse entre 7 y 7.5% en los últimos años.

Prácticamente la mitad en las pensiones de seguridad social corresponden a jubilaciones, repartiéndose la otra mitad entre prestaciones por invalidez y viudez.

En España las cotizaciones sociales de empleados y trabajadores constituyen el componente más fuerte de los recursos que amparan las pensiones. En 1989 alcanzaron a representar el 69.7% del total, cuando en 1977 representaban el 92%; esta pérdida de importancia de las cotizaciones sociales se ha debido, entre otras razones, a la reducción de la cotización patronal que entre 1982 y 1985 bajó en 3.6, además de las modificaciones y reducciones de las cuotas empresariales por diversas modalidades de contratos de trabajo. Como consecuencia, las aportaciones estatales avanzaron de un 3.6% del financiamiento de las pensiones en 1977 a un 28.9% en 1989, fomentando así el déficit fiscal.

2.2.2 Estados Unidos.

La política social de Estados Unidos se desarrolla tardíamente si la comparamos con las de Europa. Es hasta 1935 cuando entra en vigor el Acta de Seguridad Social y con esto se estableció una acción gubernamental formalmente amplia y definida.

Actualmente las principales características de esta política son: desarrollo tardío, fragmentación, separación de operaciones de sus beneficios, falta de coordinación a nivel nacional y complejidad al mezclarse las prestaciones sociales privadas derivadas de los contratos de

trabajo con las prestaciones públicas. Los objetivos de esta son propósitos humanitarios (aliviar la miseria, preservar el orden y la disciplina social, y regular el mercado de trabajo), además de usarse como instrumento para conseguir apoyo político.

En este país la política social opera mediante un semi estado de bienestar (ya que desde el comienzo, la integración de las tesis keynesianas sobre el manejo de la economía y la intervención del estado con los planteamientos de seguridad social postulados por Beveridge nunca lograron ser aceptados en este país) y se desenvuelve en dos ejes:

CUADRO 3.3 EJES DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE ESTADOS UNIDOS	
ASISTENCIA SOCIAL	SEGURIDAD SOCIAL
Sacan a la gente de la pobreza.	Impiden que la gente caiga en la pobreza.
Es ayuda sujeta a prueba de medios. Cubre sólo a población socialmente vulnerable o con algún impedimento físico.	No requiere prueba de medios. Es un derecho para todos aquellos que resulten elegibles de acuerdo a los criterios establecidos y objetivos, como son la edad, la incapacidad y el desempleo.
Los ingresos provienen de recursos fiscales.	Los ingresos provienen de los trabajadores y de las cuotas adicionales aportadas por estos y los empresarios.

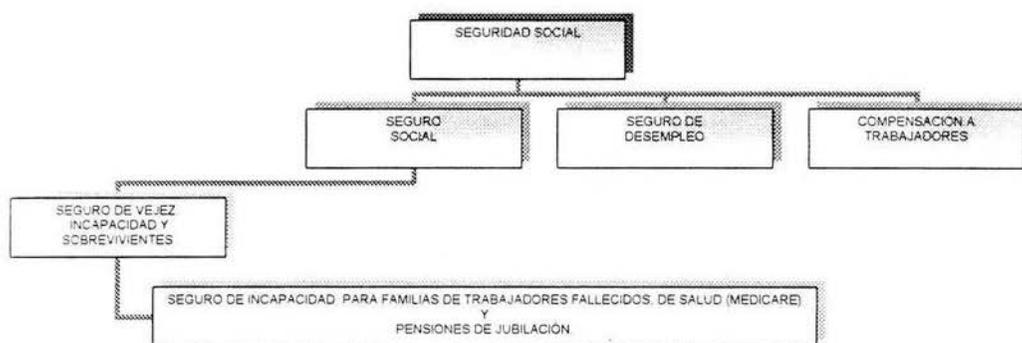
FUENTE: Elaboración personal.

Muchos programas que deberían tener normatividad y control nacional son dejados en manos de los Estados, generándose grandes diferencias entre los Estados en los beneficios que se otorgan (grado de centralización o descentralización).

El gobierno lleva a cabo muchas tareas públicas a través de agentes privados, los servicios a la población pobre se subcontratan con entidades privadas, o bien se subsidia el funcionamiento de escuelas, orfanatorios, hospitales y otras instituciones.

La política social no se desarrolla a tiempo por la ideología individualista, la falta de fuerza de los sindicatos y la diferencia entre los intereses sociales y los políticos y económicos.

2.2.2.1 Programas de Seguridad Social.



Estos seguros son muy parecidos a los seguros ofrecidos por aseguradoras privadas, toda vez que se basa en los mismos principios básicos de diversificación de riesgo, entre los asegurados y supone un ahorro de los individuos para hacer frente a situaciones críticas en el futuro.

La evolución histórica de estos seguros es la siguiente:

1932. Franklin D. Roosevelt establece el primer programa gubernamental de seguros para viejos y desempleados, esta propuesta se convierte en;

1935. El Acta de Seguro Social, aunque solo cubría beneficios de retiro y algunas compensaciones para las familias de los trabajadores fallecidos fue evolucionando hasta mantener a más individuos.

1939. Se establecen mayores beneficios para trabajadores y dependientes de los trabajadores asegurados.

1950. Se incluyen agricultores y trabajadores eventuales.

1956. Se aprobó el seguro de incapacidad total o parcial, además se permite retirarse a los trabajadores a los 62 años en vez de a los 65.

1957. Se añaden los beneficios del Medicare.

Programa de Seguros para viejos, sobrevivientes, incapacitados y de Salud (OASHDI)

Consiste en un sistema de seguros que incluye una pensión de retiro, un seguro para familiares de trabajadores fallecidos, un seguro de incapacidad y uno de salud.

Es un programa estructurado y administrado a nivel federal a través de la administración de seguridad social del departamento de salud de servicios humanos.

El 95% de los recursos del programa provienen de las cuotas voluntarias de empleados y patrones, por partes iguales; así como por personas auto empleadas.

Se protegen los beneficios del programa indexándolos al índice de precios al consumidor estadounidense, y exentándolos del pago de impuestos federales.

Este programa tiene algunos inconvenientes, a saber: su costo es considerado alto por trabajadores y patrones; presenta problemas de financiamiento debido a que la tasa de crecimiento de pensionados es mayor a la tasa de crecimiento del número de trabajadores que financian el seguro social de los primeros; las contribuciones hacen las veces de un impuesto regresivo. Con estos elementos existe evidencia suficiente para sugerir una reforma al sistema del seguro social estadounidense.

2.2.2.2 Programas de Asistencia Social.

Compensación a los trabajadores.

Este es un programa estructurado y administrado a nivel estatal. Atiende a las víctimas de accidentes laborales y a sus familiares. Su financiamiento es casi exclusivo de patrones, ejemplo de ello es la incapacidad total temporal, cuyos beneficios se basan en un porcentaje de aproximadamente 66% del salario promedio del trabajador durante un periodo determinado.

Programas de Ingreso Suplementario Garantizado.

Este programa es estructurado, financiado y administrado totalmente por el gobierno federal a través de la administración del seguro social.

Consiste en un ingreso anual garantizado para incapacitados, ciegos y personas mayores que cumplan con los estándares de elegibilidad establecidos.

Esta ayuda se ha indexado desde 1975 a un índice del costo de la vida, por lo que los beneficios no han declinado con el tiempo.

Pensiones para veteranos de guerra.

Es un programa planeado, financiado y administrado por el gobierno federal. Consiste en ayudas en efectivo a veteranos de guerra de bajos ingresos mayores de 65 años.

Los pagos son ajustados a un índice del costo de la vida.

2.2.3 América Latina.

En años recientes la estrategia neoliberal experimentó una transformación. En 1985 se impuso en la región un neoliberalismo estructural que valoraba la intención de la iniciativa privada en detrimento de la pública, y que consecuentemente propició una transferencia activa de los ingresos del estado a los grupos privados²². Después de los noventa surge con una perspectiva distinta una estrategia neoliberal populista que presiona para que se instrumenten políticas sociales o programas específicos hacia sectores de subsistencia o en extrema pobreza, sobre todo en aquellos grupos que podrían afectar la estabilidad de la política neoliberal. Tal estrategia busca asimismo movilizar a los pobres para que participen en el desarrollo social, en el combate a la desigualdad y pobreza, con la idea de aprovechar el recurso que los pobres poseen en más cuantía y disposición, su trabajo.

Además surge un tema candente en el debate latinoamericano, que es el papel que los Estados pueden y deben desarrollar en la economía y en la política social, precisamente en un momento de transición.

La estrategia neoliberal parte del supuesto de que el mercado es el mejor mecanismo de asignación de recursos que puede llegar a resolver problemas sociales. Por tanto, esta perspectiva aboga por una menor intervención del estado en la economía y en lo social. En su perspectiva, el intervencionismo estatal es causante de males económicos y del corporativismo, es negativo por ineficiente y caro. Pues en lugar de responder con lo que hace funcionar a las leyes del mercado

otorga concesiones a los productores organizados a través de mecanismos de concertación; tal intervencionismo estatal es perjudicial, según los neoliberales por que no ha logrado acabar con la pobreza y ha creado dependencia de los pobres hacia un estado paternalista, rompiendo los mecanismos tradicionales de protección social que proporcionaba la familia.

Vertientes latinoamericanas, a través de la CEPAL, propone que los Estados de la región intervengan más ampliamente en el rubro social y se vuelvan más modernos y eficientes en cuanto a administrar los servicios sociales, de tal manera que reduzcan sus costos. Pero se pronuncia así mismo por que los Estados Latinoamericanos instrumenten nuevas políticas sociales, asimismo deben promover la capacitación de la mano de obra, para esto existen varias vías: desde que se obliga a las empresas a destinar determinado porcentaje de su facturación a un fondo para la capacitación continua de su personal a través de una serie de mecanismos gubernamentales, hasta establecer sistemas descentralizados para capacitar la mano de obra con capacitación de empresas, municipios, servicios educativos especializados. También debe buscarse que los Estados de la región respeten los derechos sociales de la población, de tal manera que los más favorecidos puedan manifestar sus necesidades y quejas. Esto implica que tales núcleos se puedan amparar, lo que puede contribuir a que se sientan más protegidos y menos vulnerables a las arbitrariedades, con un costo relativamente bajo para el Estado. También se debe poner especial atención al medio ambiente, con el afán de promover el desarrollo social. A nivel mundial, se reconoce que si las preocupaciones relativas al medio ambiente se integran al desarrollo, se podrán satisfacer las necesidades básicas y elevar el nivel de vida de la población.

En conclusión el debate que surge en América Latina en contra del proteccionismo social es estratégico. De este debate puede derivarse acciones coordinadas por parte de los Estados, agentes privados, organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales para lograr un mayor desarrollo social. Así, la política social con un sentimiento equitativo legitima una concertación amplia y planeada entre protagonistas distintos. Pero también se presentan vetos importantes, a saber a nivel de cada país, la sociedad puede desempeñar funciones relevantes en lo social. Los ciudadanos deben participar en muchas de las decisiones de política social, que no

²² Lerner, Bertha. *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*. México. 1996.

deben ser decisiones únicamente de los pobres. También los gobiernos locales deben asumir funciones crecientes en lo social, actuando de manera complementaria con los gobiernos sociales.

Actualmente vivimos en una coyuntura en que la estrategia neoliberal se ha generalizado. Es más, esta estrategia tiene costos y beneficios sociales distintos en los continentes y en algunos países, como es el caso de los países periféricos. Es necesario y sin duda auténtico, que se intente buscar soluciones a veces mundiales, otras veces regionales, para contrarrestar los efectos negativos del neoliberalismo y que se intente extender su beneficio social a nivel mundial.

El Banco Mundial señala que para países de América Latina que tienen una población mediana, que envejece rápidamente y tiene programas de pensiones de cobertura amplia y con grandes costos se debe de dar un cambio radical que implique reformar el pilar público (aumentar la edad de jubilación, penalizar a quienes se jubilan antes o después del tiempo reglamentado, establecer una estructura uniforme para los beneficios, etc.) y al mismo tiempo preparar la entrada el segundo pilar de ahorro personal de cada trabajador, por una parte con un ahorro forzoso y uno voluntario.

Dentro de este contexto y en cuanto a las reformas en los sistemas de pensiones gran parte de los países Latinoamericanos han optado, como una forma de adaptarse y sobrevivir al neoliberalismo, a reformarlos, Chile fue el pionero de América Latina en este sentido, e inició su reforma en 1980, este país siguió las recomendaciones del Banco Mundial, y ha sido el modelo a seguir de los países Latinoamericanos que han realizado reformas, las características económicas y sociales que mostraba este país al momento de la reforma son muy parecidas a las de los países de Latinoamérica al momento de sus reformas, todas propiciadas por la crisis de la deuda de los 80's, el anexo de este trabajo esta dedicado a describir este caso de manera más detallada.

Otro punto importante se refiere a que aunque los países forman parte de una misma zona y tienen "características" parecidas, existen sus particularidades, por ejemplo, cada país tiene diferentes grados de madurez en sus sistemas de seguridad social, Chile, Argentina y Uruguay comenzaron a impartir seguridad social desde los años 20's, fueron los primeros en crear fondos de pensiones en la región y los primeros en resentir los efectos que obligaron más adelante a optar por un nuevo sistema; nuestro país, Perú y Colombia se integraron entre los 40's y los 60's, y

Bolivia y el Salvador lo hicieron en años posteriores; sin embargo todos estos países ya realizaron una reforma y a pesar de las diferencias económicas, políticas y sociales en todos ha sido posible llevarla a cabo en función a la capacidad y forma en que los gobiernos podían cubrir al momento de la reforma la deuda implícita del cambio y la sociedad lo aceptó.

Las principales características de los sistemas de pensiones de los países mencionados se describen en el cuadro al final del capítulo, en el cual podemos observar que la mayoría tomó como ejemplo el caso de Chile y lo adoptó a sus necesidades. Todos partieron de un sistema de reparto estatal y complementaron el pilar público el privado, en algunos casos se elimina el sistema de reparto y en otros se da la opción a permanecer o cambiarse entre uno y otro, lo más recomendable según el Banco Mundial, para no crear distorsiones y disminuir los costos sería el eliminar completamente el reparto, como en los casos de Chile, México y El Salvador, y en los casos en que esto no se pueda lograr tener una regulación para disminuir al máximo los costos.

Según textos del Banco Mundial, estos cambios han ocasionado que aumenten los fondos de pensiones y las tasas de rendimientos y por tanto se ha dado un desarrollo en el sistema financiero, además de que entre la sociedad, y en especial entre las personas jóvenes y las que se integran al mercado laboral ha habido una aceptación positiva de los nuevos sistemas de pensiones, aunque todavía quedan retos por vencer, los cuales en mi opinión se refieren a que pueda haber más apertura en cuanto a los portafolios de inversión y otros puntos, por ejemplo, el disminuir los costos de mercadeo y los administrativos y claro a reducir la diferencia entre afiliados y contribuyentes.

Aunque también han surgido nuevos problemas a solucionar en cada caso específico de reforma, en el ámbito general algunos de ellos son:

- Los altos costos de administración, comercialización y afiliación, ya que al final recaen en el usuario de este servicio, que son los trabajadores.
- Aumentar la cobertura del sistema y estrechar la relación entre afiliados y cotizantes, pues a pesar de que ha tenido una buena respuesta por parte de la población la cobertura es todavía muy baja, y deja fuera a una buena parte de trabajadores independientes y de bajos ingresos para las cuales no hay incentivos y no les

interesan a las administradoras de pensiones.

- El poder de decisión de los trabajadores es nulo en cuanto a influir en los servicios que se le brindan, la cartera en que se invierten sus recursos (que tiene que ver con la rentabilidad), entre otros. Si el trabajador no está satisfecho lo más que puede hacer es cambiarse de administradora de fondos de pensiones, aunque esto en la mayoría de los países está reglamentado, ya que genera costos de administración.

Los resultados con respecto al nivel de vida de la población los podremos vivir cuando se comiencen a dar las primeras generaciones de jubilados bajo este nuevo sistema, en caso de México tendrán que pasar 25 años a partir de 1995, Chile es el que está más cerca de palpar los resultados de una reforma que se dio para equilibrar la economía y sobre todo según el discurso político para mejorar el nivel de vida de los jubilados.

Según las tendencias de la economía nivel mundial y las demográficas, es muy posible que el resto de los países de América Latina y el mundo que aún no han realizado reformas en sus sistemas de pensiones tengan que hacerlo, y entonces los gobiernos que decidan dar este paso tendrán que enfrentarse a la oposición política y social para realizarla, aunque éste según documentos del Banco Mundial es lo más recomendable; además se deberán realizar adecuaciones no solo en este punto, sino a nivel social en general para atender toda esta nueva población de más de 60 años.

CUADRO 2.4 SISTEMAS DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA

PAIS	SISTEMA ANTERIOR	SISTEMA ACTUAL		COMPENSACIÓN A LOS TRABAJADORES
CHILE	Reparto estatal	Capitalización individual		Bonos de reconocimiento de los derechos adquiridos en el anterior sistema
ARGENTINA		Tienen dos opciones:		Pensión compensatoria
		Reparto estatal	Capitalización individual	
URUGUAY		Coexisten:		n.d.
		Reparto	Capitalización individual	
MÉXICO		Capitalización individual		Pueden optar por los beneficios del sistema de reparto o de la capitalización individual
COLOMBIA		Tienen dos opciones:		Bonos de reconocimiento de los derechos adquiridos en el anterior sistema
		Reparto estatal	Capitalización individual	
PERÚ		Tienen dos opciones:		Bonos de reconocimiento de los derechos adquiridos en el anterior sistema
		Reparto estatal	Capitalización individual	
BOLIVIA	Tienen dos opciones:		Pensión compensatoria	
	Reparto estatal	Capitalización individual		
EL SALVADOR	Capitalización individual		Bonos de reconocimiento de los derechos adquiridos en el anterior sistema	

FUENTE: Elaboración personal.

CAPÍTULO 3.

LA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO, 1992-2002.

En 1992 se establece el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), este inicia como un sistema de ahorro obligatorio complementario al sistema de reparto estatal, es un sistema de capitalización con contribuciones definidas basado en cuentas individuales; además de que se anexa el manejo de fondos de INFONAVIT.

Este cambio no sólo se está dando en México, la mayoría de los países del mundo y en especial de Latinoamérica está buscando nuevas opciones, ya que sus antiguos sistemas son insustentables. En el caso de nuestro país los autores señalan que la reforma se dio en un momento adecuado, ya que "...el perfil demográfico aún es relativamente joven. Esto hace la reforma más financiable^{23a}", esto por las tendencias al crecimiento y envejecimiento de la población.

El SAR introdujo otras reformas en el sistema de pensiones: En la administración de este sistema se integran los bancos, los cuales manejan las cuentas individuales de los trabajadores, son los responsables de emitir estados de cuenta y realizar el llenado de formas, además de enviar los recursos de los trabajadores al Banco de México, en el caso de la subcuenta de retiro, y al INFONAVIT para la subcuenta de vivienda. En este momento se establece una cuota de administración del 0.08% al año del saldo en la subcuenta de retiro.

Para poder supervisar de manera adecuada el funcionamiento del sistema se crea en julio de 1994 la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), su función primordial es la de determinar las reglas y procedimientos que aseguren el adecuado funcionamiento del sistema, además de regular y supervisar a todos los participantes del sistema, a excepción del INFONAVIT.

El SAR experimentó una serie de limitaciones, por ejemplo los trabajadores nunca realizaron aportaciones voluntarias, pues no se contaba con la información adecuada ni se les incentivaba, por otro lado, el ISSSTE no adecuó su sistema de pensiones.

Los puntos más importantes se describen en el siguiente cuadro:

CUADRO 3.1 PRINCIPALES PUNTOS DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO (SAR)			
COBERTURA	Es obligación de todos los trabajadores afiliados al IMSS o al ISSSTE contribuir al SAR		
APORTACIONES	Las siguientes aportaciones son adicionales a las que se hacen para el sistema de pensiones del IMSS		
	Cada trabajador puede hacer depósitos voluntarios a su cuenta individual.		
	Cada trabajador tiene una cuenta en el banco dividida en dos:		
		Retiro	Vivienda
		PATRON 2% DEL SALARIO BASE	PATRON 5% DEL SALARIO BASE
INVERSIÓN	Se invierten en créditos al Gobierno Federal		Dirigidos al INFONAVIT
BENEFICIOS	Por retiro	Por invalidez	Por muerte a la viuda y/o huérfanos
	Los trabajadores tienen derecho a recibir los fondos acumulados en su cuenta individual en un solo pago o adquiriendo una renta vitalicia.		
	El asegurado tiene derecho a retirar hasta el 10% del saldo de su subcuenta de retiro en los siguientes casos:		
	-cuando la invalidez parcial determinada por IMSS es más larga que el periodo que contempla la ley, o		
	-en caso de desempleo*.		
	Con respecto a INFONAVIT, si un trabajador recibe un crédito de vivienda por parte de este instituto se destinará a pagar el préstamo los recursos ya existentes en esta subcuenta y las aportaciones del patrón más la aportación del trabajador del 25% de su salario.		
TRATAMIENTO FISCAL	<p>Las aportaciones al SAR de los patrones son deducibles de impuestos. Las aportaciones voluntarias de los trabajadores son deducibles hasta cierto límite.</p> <p>El rendimiento de los recursos no es gravable.</p> <p>Los retiros programados hasta un máximo de 9 salarios mínimos no son gravables.</p> <p>Si el trabajador decide retirar todos sus recursos en una sola exhibición el monto de retiro libre de impuestos aumenta.</p>		

* Para esto es necesario que el saldo del trabajador en la subcuenta de retiro sea al menos 18 veces su última aportación y que no haya realizado ningún retiro durante los 5 años anteriores.

Para la nueva reforma de 1995 y 1996 se tomaron en cuentas las limitaciones del SAR, y estas quedaron integradas en el marco regulatorio y legal.

Con los cambios de 1995 se reforzó el sistema de capitalización individual del SAR, lo cual implica mecanismos más transparentes para el manejo e inversión de fondos para que se generen los incentivos correctos para los participantes, el desarrollo de regulaciones claras y procesos de supervisión para el manejo e inversión de esos fondos, una separación clara de otros beneficios de la seguridad social y una mayor relación entre aportaciones y beneficios. Por esto a partir de julio de 1997 no se hicieron más aportaciones a las viejas cuentas del SAR, los trabajadores que cotizaron a este sistema podrán reclamar los saldos acumulados al momento de jubilarse.

Para el funcionamiento de esto se ajustaron ciertos puntos de los organismos de regulación y vigilancia como la Comisión Nacional de Sistema de Ahorro para el retiro (CONSAAR) y se crearon las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES), además de que a mi punto de vista, con esta medida los bancos tienen una participación más profunda en el mercado, pues administran directamente los recursos de los trabajadores, y pueden manejar ciertos incentivos para ellos. El papel de estas instituciones quedará explicado más adelante.

Cabe aclarar que para esta reforma detecté que aunque no se dice de manera directa, se siguen los pasos de las reformas sugeridas por el Banco Mundial, el ejemplo más claro es que esta reforma descansa sobre los "tres pilares":

- + El primero de ellos se refiere a la parte de administración pública y que tiene un objeto redistributivo, esto lo vemos en la pensión mínima garantizada.
- + El segundo se refiere a las contribuciones obligatorias de los trabajadores, las cuales son manejadas por administradoras de pensiones y brindan la certeza de un ahorro para los trabajadores y un ingreso para las empresas que los administran.
- + Por último el ahorro voluntario de los trabajadores, opcional dependiendo de las necesidades y previsión de cada uno.

Esta es una prueba muy clara de cómo las naciones siguen las recomendaciones de los organismos internacionales en lo económico y lo social.

Los puntos más importantes de este nuevo sistema son los siguientes:

CUADRO 3.2 PRINCIPALES PUNTOS DEL SISTEMA DE PENSIONES ACTUAL				
COBERTURA	Todos los trabajadores afiliados al IMSS (del sector privado a independientes) esto cubre también a sus familias.			
APORTACIONES	PATRON	TRABAJADOR	GOBIERNO	TOTAL
	70%	25%	5%	100%
	La aportación del 8.5% se reparte ahora de la siguiente forma:			
	Cuentas individuales		IMSS	
	4.5 %		4%	
	Además se suma a una aportación del 7% al SAR		Seguros de invalidez y vida	Servicios médicos de jubilados
	Retiro	Vivienda	2.5%	1.5%
	2%	5%		
	Se integra una cuota social por parte del gobierno, es el 5.5% del salario mínimo en enero de 1997*.			
BENEFICIOS	Retiro por vejez		Cesantía en edad avanzada.	
	Los dos se dan cuando el trabajador quede privado de trabajos remunerados			
	Se deben tener al menos 65 años y 1250 semanas de cotización		Se deben tener al menos 60 años y 1250 semanas de cotización	
	Los beneficios dependen de :			
	Aportaciones acumuladas durante la vida activa del trabajador	Intereses generados por esos recursos		Comisiones pagadas
	Si el trabajador cotizó por más de 1250 semanas (más de 25 años) puede escoger entre:			
	- Una renta vitalicia para el y sus beneficiarios+.			
	-Convenir retiros programados con la AFORE (recursos de cuenta individual del trabajador/número esperado de años que le quedan al trabajador).			
	Si el trabajador no ha cumplido 1250 semanas de cotización mínima requerida no tiene derecho a la pensión mínima garantizada, pero si puede tener cualquiera de las dos opciones anteriores.			
	Es posible retirarse antes si los recursos acumulados permiten al trabajador adquirir una pensión de al menos 30% mayor a la mínima garantizada.			

BENEFICIOS	Invalidez y muerte, esta cubierto por dos seguros, ambos provistos solamente por el IMSS					
	En el lugar de trabajo	Riesgo de trabajo	Invalidez y vida			
		100% de su último sueldo mientras el IMSS determina si se trata de invalidez temporal o permanente del trabajador (esto no puede tardar más de un año).	Invalidez permanente	Pensión equivalente al 70% de su último sueldo.		
			Invalidez parcial	Dependiendo del grado de invalidez		
		En caso de muerte los beneficios serán del 70% del último sueldo del difunto**.				
	En condiciones ajenas a las laborales	Si la invalidez o la muerte no están relacionadas con las condiciones laborales este seguro no aplica, solo el de invalidez y vida.		Es necesario haber cotizado al menos 250 semanas, pero si la invalidez es mayor al 75% este requisito se reduce a 150 semanas.		
				Invalidez total	Cuando un trabajador no podrá volver a ser empleado a un salario mayor al 50% del último que recibió.	Pensión igual al 35% del salario promedio++
				Muerte	Debió haber cotizado al menos 150 semanas	La familia promedio recibirá una pensión del 53% del salario promedio.
	En ambos casos el IMSS deberá pagar al trabajador o a sus beneficiarios una suma igual a:					
	Costo de una renta vitalicia	Seguro de sobrevivencia y los recursos acumulados en la cuenta individual (excepto las aportaciones voluntarias)				
Con los recursos acumulados en la cuenta individual más la suma pagada por el IMSS al trabajador o a sus beneficiarios se debe adquirir una renta vitalicia en una compañía de seguros de su elección.						
Si los recursos de la cuenta individual son mayores al costo de adquirir la pensión el trabajador o sus beneficiarios pueden retirar el excedente o contratar una renta vitalicia o un seguro de sobrevivencia con mayores beneficios.						
Si los beneficios son menores a la pensión mínima garantizada por el Estado, el gobierno pagará la diferencia para que el trabajador pueda adquirir una renta vitalicia equivalente a esa pensión mínima garantizada.						

TODAS ESTAS PENSIONES SE AJUSTAN ANUALMENTE AL INPC			
BENEFICIOS	PENSION MINIMA GARANTIZADA	El gobierno garantiza una pensión mínima iguala al salario mínimo general vigente al tiempo de la reforma. Esta se ajusta de acuerdo al INPC. Se deben tener al menos 25 años cotizando para gozar de esta prestación	
	RETIROS PARCIALES DE LAS CUENTAS INDIVIDUALES	Desempleo	Debe tener al menos 250 semanas de cotización. Después de 45 días de desempleo puede retirar un máximo del 10% del total acumulado en la subcuenta de retiro.
		Matrimonio	Debe tener 150 semanas de cotización, puede retirar lo equivalente a 1 mes de salario de la subcuenta de retiro. Este beneficio solo puede ser usado en una ocasión.
INVERSIÓN DE FONDOS	Títulos gubernamentales, empresas paraestatales, acciones de empresas, instrumentos privados de deuda, acciones de SIEFORES y otros instrumentos de deuda emitidos o avalados por instituciones de crédito.		
TRATAMIENTO FISCAL	<p>Las aportaciones de los patrones son deducibles de impuestos.</p> <p>Las aportaciones voluntarias de los trabajadores tendrán un tratamiento fiscal favorable.</p> <p>Las aportaciones obligatorias, así como la acumulación de intereses estarán libres de impuestos.</p> <p>Los retiros no serán gravados hasta un máximo de 9 salarios mínimos y hay un límite mayor para quienes decidan retirar todos sus recursos en una sola exhibición.</p>		

Fuente: Elaboración personal en base a la Ley del Seguro Social, 1977.

* Este es el elemento redistributivo del gobierno, esta cuota social disminuye a medida que el salario del trabajador aumenta.

+ En este caso la pensión debe ser al menos equivalente a la pensión mínima garantizada por el estado, de otra manera, el asegurado deberá tomar la segunda opción, donde la pensión mínima garantizada por el gobierno tiene efecto.

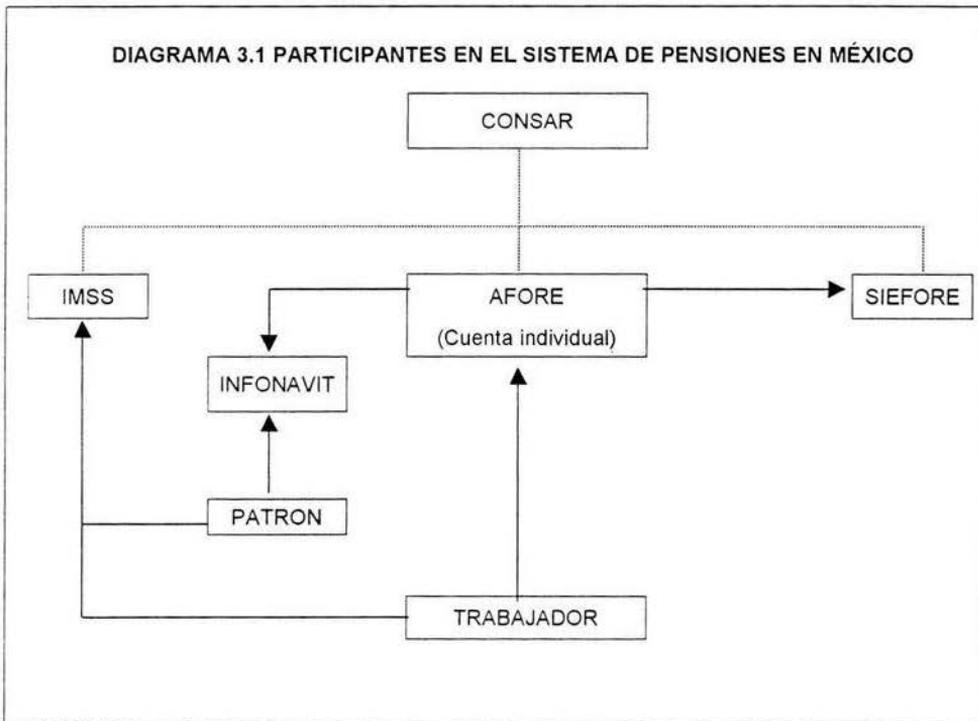
** Cálculos en base a la familia promedio con 3 hijos.

++ Esta pensión incluye pagos adicionales para los familiares, así, la familia promedio con tres hijos recibirá una pensión total igual al 51% del salario promedio.

En este contexto, se modificó el marco regulatorio para el funcionamiento adecuado y eficiente de los ahorros de los trabajadores. En 1997 se modificó la nueva Ley del IMSS, el objetivo principal de esta no cambia, ya que en el Art. 2 nos dice: "La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el

otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el estado”, además de que sigue otorgando la prestación en especie (servicios médicos) a todos los pensionados, jubilados o personas de edad avanzada (Art. 7 LSS).

Los organismos que tienen que ver en el sistema son los que se describen en el siguiente organigrama, e inmediatamente después explico el funcionamiento de cada uno de ellos.



FUENTE: Elaboración personal.

Comenzaré con la CONSAR (Comisión del Sistema de Ahorro para el Retiro). Deberá determinar criterios y procedimientos para asegurar el correcto funcionamiento del sistema de pensiones. Supervisará autorizará y retirará las licencias a las AFORE's, tendrá poderes de inspección, monitoreo y ejecución en lo referente al sistema de pensiones; tendrá también la responsabilidad de supervisar las operaciones y políticas de inversión a las SIEFORE's y determinará los límites sobre la cantidad invertida sobre ciertos títulos porcentaje del valor de la SIEFORE, pero tiene la opción para imponer límites expresados como una proporción para cada

emisor en las obligaciones de todos los emisores del mismo sector; las AFORE's deberán mantener una reserva conocida como "reserva especial" como un porcentaje de los activos totales bajo su administración, esta cantidad la determinará también este organismo, las reservas especiales deberán ser invertidos en los mismos activos que los recursos de las SIEFORE'S.

Las SIEFORE's son las Sociedades de inversión Especializadas en AFORE's, estas tienen un comité que tomará las decisiones sobre sus inversiones. Las autoridades han señalado que los principios básicos que guiarán la inversión de los recursos de los trabajadores serán la seguridad y el rendimiento, por tanto estas solo podrán invertir en activos autorizados y deberán diversificar sus inversiones. Desde el punto de vista financiero estas sociedades son la columna vertebral de este nuevo sistema.

El IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social) tiene en este rubro el poder de auditar y obligar a los trabajadores y patrones para que cumplan sus obligaciones, además de recaudar y transferir los recursos de los trabajadores a la AFORE de su elección.

El INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores) sigue operando con una aportación de 5% sin ningún cambio, aunque este instituto desde su inicio ha sido deficitario.

Para los trabajadores es forzoso que se afilien a una AFORE y una vez al año podrán transferir sus recursos a otra AFORE, esto ayuda a que disminuyan los costos administrativos.

Las AFORE's son el centro de este sistema, estas tienen encomendada la administración de los fondos para el retiro, además de informar a los trabajadores de la actividad y saldos en las subcuentas de retiro, vivienda y ahorro voluntario, aún cuando solo manejen los recursos de la subcuenta de retiro y ahorro voluntario, también deben emitir reportes de valuación y estados financieros, realizar el llenado de formas y el pago de pensiones si el afiliado escoge la opción de retiros programados. Cada AFORE puede operar varios fondos de inversión para sus afiliados, los trabajadores pueden invertir sus recursos en uno o varios fondos operados por su AFORE, pero al menos una de las SIEFORE's que maneje la AFORE deberá estar completamente integrada por riesgos de rendimiento fijo, la ley no exige un rendimiento mínimo, ni en términos absolutos o relativos, las inversiones tienen un régimen estricto de administración de riesgos y eficacia de la

calidad crediticia, pues existe en cada empresa un comité de riesgos y otro de inversiones; así como y una unidad de administración integral de riesgos, todo ello para detectar los riesgos cuantificables y las políticas de inversión. Las AFORE's pueden cobrar una cuota de administración como porcentaje de las aportaciones o del saldo en la cuenta individual, o cualquier combinación entre estas, no podrán discriminar contra ninguno de sus afiliados y los trabajadores solo podrán recibir trato especial para incentivarlos a permanecer en la AFORE y para promover el ahorro voluntario.

Cuando se instrumentaron las AFORE's en 1997, el gobierno creó una cuenta concentradora en la cual se depositaban los recursos de los trabajadores que no habían elegido administradora y brindaba un rendimiento por este dinero, esta acción se tomó para dar tiempo a los trabajadores de elegir, pero con esto los trabajadores no elegían ninguna administradora y el rendimiento que se otorgaba representaba un gasto, por lo tanto se dio a conocer que para el 1 de Julio del 2001 las cuentas que estuvieran en la cuenta concentradora serían asignadas por la CONSAR a las AFORE's que menos cuentas manejara, esto para nivelar la concentración de cuentas en las administradoras; el trabajador que no estuviera de acuerdo con la asignación podría cambiarse sin ninguna restricción a la administradora de su preferencia.

Actualmente esta cuenta todavía existe, en ella se depositan los recursos en proceso de aclaración y/o en tránsito hacia las AFORE's durante la individualización de los pagos patronales y del gobierno; se siguen depositando los recursos de los trabajadores que se integran al mercado laboral y que no han elegido administradora, pero cada año se realiza una asignación a las AFORE's, con esto el gobierno se evita gastos en rendimientos y administrativos.

Después de todas las reformas los trabajadores quedan divididos en dos: los que cotizaron al sistema de pensiones anterior a julio de 1997 y los que comienzan a cotizar después de esta fecha, los primeros dependiendo de su tiempo de cotización tendrán, como ya mencioné la opción de escoger entre el sistema de pensión del gobierno o las AFORE'S y los segundos, serán beneficiarios del nuevo esquema, y será hasta dentro de 25 años aproximadamente que se dará la primera generación de jubilados y hasta entonces podremos analizar los resultados de este nuevo sistema, para entonces habrá claridad en cuanto al incremento en el nivel de ahorro, la

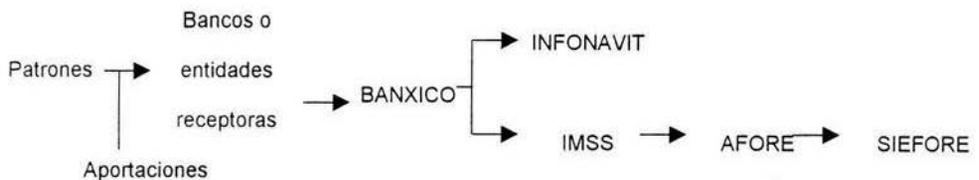
inversión, y sobre todo, si este nuevo esquema da beneficios en cuanto al nivel de vida de las personas.

Actualmente el proceso de funcionamiento del sistema de pensiones consta de tres procesos, los cuales se describen a continuación

REGISTRO



RECAUDACIÓN Y DISPERSIÓN DE CUOTAS Y APORTACIONES



INVERSION DE FONDOS DE PENSIÓN.

El 100% de su activo total deberá estar representado por efectivo y valores.

La cartera de valores esta integrada por los siguientes instrumentos:

* Instrumentos emitidos y avalados por el Gobierno Federal.

* Instrumentos de renta variable.

SIEFORE'S

* 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 cuyas características específicas preserven su valor adquisitivo conforme al INPC.

* Acciones de otras sociedades de inversión excepto SIEFORE'S.

Las inversiones se realizan principalmente en UDI's.

El proceso de traspasos también se ha eficientado, actualmente existe la restricción de que solo se puede realizar una vez al año el traspaso, el trámite dura en promedio sólo 20 días, al inicio era de tres meses y lo realiza la AFORE receptora.

Desde que se realizó la reforma se han realizado ciertas adecuaciones para que el sistema pueda desarrollarse adecuadamente, las AFORE's brindan más servicios como modo de incentivar a los trabajadores, en general las condiciones son las mismas la última adecuación se llevó a cabo en el 2002, cuando el gobierno de Vicente Fox presentó una propuesta de reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el retiro, la cual fue aprobada y los puntos más importantes que propone son:

- Permitir la participación de trabajadores no afiliados al IMSS en el Sistema de Ahorro para el Retiro. Se refiere a que personas físicas puedan ahorrar en una cuenta de AFORE's, con incentivos en cuanto al pago y deducible de impuestos al depositar y retirar sus ahorros.
- Crear nuevas figuras de Sociedades de Inversión cuyo objetivo sea la inversión de fondos de pensiones y jubilaciones privadas. Con esto, "las AFORE's pueden prestar servicios de administración a empresas privadas y entidades públicas estatales o municipales, así mismo permite una administración profesional y especializada de los recursos de los trabajadores de estas entidades y acceso a rendimientos del mercado"²⁴.
- Revisar la estructura de comisiones del sistema y flexibilizar el régimen de inversión de las SIEFORE's para permitir la diversificación de la cartera.
- Crear el Consejo de Pensiones y otorgar nuevas facultades a la CONSAR en materia de autorización de comisiones, esto para promover un sistema más competitivo y que exista mayor control e información de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
- En cuanto a inversiones se eliminaron las restricciones para invertir en valores de algunos emisores, como los del gobierno, y se abre la posibilidad para que la Junta de Gobierno autorice la inversión en valores internacionales hasta por 20% del activo de la SIEFORE.

²⁴ PRONAFIDE, 2002-2006.

El IMSS sigue atendiendo a una gran parte de la población de más de 60 años, pero principalmente en lo que se refiere a atención médica, ya que el grueso de las pensiones esta manejado por las AFORE's y poco a poco irá descendiendo la carga financiera que tiene el Instituto por este concepto, esta conclusión la logro en base a la revisión de las cifras del último informe de este.

Al final este programa al ser forzoso para todos los trabajadores ha logrado que gran parte de la población del sector formal se afilie, ya que no se tiene otra opción, esto lo podemos ver claramente reflejado en el siguiente cuadro:

CUADRO 3.3 TRABAJADORES AFILIADOS A AFORES, 1997-2003			
MES	TRABAJADORES REGISTRADOS	TRABAJADORES REGISTRADOS CON APORTACIÓN	RELACIÓN DE REGISTRADOS CON APORTACIÓN/REGISTRADOS TOTALES
Junio 1997	4,917,570		
Enero 1998	11,442,460	7,687,156	67.18%
Junio 1998	12,666,348	9,587,894	75.7%
Enero 1999	13,939,284	11,616,915	83.3%
Junio 1999	14,622,225	12,486,618	85.4%
Enero 2000	15,872,994	13,928,213	87.7%
Junio 2000	16,574,262	14,585,669	88.0%
Enero 2001	18,018,358	16,238,150	90.0%
Junio 2001	25,555,664	17,073,778	66.8%
Enero 2002	26,563,779	24,173,081	91.0%
Junio 2002	28,044,152	24,539,037	87.5%
Enero 2003	29,445,479	27,561,748	93.6%
Junio 2003	30,381,477	N.D.	

FUENTE: CONSAR.

El fin principal sería que el número de trabajadores registrados y que tienen aportaciones fuera el mismo, aunque el porcentaje que se tiene no es muy bajo y ha ido aumentando conforme pasa el tiempo, aunque claro podemos observar que en años de incertidumbre económica esta relación disminuye.

CAPÍTULO 4.

PERSPECTIVAS DE LA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES.

La descripción que hace el Banco Mundial en cuanto a la situación de los países Latinoamericanos encaja perfectamente con nuestra nación. Las medidas que se tomaron fueron las recomendadas por este organismo que tiene injerencia en lo económico y lo social.

La reforma al sistema de pensiones tiene un origen económico, ya que es importante su relación con el ahorro interno, aunque se deja de lado que también debe existir una evolución ideológica de la sociedad participante para tratar de asegurar el éxito.

En América Latina varios países han reformado su sistema de pensiones adaptándose todos a su caso particular, pero en todos se asume su seguridad social bajo las reglas del mercado, por ejemplo:

- La administración privada de uno o varios servicios.
- Libre elección del individuo hacia una administradora.
- Descentralización de los programas de operación.
- Función subsidiaria del Estado.

Se trata de seguir los modelos Europeos y Norteamericano, pero existe una gran brecha, esto lo podemos observar al comparar los niveles de gasto público en pensiones como porcentaje del PIB que proporciona el Banco Mundial, entre 1985 y 1992, en España, Estados Unidos, Inglaterra, y Alemania fue de 7.5, 6.5, 9.5 y 10.8% respectivamente, en cambio en nuestro país en ese mismo lapso fue de 1%.

En nuestro país al ser forzosa la integración de los trabajadores a las AFORE's, la mayoría se ha integrado a una, aunque todavía se muestran diferencias con respecto a la PEA, ya que para el 2000, la PEA del país era de 34,154,854 personas, y para Enero de ese mismo años en las AFORE's se tenían registrados 15,872,994 un poco menos de la mitad. Además, uno de los objetivos de privatizar el Sistema de Pensiones fue el incentivar a la competencia, pero la mayoría de los afiliados se encuentran concentrados en AFORE BANCOMER Y BANAMEX, a pesar de que las comisiones que manejan estas dos empresas no son las más bajas.

La distribución de trabajadores por AFORES se describe a continuación:

CUADRO 4.1 TRABAJADORES REGISTRADOS POR AFORE A SEPTIEMBRE DE 2003		
AFORE	TRABAJADORES REGISTRADOS	PORCENTAJE
ACTINVER	230,115	0.75
ALLIANZ DRESDNER	1,239,449	4.03
AZTECA	269,011	0.88
BANAMEX	5,549,672	18.05
BANCOMER	4,334,689	14.10
BANORTE GENERALI	2,738,938	8.91
INBURSA	1,950,147	6.34
ING	2,700,205	8.78
PRINCIPAL	3,197,337	10.40
PROFUTURO GNP	3,063,825	9.97
SANTANDER MEXICANO	3,248,151	10.57
XXI	2,222,310	7.23
TOTAL	30,743,849.00	100.00

FUENTE: CONSAR.

Como podemos observar cuatro compañías tienen en poco más del 50% de todos los trabajadores registrados, dos de estas compañías (BANAMEX Y BANCOMER) el 32.15%, la concentración puede deberse a la influencia de la publicidad, aunque también la creencia de que estas dos instituciones son nacionales, cosa que es completamente falsa, ya que actualmente aunque sus fundadores y gran parte de su capital fue nacional son parte de grandes grupos financieros internacionales, y la administración de pensiones es solo una de sus ramas. Por ejemplo, BANAMEX es parte de Citi Group; BANCOMER de Aetna Internacional, BBVA y Provida; ACTIVER y AZTECA que son las de más reciente aparición en el mercado están formadas por un grupo de empresarios mexicanos y Grupo Salinas Pliego, respectivamente y la AFORE Siglo XXI,

la cual es manejada por el IMSS, pero no muestra ninguna ventaja adicional por ser manejada por un instituto público; solo por mencionar algunas, pero todas son parte de un gran grupo financiero extranjero, al final la mayor parte de las ganancias por el manejo de cuentas no se quedan en nuestro país, y es controlado por unas cuantas manos.

Una de las razones para privatizar el manejo de los fondos de pensiones fue el crear toda una infraestructura alrededor de esto para eficientar el manejo de los fondos de los trabajadores y crear un efecto de arrastre sobre toda la economía, uno de tantas metas era el fomentar la competencia, pero podemos observar en base al Índice Herfindhal-Hirschman Index²⁵ (HHI), que esto no se ha cumplido:

CUADRO 4.2 TRABAJADORES REGISTRADOS POR AFORE A SEPTIEMBRE DEL 2003. APLICACIÓN DEL ÍNDICE HERFINDHAL-HIRSCHMAN		
AFORE	PORCENTAJE (Si)	(Si ²)
ACTINVER	0.75	0.56
ALLIANZ DRESDNER	4.03	16.24
AZTECA	0.88	0.77
BANAMEX	18.05	325.80
BANCOMER	14.10	198.88
BANORTE GENERALI	8.91	79.39
INBURSA	6.34	40.20
ING	8.78	77.09
PRINCIPAL	10.40	108.16
PROFUTURO GNP	9.97	99.40
SANTANDER MEXICANO	10.57	111.72
XXI	7.23	52.27
TOTAL	100.00	1,110.41

FUENTE: CONSAR.

²⁵ Este índice mide el nivel de concentración de las firmas en una industria dada. La fórmula es
$$\sum_{i=1}^N S_i^2$$

Un valor de 10,000 correspondería a un monopolio natural y un valor cercano a 0 establecería una total. Competencia.

Para Septiembre de 2003 el mercado de las AFORE's era de una competencia monopolística, la competencia, a pesar de los esfuerzos por "repartir" las cuentas de los trabajadores para equilibrar el mercado no existe.

Pero esta situación es la misma desde que se inicio la reforma, podemos aplicar este mismo Índice a los trabajadores registrados en Septiembre de 1998 y podemos ver que los resultados son los mismos, es una competencia monopolística a pesar de que existe una restricción para la participación de las administradoras en el mercado.

CUADRO 4.3 TRABAJADORES REGISTRADOS POR AFORE A SEPTIEMBRE DEL 1998. APLICACIÓN DEL ÍNDICE HERFINDHAL-HIRSCHMAN		
AFORE	PORCENTAJE (Si)	(Si ²)
ATLANTICO PROMEX	1.41	1.98
BANAMEX	11.31	127.91
BANCOMER	16.13	37.57
BANCRECER DRESNER	4.48	20.07
BITAL	9.30	86.49
CAPITALIZA	0.40	0.16
GARANTE	11.26	126.78
GÉNESIS METROPOLITAN	1.06	1.12
INBURSA	2.34	5.47
PREVINTER	2.30	5.29
PRINCIPAL	0.75	0.56
PROFUTURO GNP	11.92	142.08
SANTANDER MEXICANO	14.47	209.38
SOLIDA BANORTE GENERALLI	8.60	73.96
TEPEYAC	0.85	0.72
XXI	3.01	9.06
ZURICH	0.41	0.16
TOTAL	100.00	848.77

FUENTE: CONSAR.

Al inicio eran más las administradoras en el mercado, pero desde entonces las mismas dos empresas fueron las que concentraron la mayoría de los trabajadores y esa ha sido la tendencia hasta la fecha.

En este momento las dos administradoras recomendadas por la CONSAR tomando en cuenta el cobro de comisiones son AZTECA, ACTINVER E INBURSA, en ese orden, y la menor recomendada es PROFUTURO GNP, seguida de ALLIANZ DRESNER y BANORTE GENERALI, ya que estas tres cobran un porcentaje mayor de comisiones respecto al saldo del trabajador. Las AFORE'S pueden cambiar en cualquier momento sus comisiones, y si el trabajador no esta de acuerdo con ellas puede cambiarse a otra administradora sin necesidad de tener un año cumplido.

En la página de internet de la CONSAR se encuentra una calculadora de saldos dependiendo de la administradora que uno elija, como mencionaba en el párrafo anterior las tres recomendadas dan los más altos beneficios, pero se llega a estos resultados en base a ciertas suposiciones de saldo, salario y trabajo constante, además de un crecimiento sostenido de la economía, sabemos de antemano que todos estos factores son inciertos y en caso de que la economía tuviera un buen desempeño sería difícil especular acerca de el poder adquisitivo para dentro de 25 años.

A pesar de que se ha dado una apertura y facilidades para que compañías especializadas en el manejo de cuentas se integren al mercado mexicano, el Gobierno por ley no tiene ningún poder o presión sobre el cobro de las comisiones, las AFORE's pueden fijar las que consideren pertinentes, además de que su oferta para atraer clientes esta diseñada más que en los servicios (por que todos son muy parecidos), esta en la atención al cliente no en las comisiones más bajas. Las comisiones que cobra cada administradora y los servicios más comunes son a Septiembre del 2003 las descritas en el siguiente cuadro.

Todas, excepto Banorte Generali y Santander Mexicano ofrecen descuentos, los cuales tienen que ver con una disminución en la comisión sobre flujo.

CUADRO 4.4 SERVICIOS QUE OFRECEN LAS AFORE'S A SEPTIEMBRE DE 2003.

AFORE	COMISIONES		ESTADO DE CUENTA ADICIONAL	REPOSICIÓN DE DOCUMENTOS
	SOBRE FLUJO	SOBRE SALDO		
ACTINVER	1.05%	0.35%	10 Udls	n.a.
ALLIANZ DRESNER	1.60%	0.50%	10 Udls	10 Udls
AZTECA	1.10%	0.15%	3 Udls	3 Udls
BANAMEX	1.70%	n.a.	n.a.	n.a.
BANCOMER	1.68%	n.a.	n.a.	n.a.
BANORTE GENERALI	1.40%	0.70%	n.a.	n.a.
INBURSA	0.50%	0.50%	n.a.	n.a.
ING	1.68%	n.a.	n.a.	n.a.
PRINCIPAL	1.60%	0.45%	n.a.	n.a.
PROTUTURO GNP	1.67%	0.70%	n.a.	n.a.
SANTANDER MEXICANO	1.60%	1.00%	n.a.	n.a.
XXI	1.35%	0.20%	n.a.	n.a.

FUENTE: CONSAR, 2003.

Las administradoras tienen como estrategia principal el afiliar trabajadores que ya cuenten con saldo para manejarlo, (ya que aunque se cobra una comisión sobre saldo, en negocio se encuentra en las comisiones sobre flujo se puedan cobrar de manera constante), que sean trabajadores formales y con un salario lo más alto posible, los trabajadores independientes o de muy bajos ingresos no les interesan, además de que estos últimos clientes no tienen ningún incentivo para afiliarse, por ejemplo, podrían manejar comisiones más bajas o especiales que para los empleados formales, pero no es así. Los únicos incentivos que ofrecen son el trato y el servicio para atraer afiliados, lo cual se refleja en fuertes costos de administración y comercialización, que la final recaen en los trabajadores.

Hay algunos puntos que al final son mejores que en el sistema anterior, por ejemplo las mujeres o personas que no cubrían el tiempo de cotización necesario no tenían derecho a recibir nada, y financiaban a las que si obtenían una pensión, actualmente todos los trabajadores que cotiza recibirán cuando se cumpla el plazo establecido por la ley el total de sus aportaciones más los rendimientos menos las comisiones e impuestos, esto es más equitativo.

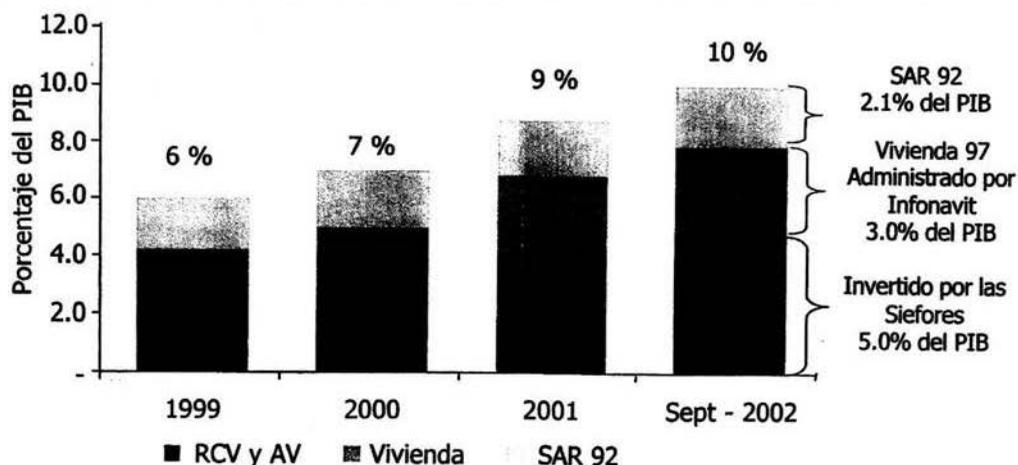
El ahorro si se ha incrementado, aunque de una manera forzosa, y con esto el sistema financiero ha obtenido más dinamismo, aunque la cartera de inversiones es todavía reducida y controlada por el gobierno, pero las tasas de rendimiento son superiores a las otorgadas por instituciones formales, están por arriba de la inflación, y cubren a una parte de la población que probablemente por sus condiciones no tendrían oportunidad de ahorrar. Según el PRONAFIDE 2002-20066: "la suma del valor de la cartera de las SIEFORES y los fondos de vivienda ascendió al cierre de 2001 a 396,324.2 millones de pesos, lo que equivale a 6.9% del PIB y representa el 14.4% del saldo de ahorro financiero del país"²⁶.

Los rendimientos son más altos que las bancarias por que se invierten en sociedades de inversión, las cuales aunque no eliminan riesgo, si lo disminuye, aunque la mayoría de las inversiones van a instrumentos del gobierno, los cuales al final regresan a la sociedad por medio de obras gubernamentales.

El país se encuentra en medio de una fuerte transición demográfica, se tiene la oportunidad de aprovechar las ventajas del bono demográfico, con esto me refiero a que a partir de las siguientes tres décadas la población en edad laboral (entre 15 y 46 años) aumentará más rápidamente que la dependiente (menores de 16 y mayores de 64), el reto del gobierno sería la creación de empleos para esta población y si esto se lograra por consiguiente podría aumentarse sustancialmente al ahorro; en el presente la creación de empleo depende del impulso que se le de al ahorro, la inversión y la productividad.

Según un texto de la CONSAR presentada por el Banco Mundial en el Seminario Regional sobre el Desarrollo de Instituciones Financieras No-Bancarias en América Latina de Diciembre del 2002 la participación de los fondos de pensiones bajo las AFORE's dentro del ahorro es la siguiente:

GRÁFICA 4.1 AHORRO PARA EL RETIRO EN MÉXICO COMO PORCENTAJE DEL PIB



Cifras al cierre de septiembre de 2002

RCV y AV: Subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez y Subcuenta de Aportaciones Voluntarias.

Aunque estas dos variables muestran un aumento, esto no es el necesario para sustentar un crecimiento económico a los niveles requeridos por nuestra economía. El ahorro ha aumentado pues antes todos los recursos de todos los trabajadores iban a la cuenta concentradora del IMSS, y esta debía pagar un cierto rendimiento a los trabajadores, lo cual representaba un costo fiscal al gobierno, actualmente va a las AFORE's aunque por el momento la mayoría de los sigue siendo invertido en valores gubernamentales, estos se encuentran más diversificados y se acaba de aprobar la inversión en instrumentos no gubernamentales.

Una propuesta del gobierno actual y que esta siendo discutida en el Congreso es la posibilidad de que los recursos de pensiones se utilizaran para capitalizar PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad, esta es una opción más para el uso productivo de los fondos, aunque debo aclarar que el problema para los trabajadores más allá de en que se inviertan sus recursos es que les regresen los beneficios y el valor de sus pensiones.

El hecho de se autorice la inversión en valores internacionales representa por un lado el aumento en la ganancia de las SIEFORE's y de los trabajadores, pues las tasas de interés pueden resultar más atractivas, aunque el riesgo también aumenta. Por otro lado al existir la restricción para invertir solo en activos nacionales y del gobierno el dinero, podríamos deducir que una parte se quedaría en el país como obras de gobierno, subsidios y demás, con esta nueva reglamentación una buena parte saldrá del país.

El crecimiento de la población tiende a estabilizarse, la PEA aumenta a ritmos cada vez más constantes, desgraciadamente no se han logrado crear los empleos necesarios para una población como la nuestra, y por las perspectivas que se tienen posiblemente esta continué siendo la tendencia. Aunque la población tiende a disminuir el número de hijos e incluso a no reproducirse, con esto se supondría que la pensión será (y así debería de ser) solo para el pensionado.

En una economía de mercado como en la que nos desarrollamos tenemos en la cuestión social grandes desventajas, el riesgo país ha aumentado, como consecuencia de varios factores endógenos, lo cual desincentiva la inversión extranjera y hace que nuestra gran ventaja comparativa (la mano de obra abundante y barata) deje de ser tan atractiva e incluso que los inversionistas extranjeros busquen nuevas opciones, incluso los ya establecidos en nuestro país. Los asiáticos por ejemplo ofrecen además de mano de obra, facilidades comerciales, fiscales y seguridad en todo momento para los inversionistas y sus mercancías.

Continuando con la fuerza laboral, la debilitada pero todavía existente y con cierta representación de los sindicatos es para el neoliberalismo una fuerte traba, y aunque se han realizado adecuaciones a la Ley del Trabajo todavía no se logra adecuar por completo dentro de esta corriente. Aquí entro en un tema delicado, pues aunque de antemano reconozco que han sido

de gran utilidad para mejorar la situación de los trabajadores, también han formado parte de la corrupción, fuertes gastos e incluso hasta arma política.

Uno de los puntos todavía no liberados del Tratado de Libre Comercio, y del neoliberalismo es la libre circulación de fuerza de trabajo, y aunque sería difícil que se diera en nuestro país y con nuestros socios comerciales no contamos de ninguna manera con la productividad, ideología y preparación para ciertas actividades; si a México pudieran traer trabajadores maquiladores asiáticos ¿qué futuro tendría la mano de obra y sustento de los trabajadores, desde puestos más sencillos hasta gerenciales?.

En este contexto, pensar en una reforma adicional a esta resultaría acelerado, pues necesitamos esperar a que se den las primeras jubilaciones bajo este régimen para analizar sus bondades. La reforma al sistema de pensiones se daría tarde o temprano, pues para varios trabajadores al llegar a jubilarse se encontrarían con un Instituto en quiebra que no sería capaz de proporcionarle ni siquiera los ingresos que había proporcionado; el gobierno debe seguir brindando la mayor cantidad de servicios a la población ya que el neoliberalismo es poco bondadoso socialmente hablando y aunque esta tendencia ya comienza a dar signos de agotamiento en lo que se busca una nueva opción debemos continuar con esta.

La carga financiera del gobierno y del IMSS se verá por completo cuando se deje de pagar pensión al último trabajador afiliado al antiguo régimen (actualmente el pago a pensionados se hace con los recursos del Ramo 33 "Aportaciones a la Seguridad Social"), y aunque existe la pensión mínima garantizada y esta puede crear distorsiones, el costo es mucho menor al anterior.

Desde el punto de vista empresarial para el gobierno este nuevo sistema es más sustentable, y se han realizado reformas para eficientar los procesos para dar de alta a los empleados y disminuir los costos para las empresas.

Para los trabajadores que financiaban con sus aportaciones el régimen anterior y no eran sujetos de pensionarse también representa un cambio positivo, y si los trabajadores ahorran, invierten y gastan su pensión de manera adecuada esto no debería significar ninguna variación respecto al anterior, es más justo y sustentable "para el gobierno".

El reto de la reforma es el otorgar pensiones dignas a los trabajadores al momento de su

jubilación, y esto va de la mano con su nivel de vida, aunque la mayoría de las veces, por la estructura del sistema económico no se han podido otorgar salarios dignos a los trabajadores en activo.

Balance final.

El gobierno de FOX, como una forma de adecuar el país a los diferentes cambios económicos, y para incentivar la inversión ha realizado una serie de reformas, algunos grupos culpan de la falta de productividad o de la baja actividad al hecho de que las medidas tomadas no hayan sido las correctas o con el rigor debido, en realidad con o sin reformas la situación económica de nuestro país depende en gran medida de la situación de Estados Unidos, cuando esta se recupere (de lo que ya se comienzan a dar pequeños signos) nuestra economía, con o sin reformas, mejorará.

Para los empresarios, entre más fácil y cómoda sea su estancia en nuestra economía, para ellos es mejor y proponen como principales reformas a realizarse la fiscal, energética y sobre todo la laboral, y en cuanto a esta última, lo relacionado con la flexibilidad de la mano de obra, cambios en la manera de conducir los sindicatos y disminuir los costos para las empresas. La reforma de pensiones juega en esto un papel importante, es cierto que con la reforma se efficientó, ya que es más fácil para los empresarios el trámite de dar de alta a los empleados y los fondos se depositan en una entidad emisora la cual realiza toda la labor.

Sin embargo, hay aspectos en la administración de pensiones que con ayuda de los empresarios podrían significar mejores condiciones al momento del retiro para los trabajadores, por ejemplo:

Actualmente las empresas mexicanas pueden tener un sistema de ahorro en el cual el trabajador y la empresa determinan por mutuo acuerdo una contribución adicional de su fondo de ahorro, este es independiente a su contribución de AFORE. La empresa obtiene beneficios fiscales, ya que las erogaciones consideradas como gasto de previsión social son deducibles de impuestos.

Este modelo lo manejan empresas como NEXTEL, José Cuervo, TV Azteca, Grupo Bimbo, entre otras. Estas son grandes corporaciones mexicanas, la mayoría del resto de las empresas no esta interesada en dar este tipo de "prestaciones" a sus empleados, incluso, no están dispuestas a dar de alta a los trabajadores con que ya cuentan.

La tasa de reemplazo para los trabajadores es, con las contribuciones actuales del 6.5% en promedio del último salario²⁷. Según la revista Alto Nivel de Octubre del 2003 con la anterior alternativa para incrementar la pensión y siendo optimistas, los niveles de remplazo serían los siguientes:

CUADRO 4.5 ALTERNATIVAS PARA INCREMENTAR LA PENSION AL MOMENTO DEL RETIRO		
APORTACIÓN	ALTERNATIVAS PARA INCREMENTAR LA PENSION	NIVEL DE REMPLAZO
TRABAJADOR	Ahorro adicional a través del fondo de ahorro, sin una deducción adicional y con aportaciones voluntarias.	60% al 80%
EMPRESA	Contribuciones de la empresa y planes privados de pensión	40% al 60%
SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL	AFORE - IMSS	20% al 40%

FUENTE: Elaboración propia en base a la Revista Alto Nivel, ver hemerografía.

El reto para los trabajadores es el buscar acomodo dentro de este contexto, ya que la situación para la mayoría de las personas que nació a partir de los 70's se torna difícil. Viviremos más años, pero el mercado laboral se encuentra cerrado para las personas de más de 30 años, no se cuentan con servicios de infraestructura para personas de la tercera edad, es por eso que con las AFORE's, nos dan la visión de ahorrar desde ahora e ir adaptando al país a nuestras próximas necesidades.

La representación laboral masiva ha ido perdiendo terreno, debemos comenzar a comportarnos y a pensar como individuos, es decir de manera individual.

²⁷ Al momento de retirarse el trabajador recibirá como renta vitalicia aproximadamente el 30% de su último salario percibido, o el salario mínimo, esta proporción es muy baja tomando en cuenta que en países como Holanda es del 70%.

CONCLUSIONES

Resulta innegable el hecho de que en un mundo globalizado las naciones tienen que adaptarse para hacer su situación menos desventajosa con respecto a su entorno económico, y en especial a las naciones más desarrolladas. El neoliberalismo tiene como objetivo maximizar las ganancias de las empresas aprovechando los recursos disponibles, este es el punto de vista de los grandes dueños del capital, se ve a la sociedad, es decir a las familias como un simple agente económico, el cual recibe el precio justo por su trabajo para regresar al día siguiente.

En el caso de México y Latinoamérica, por ser la mayoría históricamente países menos desarrollados, con una gran población, sin una infraestructura social ni económica adecuada, han sido fuertemente dependientes y sensibles de los cambios en la economía externa y han caído en crisis recurrentes y que para controlarse requieren de suerte ajustes e inversiones de capital. En este sentido han optado por acudir al financiamiento de organismos que también asesoran el manejo de las políticas económicas dependiendo de la situación de cada país para lograr estabilidad y crecimiento. Las directrices tienen que ver principalmente con disminuir el déficit y gasto gubernamental, abriendo paso para que el capital privado extranjero y nacional invierta, se trata de que el gobierno se deshaga de todas las cargas que no pueda sustentar, cubriendo solo lo mínimo necesario y a grupos altamente desprotegidos.

Los sistemas de pensiones nuestro país operaba bajo un fuerte déficit y a largo plazo sería insustentable, por las condiciones económicas y demográficas, ya que en todo el mundo el perfil es de una población adulta y con tendencia al envejecimiento, y además, en caso de Latinoamérica y México de economías "jóvenes".

Este es el caso de muchas naciones, que previendo esto han buscado el adaptarse para que el costo sea el menor posible y la transición más viable, es por eso que la mayoría han realizado reformas a toda su economía y en específico al sistema de pensiones.

El fenómeno neoliberal no se puede detener, estas reformas tenían que darse en algún momento, lo que queda ahora es asumir estos cambios y buscar la situación menos desventajosa

y dañina para la sociedad.

El mundo actual esta en plena transición demográfica, social, política, nosotros mismos estamos en transición, y algún día vamos a cambiar, por lo tanto es bueno desde ahora comenzar asumir los cambios.

El sistema de Seguridad social debía reformarse tarde o temprano, pues era insustentable, ahora debemos esperar que también se valla realizando el cambio ideológico en los futuros jubilados bajo el nuevo régimen.

Para los trabajadores de clase baja y una parte de la media afiliados después de 1998 los recursos de las AFORE's serán su único medio de financiamiento en la vejez, se debe incentivar también una cultura de ahorro, ya que en la actualidad gran parte de la población se dedica a pagar deudas anteriores o en gastos del presente, muy pocas veces pensamos en el futuro.

ANEXO.
EL CASO CHILENO.

ORIGEN DE LA REFORMA PREVISIONAL.

Las primeras manifestaciones de este sistema de seguridad social en Chile comenzaron en los inicios de década de los 20's. En 1924 se crea la caja de seguro obrero, el objetivo de la institución era proveer beneficios de asistencia médica; subsidios por enfermedad y pensiones de invalidez y vejez. A partir de 1925 el sistema empieza a generalizarse, aparecen las cajas de empleados particulares y la nacional de empleados públicos y periodistas.

Las tres primeras instituciones que se crearon fueron, hasta 1980, las de mayor importancia según la cantidad de imponentes y pensionados.

La máxima cobertura se alcanza en 1973 con 79%, la que luego se reduce paulatinamente hasta llegar a 64%, esta disminución se explica por la evasión de la obligación de cotizar, el aumento del desempleo y un leve aumento de la población ocupada independientemente. Es probable que la evasión en el pago de las cotizaciones previsionales haya estado incentivada por las elevadas tasas globales de cotización las que, pese a su reducción en más de 20% desde 1974 en 1980 oscilaban entre 33.5% y 42%. A su vez la tasa de desempleo se había elevado desde 3.3%, en 1972 era de 14.9% y en 1978 y 1980 permanecía en 10.4%. Finalmente se registró un aumento de la población ocupada independientemente que pasó de 19.9% del total en 1974 a 21.7% en 1980.

La forma de financiamiento de este sistema generó un déficit importante y para enfrentarlo, las tasas de imposición sobre sueldos y salarios fue aumentando en el tiempo llegando en 1974 a representar más de un 50% de las remuneraciones mensuales del trabajador, posteriormente comienzan a reducirse paulatinamente, lo que aumentó las dificultades de financiamiento del sistema, es así como durante los últimos años de funcionamiento del anterior régimen previsional no alcanzaron para cubrir los gastos derivados del pago de pensiones, entonces los aportes fiscales para financiar el sistema crecieron.

Las principales razones que generaron esta situación fueron el ineficiente manejo de los recursos, las reservas que en los primeros años desde su creación acumularon las cajas de

previsión fueron invertidas en instrumentos financieros públicos y privados que no contemplaban reajustes por inflación, además, aún cuando estas instituciones las administradoras para fondos de pensiones) no siempre disponían de capacidad técnica para evaluar el riesgo crediticio y para ejecutar cobranzas en caso de morosidad, otorgaban préstamos por diversos fines los asegurados. Estos hechos fueron reduciendo el valor real de las reservas, transformando el régimen financiero de las cajas de ahorro desde uno con capitalización parcial hacia uno de reparto simple que terminó la década de los 80's con un gran desequilibrio financiero.

Además la incorporación de nuevos beneficiarios a las instituciones existentes y la creación de nuevos regímenes par grupos particulares de trabajadores no siempre estuvo apoyada por los estudios actuariales respectivos, siendo esta la causa por la que, al alcanzar la madurez del sistema, debieron aumentarse aceleradamente las tasas de cotización cuando el desequilibrio financiero se antojaba evidente.

Así mismo, en el ámbito operativo existían notorias diferencias en la administración del sistema de cajas de previsión, tales como:

1. Disparidad y multiplicidad de organismos previsionales.
2. Sobre carga de trabajo en las instituciones de previsión.
3. Ausencia de procedimientos racionales en las instituciones de previsión para obtener un desarrollo adecuado de sus actividades.

ETAPA DE TRANCISIÓN

En consideración a los problemas planteados con anterioridad, en 1980 se decide sustituir el sistema de seguridad social imperante, separando definitivamente los servicios otorgados por el área de salud de los del área previsional, y se introducen las siguientes reformas en el sistema previsional: se establece un régimen uniforme basado en la capitalización individual, con aportes definidos, administración privada de los fondos, libre elección de la administradora de fondos de pensión por parte de los afiliados y supervisión estatal. Además, el sistema es obligatorio para los trabajadores dependientes que se incorporan por primera vez a la fuerza de trabajo y voluntario para quienes se encontraban afiliados en alguna institución existente en ese momento, así como para los trabajadores independientes.

Actualmente coexisten los dos sistemas de pensiones, por lo que se podría considerar como una etapa de transición que se extiende hasta que se extinga completamente el sistema antiguo y que se terminen de pagar los beneficios a los afiliados que optaron por permanecer en el antiguo sistema; en el caso de los trabajadores que se trasladaron, el estado es responsable de pagar una compensación equivalente a las cotizaciones efectuadas en el régimen de cajas de previsión, lo que se hizo a través de instrumentos financieros llamados bonos de reconocimiento.

Sin embargo, para tener derecho al bono de reconocimiento, los afiliados deben cumplir con los siguientes requisitos:

1. Haber cotizado en el sistema antiguo.
2. Registrar al menos 12 cotizaciones mensuales en la antigua institución de previsión del sistema antiguo, correspondientes a remuneraciones devengadas dentro de los cinco años anteriores a noviembre de 1980 y que no haya servido de base para una pensión ya obtenida.

Así, los bonos de reconocimiento se calculan como el capital necesario para que el afiliado que se trasladó desde el antiguo sistema obtenga una pensión vitalicia equivalente al 80% de las remuneraciones imponibles percibidas por éste entre junio de 1978 y el 30 de junio de 1980, ponderada por el cociente entre la cantidad de años de cotización en el sistema antiguo y 35% el valor del bono así calculado se reajusta de acuerdo con la variación del IPC, entre el último día del mes anterior a la fecha de hacerse efectivo su pago, devengando un interés del 4% real anual que se capitaliza cada año.

El bono de reconocimiento, sus reajustes e interés de hacen exigibles y se abonan a la cuenta de capitalización individual del afiliado en cualquiera de las siguientes situaciones:

- a. Cuando el afiliado cumple la edad legal para pensionarse por vejez.
 - b. Cuando el afiliado necesita una pensión de invalidez definitiva.
 - c. Cuando el afiliado necesita una pensión de invalidez temporal no cubierta por el seguro.
 - d. En el caso de que el afiliado se pensione anticipadamente, la exigibilidad se produce por vejez.
- Sin embargo, actualmente los afiliados pueden negociar el bono en las bolsas de seguros en el caso de optar por una modalidad de renta vitalicia.
- e. Cuando el afiliado fallece, cualquiera que haya sido su edad.

El nuevo sistema encontró una buena acogida entre los trabajadores, quienes se traspasaron en forma masiva desde el antiguo sistema. Durante el primer año de vigencia, más de un millón de trabajadores decidieron dejar sus respectivas cajas de previsión para traspasarse al nuevo sistema.

CUADRO 1.1 EVOLUCIÓN DE COTIZANTES Y AFILIADOS DEL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO			
AÑOS	NUEVO SISTEMA DE PENSIONES		INSTITUTO DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL (EX CAJAS DE PREVISIÓN)
1979	---	---	2,291,184
1980	---	---	2,226,931
1981	1,400,000	1,060,000	731,939
1982	1,440,000	1,230,000	488,856
1983	1,620,000	1,360,000	477,798
1984	1,930,353	1,558,194	459,480
1985	2,283,830		454,409
1986	2,591,484	1,774,057	448,829
1987	2,590,680	2,023,739	441,728
1988	3,183,002	2,167,568	421,012
1989	3,470,845	2,267,622	390,061
1990	3,793,542	2,642,757	367,833
1991	4,109,184	2,486,813	350,528
1992	4,434,795	2,695,580	336,288
1993	4,708,840	2,792,118	308,703
1994	5,014,444	2,879,637	279,742
1995	5,320,913	2,961,928	275,568

FUENTE: Superintendencia de Seguridad Social, Chile.

La contrapartida de este traspaso de afiliados fue la pérdida de ingresos de las

instituciones del régimen anterior. Esto agravó sus problemas de financiamiento debido a que los flujos de ingresos y egresos quedaron totalmente asociados.

Con el fin de permitir una redistribución progresiva de los ingresos y proveer la seguridad a los beneficios ofrecidos por el nuevo sistema, este contempla una garantía estatal de pensiones denominada pensiones mínimas garantizadas, cuyo pago constituye un costo para el estado.

A lo largo del periodo el principal componente del déficit provisional ha sido el aporte estatal directo para financiar el pago de los beneficios de las cajas de previsión fusionadas en el Instituto de Normalización previsional. Sin embargo, conforme se incrementa el número de afiliados al nuevo sistema provenientes del régimen antiguo, el gastos en bonos de reconocimiento irá creciendo en importancia.

En Chile, el cambio de sistema previsional presentó una serie de dificultades iniciales, las cuales debieron ser resueltas para lograr el éxito de la reforma. En primer lugar existían múltiples instituciones previsionales con diferentes regímenes, los cuales ofrecían distintos beneficios. Es por ello que al implementar un régimen alternativo se hizo necesario introducir reformas que uniformaran y racionalizaran los sistemas vigentes, encargando su administración al Instituto de Normalización Previsional.

Por otra parte, fue necesario resolver cómo se generaría el traspaso de los trabajadores hacia el nuevo sistema. En este sentido, se podía haber obligado a los trabajadores a cambiarse o bien darles incentivos para su traslado, iniciativa que finalmente se adoptó.

El sistema de capitalización individual dentro de la seguridad social coexiste con una red de programas que abarca: pensiones asistenciales, subsidios, asignaciones familiares, accidentes de trabajo y atención de salud; estos programas cubren a los trabajadores en diversas necesidades relacionadas con la seguridad social y aseguran una amplia cobertura del sistema. En Chile el estado participa en la seguridad social principalmente a través de financiamiento de los programas de asignaciones familiares, subsidios y pensiones mínimas. Además de que el estado tiene a su cargo la fiscalización de cada una de las instituciones que otorgan y administran los diversos programas de seguridad, ya sean estatales o privadas, con o sin fines de lucro.

Una de las decisiones relevantes en este ámbito se refiere a la confirmación del organismo

que debe llevar a cabo la fiscalización del sistema. Cabe mencionar que dada la especialización y magnitud de las tareas que debe abordar el organismo controlador, en el caso chileno se consideró conveniente la creación de una institución independiente que llevara a cabo esta labor. De modo que se pudieran concentrar esfuerzos en la supervisión, la optimización de los procesos y la recaudación de la legislación original del sistema en un entorno dinámico. La autonomía del ente controlador ha redundado en una mayor eficiencia, al existir una especialización en la fiscalización de los fondos de pensiones.

Al instaurar un sistema de capitalización individual en que entidades administran los recursos de los trabajadores cotizantes, a través de su inversión en el mercado de capitales, es necesario que existan alternativas suficientes para la inversión de los cuantiosos recursos que acumulan los fondos de pensiones; es decir, es deseable contar con un mercado de capitales suficientemente desarrollado en forma a la implementación del sistema de capitalización individual.

En términos generales es necesario contar con los siguientes elementos:

- I. Instrumentos financieros.
- II. Bolsa e intermediarios financiero.
- III. Organismos fiscalizadores calificados.
- IV. Una industria calificadora de riesgo de carácter privado.
- V. Empresas privadas de depósito de valores (custodia).

Sin embargo, en Chile, al momento de implementarse la reforma no todos estos elementos estaban presentes. Por ejemplo, de una industria calificadora de riesgo y de empresas que realizaran la custodia de valores fue necesario establecer regulaciones iniciales en el sistema acordes con la realidad del mercado. En el caso de la industria de la clasificación de riesgo, esta labor fue realizada en un principio por la superintendencia de la administradora de fondos de pensiones, posteriormente se desarrollo la industria al amparo de los fondos de pensiones. Es así como los fondos fueron fundamentales para el inicio de un sistema muy importante para el buen funcionamiento y transparencia del mercado de capitales.

SISTEMA DE PENSIONES ACTUAL (CUENTA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL).

El régimen previsional chileno establecido en 1980 tiene por objeto fundamental asegurar

un ingreso estable a los trabajadores que han concluido su vida laboral procurando que dicho ingreso guarde una relación próxima con aquel percibido durante su vida activa. Las principales bases que respaldan este sistema son:

- a. El sistema de pensiones esta basado en la capitalización individual.
- b. Administración privada de los fondos por las administradoras de fondos de pensiones.
- c. Libre elección de las administradoras.

Las funciones del estado en este sistema consisten en garantizar el financiamiento de ciertos beneficios, dictar normas para su buen funcionamiento y controlar el cumplimiento de estas.

Con el objeto de asegurar que los trabajadores y sus grupos familiares puedan mantener sus necesidades satisfechas ante situaciones de vejez, invalidez o muerte del jefe del hogar, los trabajadores dependientes están obligados a cotizar 10% de sus remuneraciones y rentas imponibles en alguna administradora de fondos de pensiones, por lo tanto, la contrapartida natural de la obligación de cotizar es que el estado se comprometa a velar por la seguridad de los recursos acumulados en los fondos de pensiones.

Al interior del sistema, el estado esta representado por la superintendencia de administradoras de fondos de pensiones que es la autoridad técnica de super vigilancia y control de las administradoras. Sus funciones comprenden las áreas financieras, actuarial, jurídica y administrativa, se relacionan con el gobierno a través del ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Las principales funciones de la superintendencia son:

1. Aprobar o rechazar el prospecto que deberá preceder a la creación de una administradora de fondos de pensiones, aprobar los estatutos y autorizar su existencia.
2. Fiscalizar el funcionamiento de las administradoras en sus aspectos jurídicos, administrativos y financieros.
3. Velar por el cumplimiento de los requisitos de capital mínimo y encaje por parte de las administradoras.
4. Proponer las reformas legales y reglamentarias tendientes a perfeccionar el funcionamiento del sistema.
5. Interpretar la legislación y reglamentación en vigencia, impartir normas gerenciales

obligatorias para su aplicación por parte de las administradoras.

6. Imponer multas y disponer la disolución de las administradoras de acuerdo a lo establecido en la ley.

Como todo el sistema previsional, el principal beneficio es el otorgamiento de pensiones, distinguiéndose tres tipos: vejez, cuando el afiliado cumpla la edad legal exigida de 65 años para hombres y de 60 para mujeres; vejez anticipada, siempre y cuando el afiliado logre obtener una pensión igual o superior al 50% del promedio de las rentas imponibles de los últimos 10 años de trabajo y/o una pensión igual o superior al 110% de la pensión mínima garantizada por el estado; e invalidez o sobrevivencia.

Entre los beneficios adicionales del sistema se pueden distinguir las siguientes alternativas de ahorro a las cuales tienen derecho todos los trabajadores afiliados a este sistema previsional; a saber, ahorro voluntario, cotizaciones voluntarias, cuentas de ahorro e indemnización y depósito de convenios.

Los recursos de los fondos de pensiones sólo pueden invertirse en aquellos instrumentos que están expresamente autorizados por la ley de fondos de pensiones. Actualmente la citada ley autoriza las inversiones en títulos estatales, instrumentos emitidos por instituciones financieras, bonos de empresa, bonos de empresa canjeables por acciones, acciones de sociedades anónimas abiertas, acciones de sociedades anónimas inmobiliarias abiertas, cuotas de fondos de inversión, efectos emitidos por empresas e instrumentos extranjeros. Además, se permite efectuar operaciones con instrumentos derivados para cobertura de riesgo financiero.

La conformación del portafolios de inversión de los fondos de pensiones está determinado por varios tipos de límites de inversión que son fijados por el Banco Central de Chile y la superintendencia de administradora de fondos de pensiones dentro de rangos establecido en la ley. Estos límites pueden ser de diferentes tipos: por instrumento, por emisor, por riesgo específico, por grupo de instrumentos financieros y límites para emisores relacionados con la administradora. Las transacciones de instrumentos financieros que involucren recursos de los fondos de pensiones solo se pueden efectuar en mercados expresamente autorizados para ello y que cumplan con ciertos requisitos mínimos, básicamente referidos a la concurrencia simultánea de compradores y

vendedores de instrumentos para la determinación de los precios, información pública disponible, mecanismos de negociación de instrumentos, infraestructura necesaria y reorientación interna.

En cada mes las administradoras de fondos de pensiones son responsables de que la rentabilidad real de los últimos doce meses del fondo de pensiones que administran no sea menor a la que resulte inferior entre:

- a. La rentabilidad real de los doce últimos meses promedio de todos los fondos menos dos puntos porcentuales, y
- b. El 50% de la rentabilidad real de los últimos doce meses promedio de todos los fondos.

La ley de fondos de pensiones establece los siguientes principios para las comisiones con las cuales las administradoras de fondos de pensiones financian sus operaciones:

- Las administradoras fijan libremente el nivel de las comisiones dentro de una estructura establecida dentro de la misma ley.
- Las comisiones deben ser uniformes para todos los afiliados dentro de una misma administradora.

Este sistema ha tenido resultados positivos, según textos del Banco Mundial y la CEPAL, ya que actualmente existe en este país:

- Una acumulación de fondos exitosa.
- Correcta administración de las cuentas individuales.
- Cobertura del 67% de la fuerza de trabajo.
- Rentabilidad histórica del patrimonio de los fondos de pensiones de 10.9% anual promedio.

Aunque se reconoce la necesidad de buscar alternativas para reducir los costos de administración de los trabajadores durante su vida activa y al recibir los recursos de su cuenta individual.

BIBLIOGRAFÍA

Ávila Ramírez, Angel. *El sistema de Pensiones en México, 1990-1997. Un enfoque desde el neoinstitucionalismo económico*. Tesis de licenciatura en Economía. UNAM Facultad de Economía, Septiembre, 1998.

Ávila Ramírez, Angel. *Regulación de las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (AFORES) en México. Una comparación entre las SAFP y la CONSAR en la perspectiva del principal, el agente y el cliente*. Tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Julio, 2000.

Ayala Espino, José. *Economía del sector público mexicano*. UNAM. Facultad de Economía. México, 1999.

Ayala Espino, José. *Economía pública. Una guía para entender al Estado*. UNAM, Facultad de Economía. México, 1997.

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/BANCO MUNDIAL. *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Estados Unidos de América. Octubre, 1994.

Banco Mundial. *Banco Nacional de Comercio Exterior*. 1992.

Casas, Rosalba. *Las políticas Sociales de México en los años noventa*. Ed. Plaza y Valdés Editores. México D.F. 1996.

Cordera Rolando, Alicia Ziccardi Coordinadores. *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. Coordinación de Humanidades UNAM, Facultad de Economía UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México, 2000.

Cajiga Estrada, Gerardo. *Las reformas a los sistemas de pensiones en América Latina*.

Lomeli Vanegas, Leonardo. *La reforma de la seguridad social en México: del sistema de reparto al sistema de capitalización individual*.

Montes de Oca, Verónica. *Experiencia institucional y situación social de los ancianos en la Ciudad de México*.

Cordera Rolando, Carlos Tello. *México, la disputa por la nación. Perspectivas y opciones de desarrollo*. Ed. Siglo XXI. México, 2000.

Cordoba, Arnaldo. *La formación del poder político en México*. Ed. Era. México, 2002.

Froyen, Richard. *Macroeconomía. Teorías y políticas*. Ed. Prentice-Hall Hispanoamericana. México 1997.

Judisman, Clara. *La política social en Estado Unidos*. Ed. Miguel Angel Porrúa. México 1996.

Kusnir, Liliana. *La política Social en Europa*. Ed. Miguel Angel Porrúa. México 1996.

Laurell, Asa Cristina. *La reforma contra la salud y la seguridad social*. Ed. Era. México, 1997.

Lerner, Bertha. *América Latina: los debates en política social, desigualdad y pobreza*. Ed. Miguel Angel Porrúa. México 1996.

Mastrángelo, Jorge. *Políticas para la reducción de costos en los sistemas de pensiones: el caso Chile*. Proyecto CEPAL/GTZ "Fondos de Pensiones y Jubilación". Santiago de Chile, 1999.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 1995-2000.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 2001-2006.

PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO, 2002-2006.

Ramírez López, Berenice. *La Seguridad Social. Reformas y retos*. Ed. Miguel Angel Porrúa. Colección Jesús Silva Herzog. México D.F. 1999.

Ramírez Solano, Ernesto. *Moneda, banca y mercados financieros. Instituciones e instrumentos en países en desarrollo*. Ed. Prentice Hall. México D.F. 2001.

Rodríguez Herrera Adolfo, Fabio Durán Valverde. *Costos e incentivos en la organización de un sistema de pensiones*. Serie Financiamiento del desarrollo. CEPAL-Unidad de Financiamiento para el desarrollo. Santiago de Chile, 2000.

Solís Soberón Fernando. *La Seguridad Social en México*. Centro de Investigación y Docencia Económica. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1999.

Solís Soberón Fernando, Alejandro Villagómez. *Las pensiones*.

Soria, Víctor. *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El pensamiento único y la reforma a la Seguridad Social*.

Trigueros, Ignacio (compilador). *La reforma a la seguridad Social en México*. Suplemento. Gaceta de Economía ITAM. Año 2 número 4. 1997.

Cerda González, Luis y Gloria Grandolini. *México: la reforma al sistema de pensiones*.

Sales Sarrapy, Carlos, Fernando Solís Soberón y Alejandro Villagómez Amézcuca. *La reforma al sistema de pensiones: el caso mexicano*.

Solís Soberón Fernando. *Los sistemas de pensiones en México: la agenda pendiente*.

HEMEROGRAFÍA

CONSAR: Nuevas reglas para administración de cuentas individuales. Pág. 40-46. *Revista Laboral*. Núm. 131 Año XI, 2003.

El Sistema de Pensiones Mexicano a Cuatro Años de la Reforma de la Seguridad Social. Pág. 3-17. *Revista El Mercado de Valores*. Nacional Financiera. Año LXII Núm. 5 Mayo, 2002.

Información estadística de la CONSAR. Pág. 40-41. *Revista El Mercado de Valores*. Nacional Financiera. Año LXII Núm. 5 Mayo, 2002.

Fondos de ahorro de beneficios compartidos. Pág. 76-80. *Revista Alto nivel. Estrategias y negocios*. Año 16 Núm. 182. Octubre 2003.

Las pensiones en México. Perspectivas. Pág. 18-27. *Revista El Mercado de Valores*. Nacional Financiera. Año LXII Núm. 5 Mayo, 2002.

Procesos básicos del funcionamiento del sistema de pensiones. Pág. 34-37. *Revista Puntos Finos*. Año 2 Núm. 41, 2003.

Reformas estructurales. Un soporte para las empresas. Pág. 58-67. *Revista Alto nivel. Estrategias y negocios*. Año 16 Núm. 182. Octubre 2003.

Sistemas de pensiones en México: aspectos pendientes. Pág. 41-46. *Revista Economía Informa*. Núm. 290 Septiembre 2000.