



Universidad Nacional Autónoma de México.

Facultad de Economía  
Ex-Seminario de economía matemática

La seguridad social en México.  
Causas de su problemática  
(1982-1994)

T E S I S  
Que para obtener el título de:  
Licenciado en Economía

Presenta:  
CLEMENTE ZAMORA ROJAS



Director de tesis No. 166:  
Dr. Jaime Manuel Zurita Campos

Ciudad. universitaria, México, D. F., julio de 1998.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

264190



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.

## INDICE

	Página
A. Prólogo.....	A
B. Introducción.....	B, C
1.- CAPÍTULO I ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	2
1.1 Orígenes.....	2
1.2 Conceptualización y relaciones de la seguridad social.....	7
2.- CAPÍTULO II ANALISIS HISTORICO Y DIAGNOSTICO DEL IMSS.....	12
2.1 La seguridad social en México.....	12
2.2 La organización del IMSS.....	19
2.3 La política económica en México de 1940 a 1982.....	27
2.4 Análisis de los efectos de la política económica (1940-1982) en el IMSS.....	40
3.- CAPÍTULO III ANALISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL DURANTE 1982- 1994.....	44
Antecedentes.....	44
3.1 La política económica en 1982-1994.....	46
3.2 La política social en MMH y CSG.....	57
3.3 Resultados para la seguridad social en México en el periodo 1982- 1994.....	68
3.4 Los problemas del IMSS.....	70
4.- CAPÍTULO IV ANALISIS Y PERSPECTIVAS DE LOS CAMBIOS EN EL IMSS.....	80
4.1 Crítica de la economía política a la política económica de 1982-1994, y sus efectos en la seguridad social.....	80
4.2 Análisis de la reforma en la estructura del IMSS.....	85
4.3 Perspectivas y crítica de la reforma al IMSS.....	91
D. Resumen y Recomendaciones.....	100
E. Bibliografía.....	106
F. Anexo Estadístico.....	112

## A. PRÓLOGO

Para toda obra humana siempre se ha requerido de la ayuda de diferentes personas. Necesitamos de el consejo, del apoyo, de las sugerencias, del ánimo, etc. para todas nuestras tareas que hemos de llevar a cabo.

Como nos señalara un distinguido economista, toda actividad del hombre es eminentemente social, la individualización es una mera robinsonada.

Es por ello que deseo agradecer a todas aquellas instituciones y personas que me apoyaron a dar por terminada esta primera meta:

A la memoria de mi padre, Clemente Zamora Meneses. Te quiero expresar mi gratitud y adoración por haberme heredado tú inquietud por el saber, por haberme inculcado tú filosofía de la vida: sencillez, comprender a los demás, aún a los necios o los que se vendan los ojos, saber perdonar. Tú alegría y espíritu siempre me acompañaran. A pesar de tú partida me sigues ayudando...

Para ti madre que has sido ejemplo de vocación por el trabajo. Tú conjugas la ternura, el amor y el sacrificio de los seres que verdaderamente aman, de los que dan todo sin esperar nada a cambio.

Para ti Lidia, ya que nunca encontraría una persona tan noble y de buenos sentimientos como tú. Hemos comprendido que sólo con visión de equipo podemos (y vamos) a lograr nuestra metas.

Para mis hijas Diana y Rosa L. por su inmenso amor que me tienen, por sus travesuras y por enseñarme a ser papá. Espero que este pequeño logro las motive y les ayude en los años por venir.

A mis queridos hermanos Oscar y Rosa Ma., por todo lo que hemos pasado desde nuestra infancia.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y en especial a la facultad de economía por haberme dado tan noble enseñanza; por hacerme comprender auténticamente los problemas de nuestro país y de otras latitudes: la gravísima desigualdad social, económica y política. Gracias por hacerme libre de ambiciones huecas, por darme el criterio suficiente para disfrutar de la vida sin prejuicios, sin amargura y sin frustración ante una sociedad materialista, simuladora, fetichista y circunstancial.

A todos mis profesores y en especial al DR. Jaime M. Zurita Campos por su valiosísima ayuda. Así también, a compañeros y amigos.

## B. INTRODUCCIÓN

En un país como México en donde existen (según cálculos oficiales) cuarenta millones de habitantes con pobreza; en donde hay severos rezagos en salud, empleo, bajos salarios, etc. etc., es necesario y oportuno ocuparse de tales situaciones, y como consecuencia, emitir opiniones acerca de una de las principales instituciones de la política social, y que en los últimos años ha presentado grandes dificultades: el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Es por ello que nos interesó abordar la problemática de tal institución, pues cabían las preguntas: ¿por qué se llegó a tal grado de deterioro?, ¿por qué no se hizo nada por lograr su mejoría?, ¿por qué interesa, y a quién beneficia la privatización del IMSS? Estas interrogantes básicas nos hicieron llevar al cabo la presente investigación.

Así, en un primer capítulo tratamos los orígenes de la seguridad social, permitiéndonos saber sus fundamentos, campo de acción y las condiciones que propiciaron su consolidación en el mundo, siendo un logro de la clase trabajadora.

Para el segundo capítulo se realiza su análisis histórico en México. Se muestran los antecedentes y el contexto en que se creó el IMSS, así como, su organización ; y, algo importante, la política económica en que apareció y se desarrolló, pues esto nos concedió ver el poco interés mostrado por los gobiernos en materia de bienestar social, en comparación con el ahínco por modernizar e industrializar al país. Pensamos que es uno de los factores que harían caos en el futuro del instituto.

El tercer capítulo, que abarca 1982-1994, trata de lo decisivo que fue para el IMSS tal periodo, ya que, fue muy notorio el abandono y desmantelamiento que se le dió, aunado a lo explicado en el capítulo II. Y, en donde a partir de entonces (dada la moda privatizadora) se le embiste en aras de lograr su venta. De aquí que sostengamos que ha sido deliberado el hecho de retirarle apoyo, para así, argumentar y facilitar la subrogación de sus servicios, solo que la estrategia es de manera paulatina como lo reflexionamos en el siguiente apartado.

El capítulo IV explica el por qué del cambio estructural en la economía, con menoscabo en el bienestar de la población; y cómo la reforma en las pensiones (en vigor desde el 1 de julio de 1997) no es para lograr una mejoría en los asegurados, sino para adecuar la seguridad social en el nuevo patrón de acumulación. Asimismo, se señalan las inconsistencias de los supuestos beneficios que traera el nuevo esquema, y en los perjuicios que han de ocasionarse de no corregirse los efectos de la tan publicitada reforma; así también, se sostiene que la reforma debió ser englobada en una integral y auténtica política social que alcanzara lo fundamental y vital que es para el

instituto: generación de empleos y mayores salarios reales. Obviamente, esto involucraría un giro en la política económica.

Todo lo anterior es lo básico del presente trabajo y, en el que se intenta dar nuestra opinión sobre la inconveniencia de desaparecer a la seguridad social (pues esa es la tendencia) dados los rezagos evidentes en la mayoría de la población; y todo con tal de favorecer al capital financiero-especulativo, lo cual, en un país con tanta marginación es aberrante, por decir lo menos.

Al trabajo se le puede acusar de escasez de tecnicismos, pero, creemos, que abordar una temática de política social de esa manera no es lo adecuado. La técnica cabría para un aspecto muy específico, por ejemplo, estudiar el ahorro interno o realizar proyecciones con los recursos de los afores, etc. Nuestros propósitos eran enfocar el problema del IMSS desde una perspectiva global, de tal suerte que nos permitiera dar sugerencias más integrales. La solución de los problemas sociales se deben enfrentar por distintas rutas.

Sin embargo, queda la pauta para continuar estudiando con particularidad los distintos aspectos del nuevo esquema de seguridad social.

## CAPÍTULO I ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

### 1.1 ORIGENES

Desde antiguas sociedades siempre ha existido alguna forma de seguridad social. Antes de la industrialización cada comunidad se organizaba para resolver sus problemas de enfermedad y de accidentados. Estas comunidades, eminentemente agrícolas, se aseguraban el sustento futuro mediante el almacenamiento de sus productos; la atención médica la realizaban, ya sea la institución religiosa, la propia familia u otros miembros de la comunidad. Puede decirse que los individuos gozaban de seguridad para su porvenir.

Sin embargo, con la llegada de la industrialización, se va a romper con el esquema de previsión para la comunidad. La forma de satisfacer sus necesidades va a ser diferente. Arce Cano nos dice: *"Los artesanos independientes, los pequeños comerciantes y campesinos se fueron entregando por entero a los centros industriales y abandonaron para siempre sus antiguas ocupaciones. Con ello, la casi totalidad de los trabajadores quedaron convertidos en asalariados, cuya subsistencia depende exclusivamente del jornal que reciben a cambio de su trabajo."*<sup>1</sup>

Por consiguiente, en una economía moderna la inseguridad va a radicar en la desocupación; aquí, la población sólo contara con su fuerza de trabajo. Los trabajadores dependerán, por lo tanto, del comercio mundial, de las finanzas, de los vaivenes internacionales, etc.

Como se sabe, el sistema capitalista lleva en su interior su misma inestabilidad. Al establecerse los cimientos del sistema en el capital, se descuida la producción de los bienes de consumo. Dado este desequilibrio han creado instituciones como remedio que puedan ofrecer bienestar a las gentes más necesitadas, éste es el caso de la seguridad social. Sin embargo, antes se tuvieron que dar otras formas de atención.

Ante toda la problemática causada por las desventajas económicas y sociales, surgen, en la segunda mitad del siglo XIX, diferentes asociaciones que van a tener como propósitos el de dar ayuda, dentro de sus posibilidades, a la gente desposeída. A continuación presento una síntesis de las principales organizaciones sociales que emergieron en Europa y en América.

#### 1.1.1 Primeras Asociaciones en Europa y en E.U.

A principios del siglo XIX una de las primeras manifestaciones que se dan es el seguro contra el desocupación. Los sindicatos obreros, a través de

<sup>1</sup> Arce Cano, Gustavo "Aleman y el Seguro Social", México, D.F., 1951

mutualidades,son los que se van a encargar de brindar apoyo a gente sin ocupación laboral. Sin embargo existían personas que no contaban con una organización,por lo que tuvieron necesidad de pedir limosna ante la falta de trabajo.

Ante el incremento del desempleo que se da a fines de la centuria pasada,los trabajadores organizados presionaron más a los gobiernos de los países europeos industrializados,con el propósito de solucionar su situación.Empléo o ayuda económica exigían.El Estado,por consiguiente,va apoyar a las mutualidades;por ejemplo para 1893,Suiza es el país que inicia la ayuda a obreros que no tenían actividad laboral.Este apoyo se reunió con la implantación de un fondo por parte del Estado,y,con aportaciones voluntarias de los patrones y de donativos.Todo lo juntado se daba a los diferentes sindicatos,para que éstos menguarán las graves carencias de los desempleados.

Sin embargo al no prosperar la ayuda empresarial,se recurre a la cooperación de los diferentes ayuntamientos y de los trabajadores.Lo importante de estas implantaciones es que se establece el primer sistema obligatorio del seguro contra la desocupación.

Así mismo,en Gante,Bélgica,surge el primer seguro voluntario,con la característica de que es el gobierno el que reunirá y repartirá los recursos entre las agrupaciones de trabajadores,y estos lo destinarán a su gente sin empléo;otra característica importante es que los trabajadores que no estaban afiliados a ninguna asociación sindical,tambien se podrían asegurar,lo que aunado a que los capitalistas no tenían obligación de cooperar,va a motivar a la creación de mutualidades independientes.

Por otro lado,Inglaterra se avocará a la tarea de colocar a personas sin ocupación,con lo que se fincará el seguro contra el paro.Esta iniciativa dará como resultado la expedición, en 1911,de una ley que obligará a patrones,gobierno y trabajadores a pagar el seguro,de esta forma, el desempleado podrá gozar de quince semanas de ayuda.La cantidad de apoyo económico estará en función de sus cuotas realizadas.Sin embargo, personas que habían participado en huelgas o que no tenían empléo por alguna razón verdaderamente justificada,no tenían derecho a ser considerados por el seguro contra el paro.

En Alemania a pesar de los logros importantes realizados por Bismarck, en el siglo pasado, aun faltaría mucho por hacer en los años siguientes.Por ejemplo,para 1927 se implanta el seguro obligatorio contra paros,empero, el gobierno no cooperaba para la reunión de recursos;personas que se dedicaban a las actividades primarias,así como los que habían participado en huelgas,eran excluidos de los beneficios del seguro;así también,las cooperaciones y los apoyos económicos variaban en relación al salario.Digno de tomar en cuenta era la soberanía para manejar el seguro obligatorio,para así, evitar desviaciones de toda



índole.

En norteamérica se opinaba que el desempleo podría causar problemas sociales, por lo que habría que atacarlo tanto el empresario, el trabajador, sociedad y gobierno. Así, para 1935 Estados Unidos ya va a contar con un seguro social. Una carencia es que no va a considerar a los desempleados; también se observaran casos de personas excluidas.

Un aspecto importante que para principios de siglo no se tomaba en cuenta en todos los países señalados, era el de la familia desamparada por causa de la pérdida del trabajador. Como se puede ver, faltaban soluciones para los problemas de viudez, salud, cultura, etc. Hasta años después, basándose en el plan Beveridge, muchos países implantaran un sistema de seguridad más integral, que permitiera dar atención a diferentes problemas sociales de los trabajadores.

### 1.1.2 El papel del Estado

En el apartado anterior se puede ver, a grandes rasgos, que en los primeros años de este siglo los países industrializados europeos y Estados Unidos, empiezan a instaurar las bases para poder combatir las inseguridades causadas por la industrialización. Para esos fines, va a ser decisivo el papel que ahora le tocará desempeñar al Estado.

Durante el siglo pasado, el Estado liberal burgues ya muestra signos de decadencia, su papel de dejar hacer-dejar pasar ya no corresponde a las nuevas circunstancias impuestas por el avance industrial.

Como ya se mencionó, la inseguridad en las clases populares, en cuanto a empleo, salario y salud, va a provocar movimientos sociales, los cuales, estremeceran al Estado vigilante. En consecuencia, frente a las graves desigualdades ocasionadas por el mercado, el Estado sufrirá cambios profundos hasta llegar a ser un Estado social, el cual se va a encargar (o tratará) de dar solución a los problemas de las mayorías (obreros, campesinos, desempleados, etc. etc.). Un punto importante que hay que señalar, es que las pretensiones de igualdad dan origen a la justicia social y servirán como detonante para la movilización de la clase trabajadora; estas pretensiones darán base al Estado actual.

Otro aspecto importante, es que los problemas de desigualdad podran ser absorbidos por la sociedad, dado que con el desarrollo de nuevas técnicas estadísticas, que se dan a principios del siglo actual, sera posible estudiar a la población con mayor precisión y amplitud. Cálculos como el riesgo, el costo socializado, etc. haran posible que se pueda prevenir el mañana. Todas estas técnicas ayudarán a la aparición de la primera política social: el seguro social.

Es así como el "nuevo" Estado llevará al cabo los principios de libertad e igualdad;asimismo,afrontará las formaciones oligopólicas,las feroces competencias por los mercados internacionales y un entorno de estancamiento.La crisis iniciada en 1929,será decisiva para que se deje de creer que el mercado,por sí sólo,es capaz de manejar e impulsar a la economía.En este sentido,el Estado va asumir un papel fundamental para el desarrollo de la vida económica.

Despues de las conflagraciones mundiales se harán más evidentes los fines que se perseguirán,como por ejemplo,incremento del empléo,calidad en la producción y bienestar a los trabajadores.Surgen propuestas como la del presidente Roosevelt con el llamado "NEW DEAL",el cual, se proponía aliviar la crisis económica.Otras propuestas similares se dan en América del Sur;en Brasil y Colombia se dictan políticas que tienen que ver con el desarrollo social y económico de las poblaciones americanas.Asimismo,en Europa se requerirá de atender urgentemente,por causas de la guerra,las necesidades más elementales,por lo que nacerán diferentes tratados que también buscarán el incremento del empléo,una economía fuerte,mejores condiciones de vida a los trabajadores,seguridad social,etc.Algunos tratados son:"Convenio de cooperación económica europea"(París 1948),"Estatuto del consejo de Europa" (Bruselas 1949);"Tratado de la comunidad europea del carbón y del acéro" (París 1951);"La carta del Atlántico" (1944);"La resolución número 44 de la organización internacional del trabajo (OIT)" (Filadelfia 1944).En América Latina:"Carta de las américas",celebrada en México en 1945,y "Conferencia interamericana de seguridad social".Un punto de coincidencia en todas estas políticas,y aun en otras que no se mencionan,es la de hacer hincapié en la importancia que debe de tener la seguridad social.

Desde la implantación de los objetivos sociales se empezó hablar del Estado benefactor,el cual,de acuerdo a Mario Paganini:"*Despues de la segunda guerra mundial se consolida el Estado benefactor (seguridad social,Beveridge,teoría económica de Keynes).Los principios de éste serán aplicados por todos los países centrales,independientemente del signo ideológico de los partidos en el gobierno.*"<sup>2</sup>

Como es sabido,la teoría de John Maynard Keynes va a jugar un papel central para el logro de todas las políticas sociales llevadas al cabo por el Estado.Seran decisivas las políticas monetaria y fiscal para incrementar la demanda agregada y ésta a su vez,pueda reactivar a la economía.Así, sera posible que,mediante gasto público,se vea beneficiada la seguridad social y por ende desarrollarse y poder cubrir en forma más integral,la vida del trabajador:salud,,jubilación,maternidad,accidentes,recreación y cultura,serán aspectos que se podrán atender.

<sup>2</sup>Tomado a pie de página en IMSS,ISSSTE y FCE "La seguridad social y el Estado moderno",1a.ed.,México,D.F.,1992.

Con la aplicación de la política keynesiana, hubo de surgir una propuesta que reuniría los intereses del Estado benefactor: el plan Beveridge.

### 1.1.3 El plan Beveridge

Además de los efectos devastadores de la segunda guerra mundial, Gran Bretaña se ve en la necesidad de ocuparse en los problemas de miseria causados por el sistema económico. Ante esta inquietud, el Estado inglés ordena la creación de una comisión que tenga como objetivos el estudio del seguro social y, como fin, el de proponer soluciones para atacar los graves problemas sociales. Dicha comisión será encargada a William Beveridge, quien al realizar profundas investigaciones, propondrá cambios de raíz en materia del seguro social. Será un proyecto que se considerará como innovador.

Como ya se señaló, todo este planteamiento estará encaminado en la urgencia de Inglaterra de reconstruir su vida social, económica y política. Además de que el Estado tiene que adquirir conciencia ante los graves problemas de desigualdad.

· Básicamente, el plan Beveridge es una integración de todos los tipos de seguro que existen, en ese momento, en Inglaterra; sin embargo, lo más importante va a ser la aportación de una nueva concepción para enfrentar las desigualdades sociales.

Hasta antes del plan Beveridge, el seguro social va a ver al trabajador sólo como una parte de la economía productiva, pero no fuera de éste contexto, es decir, como integrante de una comunidad con riesgos y anhelos; además de que el seguro prestaba atención pero de acuerdo a la cuota que se daba, por lo que siempre existían huecos sin atender. En consecuencia, Beveridge va a proponer que el seguro social se transforme en seguridad social. Considera que, siendo el seguro una forma eficiente de previsión, no elimina los problemas de la necesidad que, según él, son: falta de trabajo y salario insuficiente; sin embargo, el seguro puede servir para obtener metas de mayor importancia como es el de terminar con la necesidad (paro, incapacidad, desaparición de los medios de ganarse la vida para las personas que no dependen de un jornal ó salario, vejez, necesidad del matrimonio, defunción, familia numerosa y enfermedad). Para Beveridge la seguridad, basada en la solidaridad, podrá dar a los individuos certidumbre ante las necesidades básicas.

Pero, ¿cómo llegar a estos objetivos? El proyecto Beveridge pretende atacar el problema de la necesidad bajo los principios fundamentales siguientes:

Universalización de la protección para el seguro, uniformidad en las tásas

de cuotas y prestaciones, obligatoriedad y uniformidad en el régimen de cuotas y prestaciones. Asimismo, ya que Beveridge propone la unificación de los riesgos, cree también necesario la creación de una institución (ministerio) que centralice y unifique los servicios.

Como puede observarse, el plan intentaba romper la relación que había entre cuota y prestación que se manejaba con los seguros.

Es pertinente aclarar, que la universalidad es cualitativa y conceptual, pues habrá excepciones como las personas exentas que no pueden pagar cuotas, y a los que se dispensa por no tener fuente de ingreso ó por falta de salud. Se propone, además, una sola cuota aún para personas de diferentes ingresos, así también, las prestaciones serán dadas a todas las personas, aunque los ingresos se detengan, como sería el caso de paro ó incapacidad ó por retiro.

Beveridge concibe a la seguridad como el medio para la eliminación de la necesidad; su fundamentación es la de la solidaridad humana (de aquí su proposición de no relación entre cuota y prestación), se basa también en la carta del Atlántico de Roosevelt, que tiene como principio la liberación de la incertidumbre, de la miseria y la libertad de creación y expresión; además de que consideraba que una mejor distribución de la riqueza es posible lograrla por medio de la implantación de la seguridad social. Para esto, sostiene que el Estado tendrá que ejercer una mayor participación en ésta materia, ya que la seguridad social deberá ser englobada en una política social más apegada a la nueva realidad, por lo que el Estado deberá tener un papel destacado, pues como él señala, a las sociedades no les importa el que las fuerzas del mercado sean muy eficaces para aumentar la producción, sino, lo que les importa, es una mejor distribución. Asevera además, de que cuidar el factor de producción trabajo, tiene un sentido estrictamente económico, pues tener una sociedad sana y con ingreso suficiente es posible lograr una mejor economía. En caso contrario, es decir, sin previsión, la sociedad pagaría con alto costo el tener miembros con problemas de salud, de incapacidad, de falta de ingreso, etc.

Estas son las principales metas, proposiciones y conceptos del plan Beveridge, el cual coincidirá deliberadamente con un Estado más interesado en los problemas sociales.

## 1.2 CONCEPTUALIZACIÓN Y RELACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Miguel García Cruz nos define el riesgo como: *"todo acontecimiento futuro y posible, que una vez realizado produce una perturbación, un daño, un siniestro."*<sup>3</sup>

Así también, se nos menciona que a los riesgos se les clasifica en dos tipos: biológico y económico social. Dentro del tipo biológico se encuentran las enfermedades, la maternidad, los riesgos profesionales, la invalidez, la vejez y el

<sup>3</sup>García Cruz, Miguel, "La seguridad social Bases, evolución..." México, D.F., 1955

fallecimiento.El otro tipo de riesgo contiene la cesantía el paro,la viudez,la orfandad ,etc.

En consecuencia,para poder prevenir todos estos riesgos,es como surge el seguro social,el cual va a proteger al trabajador de toda eventualidad,y así,pueda el empleado contar con las suficientes condiciones físicas y económicas que se requiéren en la vida diaria.

Para poder cumplir con sus objetivos, el seguro social se fundamenta en conocimientos estadísticos tales como la ley de los grandes números, pues estudiando los riesgos por grupos de individuos, es posible saber con precisión la posible ocurrencia de un determinado evento. También tiene como base la solidaridad humana,esto es,los grupos con más posibilidades ayudan a quienes menos tienen,los grupos de personas más sanas ayudan a los grupos con más padecimientos,etc.

Es importante señalar que la seguridad social es más amplia y profunda en sus objetivos que el concepto de seguro social,pues la primera une los seguros sociales con la asistencia pública,es decir,trata de englobar a más grupos de población,no solo trabajadores como sería el caso del seguro social.Por consiguiente,sus propósitos y campo de acción son de mayor alcance.La concepción de la seguridad social es universal,sin embargo,ha tomado las técnicas estadísticas y fundamentaciones,como la solidaridad social y el manejo de los riesgos,del seguro social.

Hay numerosas definiciones de seguridad social,pero,lo importante es que todas ellas conservan su esencia:una mejor distribución de la riqueza para poder cuidar al trabajador y su familia de la miseria y de la falta de salud,asimismo,brindarle apoyo en diferentes aspectos sociales de su vida como el matrimonio,la maternidad,el esparcimiento,la cultura,etc.En pocas palabras,se busca dar certidumbre en la prevención de los riesgos del presente y del futuro.

Por otro lado,la seguridad de los trabajadores está en función de dos variables:el empleo y el salario.Toda su esperanza y su certidumbre de mejoramiento,y,de sortear las desventuras de la vida dependen,forzosamente, de esas dos variables. Lo grave es que el desempleo es cada vez más creciente,principalmente por los cambios tecnológicos que hace que la producción sea más intensiva en capital que en mano de obra; mientras, los salarios no alcanzan a cubrir las necesidades básicas de las personas. Por esta razón, se tiene un ambiente de inseguridad y de angustia en gran parte de la sociedad.

La seguridad radica en que los trabajadores tengan confianza y certeza en que van a contar con empleos y salarios suficientes,y,por ende,podrán protegerse ellos y sus familias de los riesgos que tiene la vida.Así tambien,podran prevenir

aspectos tan importantes y decisivos como son la vejez y el nacimiento de sus hijos. Sin duda que todos estos aspectos a los que se enfrenta el hombre y la mujer son los que más les preocupa a los jefes de familia, y en donde radica su seguridad e inseguridad.

García Cruz<sup>4</sup> basándose en los razonamientos de Comte (creador de la sociología) y John Bernal, llega a la conclusión de que la seguridad social cumple con las condiciones para que se le considere como una nueva ciencia social. Explica que la seguridad social es un ente que recibió, en un principio, conocimientos, razonamientos, etc. de otras ciencias tales como el derecho, la sociología, la economía, las matemáticas, la medicina, la demografía, entre otras; sin embargo, la seguridad social fué tomando su propio camino, su propia maduración y características.

La materia de su estudio es la población, el sujeto a investigar son sus propios razonamientos que le dan base. Y, sus objetivos son los trabajadores, los capitalistas, el gobierno y los sindicatos.

La manera en que se instala y opera en un espacio determinado, tendrá que ver con las peculiaridades de cada sociedad, por lo que provocará su enriquecimiento y evolución; así también, se ha nutrido de las conclusiones a las que han llegado diferentes reuniones internacionales.

### 1.2.1 La seguridad social y el sector público

La seguridad social forma parte de un cuerpo llamado política social, siendo esta última todo un conglomerado de acciones, bases, teorías, programas, que tienen como encargo, el de tratar de dar bienestar a la población más necesitada. Procura, con diferentes mecanismos, una mejor distribución del ingreso, de tal suerte, que les permita, a los grupos mayoritarios de la sociedad, alcanzar una mayor calidad de vida en lo económico, político y social.

Dados sus objetivos, la política social es amplia, pues tiende a cubrir las diferentes y numerosas carencias de los sectores más marginados. Así podemos ver, por ejemplo, acciones de apoyo a la educación, nutrición, salud, vivienda, protección al trabajador, créditos a campesinos, mejoramiento ecológico, etc., etc. En México se puede observar en instituciones como la secretaría de educación pública, DIF, IMSS, PROFECO, BANRURAL, INFONAVIT, INI, etc.

En términos generales, los conceptos y principios de la política social que se han emitido, y, se emitirán, tienen como fuente la de atacar la miseria, la enfermedad y la ignorancia; intentando dar al individuo, mayores bienes, salud, cobijo, y todo lo relacionado a su mejoramiento.

---

<sup>4</sup>García C., Miguél, "La seguridad social en México", México, D.F., 1972, tomo 1, cap. X

Toda esta serie de objetivos y metas son llevadas al cabo por el sector público, ya que los particulares tienen otro tipo de intereses. Cabe señalar, que en épocas pasadas existían instituciones encargadas de dar solución a la miseria como las iglesias, las cofradías, los montepíos, organizaciones de tipo filantrópico, pero, no lograban solucionar nada, ya que no se atacaba de raíz el problema.

En consecuencia, además de las funciones de establecer los aspectos legales; de estabilizar la macroeconomía y de tener efectos en la asignación de los recursos, el Estado influye en la distribución de la renta. Estos objetivos se podrán realizar, básicamente, por medio de tres mecanismos: ingreso, gasto y regulación, los cuales tendrán efectos en la actividad económica. Sin embargo, como todo planteamiento, se han de evaluar las posibles ventajas y desventajas de estas acciones públicas.

Es así como la ciencia económica tiene una parte llamada "teoría de la elección pública", la cual, estudia las acciones que toma el Estado en cuanto a tributación, egreso y normatividad. Se preguntara el cómo, el qué y el para quién; es decir, para todo proyecto gubernamental ha de evaluarse su trascendencia que tendrá en la población. La evaluación tendrá dos criterios: en la eficiencia económica y en la equidad. Estos criterios son los que se debaten en el poder público.

La economía del sector público cuenta con varios instrumentos para llevar al cabo su evaluación. Se puede basar en la optimalidad de Pareto, en curvas de posibilidades de utilidad, en el principio de compensación y en la curva de indiferencia social.

Por lo tanto se podrán contar con bienes públicos, los cuales serán indivisibles para todos los individuos.

**CAPÍTULO II**  
**ANÁLISIS HISTÓRICO Y DIAGNÓSTICO DEL IMSS**



## CAPITULO II ANÁLISIS HISTÓRICO Y DIAGNÓSTICO DEL IMSS

### 2.1 La seguridad social en México

Es sabido que en las sociedades mesoamericanas ya se contaba con medidas de previsión social, por ejemplo, en el imperio azteca, se tenían instalaciones que servían para cuidar a enfermos, y, además, se almacenaban en bodegas ropa y alimentos que se repartían a la población desvalida. Así mismo, existían instituciones educativas las cuales prestaban servicios a la sociedad.

En la etapa colonial, por medio de los misioneros españoles, entrará a América el humanismo, con el cual la institución religiosa aplicará las medidas de bienestar social. Por consiguiente, es así como en cada sector indígena se instalarán las "cajas de comunidad", que tendrán el encargo de dar ayuda a los hospitales, dar bienes básicos a personas necesitadas como sería el caso de los huérfanos, ancianos, enfermos y viudas. Para que las cajas tuvieran ingreso era necesario que se cultivara, por la población indígena, cierta porción de tierra; también se contaban con ingresos que provenían de los obrajes y de las aportaciones de los conquistados. Se puede observar que hay previsión basada en la solidaridad de la comunidad. Otras actividades que realizaban los religiosos para ver por los desvalidos, era la limosna, la dotación de alimentos y el alivio.

Sera Vasco de Quiroga quien implante en la Nueva España todo un conjunto de servicios sociales. Instala la primera casa para niños abandonados; abre en total ciento once centros donde además de que se inculca la caridad, la fraternidad y la religión cristiana a los indígenas, se les daba auxilio médico, orientación para su trabajo y civilidad. Penetrará en cada comunidad la capacitación con la cual los diferentes pueblos se especializaran en la producción y comercialización de diferentes productos.

Otra forma de dar seguridad a la comunidad desposeída eran las alhondigas en donde se almacenaban víveres para posibles carencias en el futuro. Además de que se daban bienes a precios moderados a los nativos.

Las leyes de indias obligaban a los españoles, dueños de riquezas, a contribuir para la seguridad de sus esclavos, de tal modo, que tenían que apoyar la creación y manutención de hospitales, además, de hacerse cargo de aquellos que les habían servido en plenas facultades físicas y mentales, pero, por el tiempo y/o enfermedad, estaban impedidos a seguir trabajando.

La corona española causó enormes daños a la estructura económica de las colonias. Pues, teniendo como fundamento al mercantilismo (acumulación de metales y protección excesiva a su industria) la política económica de España solo se iba a interesar por la extracción de metales, dejando sin desarrollar a la

industria y al comercio,tanto de la península ibérica como de sus reynos.Esto traera,como consecuencia,que no se cuente con bienes de capital,ni con un mercado interno fuerte y mucho menos externo,lo cual hubiese sido decisivo para el desarrollo colonial.Para el siglo XVII España será una nación sumamente atrasada en comparación con Inglaterra,mientras que la Nueva España pagará considerablemente todo este atraso estructural.

Lo anterior viene a colación,pues,así como el México independiente va a heredar todo el atraso colonial,tambien heredara,obviamente, el tipo de asistencia que se brindaba durante el virreynato.

La preocupación por los problemas sociales en América Latina se pueden observar en las luchas independentistas.Es sabido que Simón Bolívar habla ya de la seguridad social;por ejemplo,en el congreso constituyente de Venezuela dice lo siguiente:"*El sistema de gobierno más perfecto es el que engendra la mayor suma de seguridad social y la mayor suma de seguridad política*"<sup>1</sup>

En México los primeros planteamientos para atacar la miseria se pueden encontrar en los "sentimientos de la nación"emitidos por Morelos.

Todo el esquema económico de la colonia seguira igual hasta 1861,donde Juárez concluire las prácticas de beneficencia dadas por la iglesia,pues de acuerdo a la reforma,el gobierno es quien deberá hacerse cargo de la labor social.Para esto se organiza la Dirección General de Fondos de Beneficencia.

Con la nacionalización de los bienes de la iglesia (1859) se le ponen los cimientos al capitalismo mexicano.Sin embargo,hacia falta una industria nacional,caminos,mercado interno,mano de obra calificada;ademas de que no se contaba con ahorro interno para financiar las inversiones capitalistas y las del Estado,dado que las rebeliones que caracterizaron al siglo XIX,hacia huir al capital.En consecuencia,el financiamiento iba a ser carísimo,será una época en que la usura y un auténtico robo autorizado será algo común.Gobierno y particulares adquiriran capitales a un alto costo (económico,social y político) de prestamistas extranjeros y nacionales,lo que redundará en efectos nocivos a la economía nacional.

Durante la etapa porfirista se habrá de desarrollar el capitalismo mexicano,es en estos tiempos cuando las organizaciones comunales,las cuales producían sus bienes de consumo y tenían su propia previsión social,habran de desaparecer.Ante esta situación,grandes cantidades de campesinos y artesanos quedaran a disposición de los capitalistas,ademas de que aumentarán la mano de obra y disminuira su costo.Asimismo,habra de aparecer la subocupación.

---

<sup>1</sup> tomado de Perez Leñero,Jose."Fundamentos de la Seguridad Social",primera ed ,Madrid,España:ed. Aguilar,1956;pag.268.

Internacionalmente el capitalismo ha llegado a su fase imperialista, por lo que tendra necesidad de una división internacional del trabajo y de una creciente demanda de materias primas. Esta nueva realidad hara que países atrasados, como México, sean absorbidos al proceso monopolista. El porfirato creara las condiciones (ferrocarril, apertura de inversiones en minería, subsuelo, etc.; mano de obra disponible, estabilidad política) para que el capital extranjero pueda reproducirse.

Las inversiones extranjeras se ubicaran en puntos vitales para el desarrollo monopolista de la época, como es la exportación de materias primas y en la creación de infraestructura. Por consiguiente, México habrá de insertarse en las necesidades de los países industriales, siendo el sector exportador el más importante, pues a él se hara depender todo el resto de la economía. Por lo tanto, el bienestar económico y social estará en función de los intereses del gran capital; esto se podra observar a principios de siglo cuando la economía internacional entra en crisis lo que repercutira en la contracción de las exportaciones mexicanas, ocasionando serias dificultades al país y mayor atraso social en la población.

Como era de esperarse, las graves desigualdades sociales y marginación hicieron estallar el movimiento de 1910.

En todos los movimientos revolucionarios habran de existir una serie de demandas de justicia social y de equidad. En este sentido, la revolución mexicana no sera la excepción, ya que tendrá como esencia la lucha por mejores condiciones de vida.

El movimiento revolucionario tuvo diversas corrientes y reclamos, que más tarde se veran plasmados en la constitución de 1917. A continuación se hace referencia de los principales planteamientos que tienen como relación a la seguridad social.

Para 1916 el partido liberal mexicano habla ya de la necesidad de indemnizar y de pensionar a quienes lo requieran. Además también plantea otras soluciones para aliviar la pobreza: educación obligatoria, repartición de tierras, ocho horas de labores, salario mínimo, un día de descanso a la semana, desaparición de las tiendas de raya, créditos a campesinos, etc. Estos requerimientos tendran eco en diferentes grupos sociales, principalmente en aquellos que luchaban por cambiar la estructura política, económica y social. Como es sabido, todo esto se inscribira en la carta magna de 1917.

Un personaje importante para las demandas sociales dentro de la ideología de la revolución es Ricardo Flores Magón, para quien la solidaridad es verdad y existencia de la vida, así como, pilar para la organización de las familias y de la sociedad.

En las propuestas políticas del partido democrático (1909) se habla sobre los accidentes en el trabajo, y del compromiso que deberán tener los empleadores en estos percances. Otros partidos, como el antirreleccionista y el constitucional progresista, que tienen como candidato a la presidencia a Francisco I. Madero, también proponen pensiones para los obreros que hayan perdido su capacidad para el trabajo.

En tiempos de Victoriano Huerta (1913) se presenta al congreso de la unión la ley para remediar el daño por riesgo profesional y se aconseja la instalación de la caja del riesgo profesional. Después, ya con Venustiano Carranza se proponen medidas de mayor alcance, como es la igualdad; el mejoramiento de las condiciones del trabajador tanto urbano como rural. En 1914, Eulalio Gutiérrez emite las siguientes medidas: salario mínimo, jornada de nueve horas, anulación de las tiendas de raya, etc.; en este mismo año, durante la convención nacional revolucionaria, se discuten las propuestas de justicia e igualdad, dentro de las cuales se encuentran las de protección al trabajador.

Venustiano Carranza formalizará todas las demandas sociales de los revolucionarios. Cabe señalar que en 1916, en el congreso constituyente, se hará referencia al concepto de seguridad social, aunque todavía será una idea vaga, lo cual ocasionará que se implanten organizaciones pero con el ánimo de obtener ganancias; no se daba aun claridad de la verdadera concepción de la seguridad social: solidaridad, obligatoriedad y servicio, con fines de prevenir el futuro.

Al ocuparse el congreso constituyente de los aspectos del trabajador y de su previsión social, se establecieron puntos del artículo 123 que tendrán mucho que ver con la seguridad social:

*"XIV.- Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario (...)*

*"XXIX.- Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguro populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidente y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal, como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular".<sup>2</sup>*

Para trabajos de muy baja categoría, el gobierno mexicano sólo autorizó que los trabajadores se unieran en sociedades mutualistas.

<sup>2</sup> tomado de García Cruz, Miguél "La Seguridad Social en México", 1972: Pag 42.

Es bueno señalar que antes del artículo 123, el contrato laboral consideraba al trabajador como algo mínimo, o mejor dicho, sólo como un utensilio de trabajo, sin apreciar sus garantías y su calidad humana. No se consagraba, aun, el derecho a la libertad de asociación, ni se cuidaban los espacios donde se realizaba el proceso productivo, mucho menos se consideraban las prestaciones económicas y los servicios de los seguros sociales. Todas estas realidades daban conciencia social y política a Madero y otros revolucionarios, para luchar contra la opresión, la miseria, el hambre y la nula libertad.

En el capítulo "Del Trabajo y de la Previsión Social", de la constitución mexicana, se pueden observar medidas que rebasaron a las leyes de trabajo de países desarrollados como Estados Unidos, Inglaterra, Alemania y Francia, los cuales eran, en ese momento, la vanguardia en aspectos relacionados con la protección al trabajador; sin embargo, en cuanto a los seguros sociales, no sucedió así, el atraso era enorme en comparación con naciones europeas, quienes ya tenían un gran adelanto y experiencia en la materia.

México aun no vislumbraba con claridad la necesidad de dar soluciones a la implantación de la seguridad social, a pesar de que aquí se realizó la primera constitución política de América, pues como ya se mencionó, no había claridad de cómo abordar el problema.

Empero, después de promulgada la constitución mexicana y con, todavía, la estructura social y de intereses, no fue sencillo que se acataran sus disposiciones y que se consiguiera su respeto. El clero, el latifundio, el capital extranjero, el caudillismo, etc. lucharon y boicotearon su práctica.

Este panorama incierto en lo político y social, se volvía dramático dada la pobre situación económica, pues diez años de lucha habían deteriorado todas las actividades económicas: agricultura, comercio, transportes, etc.

En consecuencia no fue posible establecer el seguro social en el país; este objetivo se encontraba aún lejos de alcanzarse, ya que además de lo anterior, no se contaba con los conocimientos científicos para su desarrollo. No se tenía un censo veraz, ni existían tablas de: natalidad, morbilidad, mortalidad, invalidez, vejez y cesantía. No habían estadísticas sobre la oferta y la demanda de trabajo y datos sobre las características de las familias. Obviamente, los coeficientes que se calculaban eran muy pobres.

Asimismo, aún no se precisaban los riesgos de los que se ocupan los seguros sociales, y el desarrollo técnico para su práctica no se tenía. Los profesionistas como los abogados, sociólogos, demógrafos y actuarios no contaban, todavía, con los conocimientos de los seguros sociales.

Así pues,habría que esperar más de diez años para que tales profesionistas pudieran ocuparse de la práctica de los seguros sociales.En este tiempo sería posible que adquirieran los conocimientos necesarios.

Ademas de todo lo anterior se sumaba otro obstáculo.Con el objetivo de promover la previsión popular,que se menciona en la constitución,se tendrán consecuencias negativas,pues dada la inexperiencia e improvisación,se ocasionaran problemas económicos y extinción, en ocasiones, en las cajas de socorro,cajas populares,montepíos,ahorro postal y en organizaciones cooperativas de prestaciones de servicios asistenciales (médicos y farmacéuticos).

Toda esta serie de anomalías hicieron complicado e imposibilitaron la organización de todo un mecanismo de seguro social,por lo que la idea constitucional quedó sólo en el papel,dejándose de cumplir su importantísimo ideal revolucionario.

Más tarde,ya con Alvaro Obregón en el poder,se realiza otro esfuerzo.En 1921 se da a conocer el proyecto sobre la ley del seguro social, en donde se propone que el Estado se encargue de buscar la armonía social,por lo que crea una aportación del 10% sobre los salarios,que pagarían los empresarios para tener una reserva monetaria,la cual,sería administrada por el Estado.

Dada la escasez de cálculos actuariales no se pudo estimar el volumen de la reserva a que se llegaría con las aportaciones,pero el gobierno se comprometió a dar las prestaciones a los trabajadores de acuerdo a los porcentajes de los salarios.Ademas, se dieron los riesgos que ameritarían compensación,como eran:indemnización por accidentes de trabajo,jubilación por vejez y seguros de vida.

Este proyecto de ley planteó la gran necesidad que debería cumplir la reserva,pues al ser manejada por el Estado se destinaría a crear bienes y servicios públicos,así como habitaciones,para los obreros.Tal propuesta constituye un gran esfuerzo para implantar el artículo 123,sin embargo,desafortunadamente nunca sería aprobada por el congreso.

Para el bienio 1927-1928,siendo época de elecciones presidenciales, los candidatos ofrecían promover el seguro social,pues para entonces ya era de mucho interés nacional, y más de los obreros, contar con tal sistema.No en balde,los simpatizantes de Obregón se agruparon y organizaron el "partido de la previsión social",sin embargo,nada de trascendencia sucedería.

La clase trabajadora continuaría demandando un auténtico sistema legal de seguro social.

Para 1929, con Emilio Portes Gil como presidente, se tiene conocimiento de que existían inexactitudes y fallas en el planteamiento de la fracción XXIX del artículo 123, pues sólo se limitaba a recomendar la promoción de la previsión popular, pero no hablaba de un auténtico seguro social. En este sentido, era menester contar con una reforma a dicha fracción para fundamentar el seguro obligatorio, pues éste era lo que reclamaba el trabajador. Si bien los empresarios reconocían la importancia del seguro social, se oponían, sin embargo, a su participación en los gastos en que habría de incurrir su implantación.

Aún con todo, para septiembre 6 de 1929 se hace oficial la ley del seguro social, el cual comprendera los seguros de invalidez, de cesación involuntaria, de vida, de enfermedades, etc. Quedaría atrás la época de confusiones que sucitaba tal fracción, pasando a la etapa de establecer los seguros sociales pero ahora bajo la responsabilidad de la federación.

Sin embargo, poco se habría de avanzar para el funcionamiento de los riesgos que abarcan los seguros sociales.

Para 1934 se dan los primeros visos para la creación de un organismo que articulara los seguros, pero sin que se persiguiera el lucro. La administración y el financiamiento sería de forma tripartita, único y obligatorio, además de proteger a todos los trabajadores y campesinos.

En el gobierno de Lázaro Cárdenas se promoveran iniciativas y acciones para ir conformando el seguro social mexicano. Por ejemplo: en 1935 se responsabiliza a los patrones de las enfermedades y/o percances que sufran los obreros durante la realización de sus actividades productivas; el departamento del trabajo promoverá al seguro social como único y obligatorio, además de dar al Estado su responsabilidad bajo la figura de servicio especializado con el nombre de instituto de seguros sociales.

En esta época el interés abarcará a los asalariados urbanos y rurales, tratando de prevenir los riesgos por enfermedades profesionales y no profesionales, accidentes de trabajo, maternidad, vejez, desempleo, etc. También se visualizará transformar los seguros privados en seguros populares de vida.

Se continuaran los análisis para la formación de un seguro social, motivado además por la celebración de las "Conferencias del Trabajo" de las naciones de América, las cuales ocurrieron en Santiago de Chile en 1936.

Por orden presidencial, en 1938 se encarga a Ignacio García Téllez, secretario de gobernación, la elaboración de un ante-proyecto de ley que reuna estudios, documentos, etc. que traten la problemática de la seguridad social, con el fin de utilizarlos para la construcción de un proyecto nacional de seguridad para los trabajadores.

La propuesta se manifiesta incompetente para cubrir todas las prevenciones, por lo que sólo puede encarar los casos graves. Se sigue sosteniendo en el proyecto que las aportaciones deberán de ser tripartitas. Pero, lo importante es la idea de crear una institución pública que se encargue de los servicios de seguridad social, tal organismo debería ser descentralizado, con personalidad jurídica, autonomía, y sin perseguir fines lucrativos.

Todos estos planteamientos habrán de posponerse, dado que es el año de la expropiación petrolera; razón suficiente por la que el gobierno tuvo que distraerse de diversos asuntos, para así afrontar los conflictos generados por dicha acción.

Sin embargo, poco tiempo faltará para la creación del principal representante de la seguridad social en México: el IMSS.

En 1941 se integrará, una vez más, una comisión que estará formada por representantes obreros, patronales y del congreso, con el fin de redactar la ley del seguro social, la cual, será aprobada por las cámaras de diputados y senadores en diciembre de 1942.

Un factor importante que coadyuvará a la formación del IMSS, es la creación de la secretaria del trabajo y previsión social (antes departamento del trabajo), teniendo como uno de sus principales objetivos dar solución a las diferencias entre obreros y patrones, así como, afianzar, promover y convenir las disposiciones que tengan que ver con la prevención de los trabajadores.

Será Manuel Avila Camacho quien anuncie el 19 de enero de 1943 la ley del seguro social. A partir de ese momento se comenzará a construir el sistema de seguridad social, se iniciará la edificación de toda una infraestructura que tendrá como fin el de dar protección al trabajador y su familia.

Habrán de cristalizarse todas las luchas y proposiciones, que con anterioridad hicieron los asalariados en materia de prevención y bienestar. En un principio se tendrán, obviamente, limitaciones estructurales, pero, con el paso del tiempo se ira consolidando y engrandeciendo en sus propósitos y alcances.

## 2.2 organización del IMSS

El IMSS es la principal institución que representa al sistema de seguridad social en México, ya que, además de que en la actualidad atiende a un número cercano a cuarenta millones de personas, refleja y están inmiscuidos los dos principales intereses de la actividad económica: el capital y el trabajo, siendo el Estado sólo mediador. De aquí su importancia para su análisis particular, pues permite vislumbrar de mejor manera los cambios en la política económica en



relación con los aspectos de bienestar social y con la estructura socioeconómica; no en balde, por ejemplo, para medir el nivel de empleo se toma el número de asegurados en un momento dado.

Por su parte, el Estado cuenta con sus propios medios para dar prevención y cuidado a sus trabajadores, como sería el caso del ISSSTE; además, PEMEX y las secretarías de la marina y de la defensa nacional tienen sus instalaciones y mecanismos para proteger a su personal. (ver cuadro 2.1).

Oficialmente, el IMSS es un organismo descentralizado del poder público, que cuenta con personalidad jurídica propia y con libertad para el manejo de sus recursos. La organización es tripartita, es decir, interviene el Estado, los patrones y representantes de los trabajadores. A continuación se presenta tal funcionamiento.

### **ASAMBLEA GENERAL**

Es la autoridad superior y se determina por medio de la secretaría del trabajo y previsión social. Esta constituida por treinta elementos: diez del ejecutivo federal, diez de los representantes patronales y diez por representantes de los trabajadores; su duración es de seis años. Las sesiones se llevan a cabo una vez al año en forma ordinaria y si es el caso hay reuniones extraordinarias.

Basicamente sus funciones son: analizar, aprobar y/o modificar el estado de ingresos y gastos, el balance contable y el informe de actividades presentado por la dirección general. Discute el programa de las actividades y el presupuesto de egresos e ingresos para el año siguiente. Revisa el informe de la comisión de vigilancia, también, aprueba o modifica el balance actuarial que calcula el consejo técnico, cada tres años.

Otra de sus funciones es la de designar, cada seis años, la conformación del consejo técnico y de la comisión de vigilancia; tales entidades serán tripartitas.

### **CONSEJO TECNICO**

El consejo técnico está conformado por doce personas, cuatro por parte de los trabajadores, cuatro por los patrones y cuatro por parte del Estado. Se dispondrá también de suplentes. Si lo considera necesario, el ejecutivo federal tendrá la facultad de reducir a la mitad la representación del Estado.

Los consejeros que se elijan podrán permanecer en sus puestos por seis años, con la posibilidad de poder ser reelegidos.

Siendo justificable, los nombramientos pueden ser revocados, si es el caso, tal decisión recaerá en la asamblea general y en el reglamento. El consejero que se pretenda sustituir, podrá ser escuchado.

Las funciones del consejo técnico son: definir las inversiones con apego a las disposiciones del seguro social; dar solución a las operaciones del instituto, a excepción de las que toma la asamblea general; instalar y cerrar delegaciones del instituto; anunciar las reuniones a celebrar de la asamblea general ordinaria y extraordinaria.

Analiza y aprueba el presupuesto de ingresos y egresos, asimismo, el programa de actividades que presenta la dirección general; emite los reglamentos interiores; otorga, rehusa, y cambia pensiones teniendo la posibilidad de enviar estas facultades a las dependencias idóneas. Nombra y quita, si es necesario, al secretario general, a los subdirectores y delegados, bajo el criterio de la ley del seguro social; aumenta el régimen obligatorio del seguro social en los términos de la misma ley y permite la iniciación de servicios.

Manifiesta al ejecutivo federal las condiciones al régimen obligatorio que detalla la normatividad del seguro social; aprueba la celebración de convenios que se refieren al pago de cuotas; da a los derechohabientes, en situaciones extraordinarias y cumpliendo con anterioridad requisitos de análisis, el goce de prestaciones económicas y médicas, las cuales están de acuerdo con la ley, y si este no es el caso, pero el otorgamiento es con justicia, se deberá aprobar alguna solución.

La administración y la representación legal del instituto recaerá en el consejo técnico.

## COMISION DE VIGILANCIA

Como ya se dijo, será la asamblea general quien determine la comisión de vigilancia, la cual se integrará por seis personas y sus respectivos suplentes, siendo dos elementos por cada sector, aunque se puede dar el caso de seleccionar personas que no pertenezcan a ninguno de los sectores involucrados; el tiempo de duración en sus funciones será de seis años con la oportunidad de poderse reelegir. Si el gobierno lo considera prudente, su representatividad podrá ser de sólo tres personas.

Lo mismo que en el consejo técnico, el nombramiento de un comisionado podrá ser revocado si existen razones justificables. La resolución corresponderá a la asamblea general y con apego al reglamento, asimismo, se podrán escuchar las argumentaciones del comisionado afectado.

Las actividades que realiza la comisión de vigilancia son: cuidar que las inversiones estén dentro del marco normativo; ejecutar auditoría en los balances contables y verificar los avalúos de los bienes materiales del instituto; aconsejar a la asamblea y al consejo técnico las medidas que considere óptimas para el mejor funcionamiento de la institución. Presentar a la asamblea general su opinión del informe de actividades y los estados financieros que presenta el consejo técnico.

Si el caso lo amerita o si es urgente, convocará a una asamblea general extraordinaria.

## **DIRECCION GENERAL**

La encabeza el director general, quien es designado por el presidente de la república; es necesario que sea mexicano por nacimiento.

Tiene las siguientes atribuciones: preside las reuniones de la asamblea general y del consejo técnico; lleva a cabo los acuerdos del propio consejo; representa al instituto ante las diferentes autoridades, organismos y personas; presenta cada año al consejo técnico los trabajos a desarrollar para los doce meses siguientes, esto es, el informe de actividades, el programa de labores y el presupuesto de ingresos y egresos. Así también, presenta el balance contable, el estado de ingresos y gastos, y ofrece al consejo el nombramiento o destitución de funcionarios y trabajadores.

La dirección general podrá tener derecho de veto sobre las decisiones del consejo técnico en los casos que se apegue al reglamento. La consecuencia del veto será suspender la aplicación de la decisión del consejo hasta que solucione definitivamente la asamblea general.

Algo importante es que también será consejero del Estado.

Hasta aquí las principales entidades del IMSS: asamblea general, consejo técnico, comisión de vigilancia y dirección general, las cuales, dan cuerpo y funcionamiento a la principal representante de la seguridad social mexicana.

### **2.2.1 inversiones**

Una actividad importante para poder extender los beneficios de la institución corresponde a las inversiones de sus reservas, las cuales, deberán de realizarse en excelentes condiciones de seguridad, de rendimiento y de liquidez.

Ya que se juntan iguales circunstancias sobre seguridad y rendimiento, se elegirá la inversión que posibilite la mayor seguridad social. En este sentido, los ahorros deberán invertirse de modo que su rendimiento promedio no sea inferior a la tasa de interés que se utiliza en los cálculos actuariales.

El instituto tendrá sus reservas en las instituciones bancarias y en los montos que requiera para cubrir sus obligaciones a corto plazo o urgentes.

La composición de las inversiones serán de la siguiente forma: hasta 85% en la compra, edificación o financiamiento de instalaciones médicas como es el caso de hospitales, sanatorios y clínicas, otro renglón es el de guarderías infantiles, almacenes, laboratorios, lugares de convalecencia, sitios de seguridad social, y todo aquello que este dentro de los ámbitos de la institución.

Teniendo como tope un 10%, se podrán adquirir bonos y/o títulos emitidos por los distintos gobiernos (federal, estatal, municipal, del DF). Por instituciones crediticias, o por instituciones que manejan servicios públicos, pero, en concordancia con la ley del seguro social.

Si hay remanentes disponibles para inversión, se podrán dirigir a prestamos hipotecarios sujetos a la ley correspondiente; en anticipo de pensiones, y en acciones, bonos y títulos de diferentes sociedades nacionales, pero con la condición que no rebase el 5% del total de la reserva.

Cabe señalar, que los bonos o títulos deberán estar garantizados bien sea por un fideicomiso, o por intervención en impuestos federales; en la difusión por el gobierno federal, o por instituciones de crédito, la única condición será que se este al corriente con sus funciones y servicios.

Los cuatro requisitos que se deberán cumplir para realizar prestamos hipotecarios son:

1.- Las sumas que se presten como hipoteca no excederá del 65% del valor de los inmuebles que se den en garantía. El avalúo lo realizará la institución, a menos que los solicitantes del crédito den, además, otras garantías de fianza.

2.- Cuando la suma del crédito pueda ser hasta el 65% del inmueble dado como garantía.

3.- El tiempo para liquidar los prestamos no deberá ser mayor a quince años, y deberán hacerse mediante pagos mensuales que contendrán los intereses devengados así como el abono a cuenta de amortización del capital.

4.- Los inmuebles que se den como garantía deberán tener seguro contra incendio y demás siniestro, en cantidad necesaria que cubra el valor destruido.

Por otro lado, las acciones y valores que se adquieran, tendrán que ser de las que autoriza la comisión nacional de valores para inversiones de instituciones de crédito, de seguros y de fianza. Sin embargo, se podrá hacer excepción de este requisito si se trata de inversiones en acciones de empresas, que tengan como

meta, estrecha relación con los objetivos del instituto, pero, será necesario la total aprobación del consejo técnico; y, las que forman parte del sector estatal deberán tener la autorización por escrito del presidente de la república.

## 2.2.2 ramas y cuotas que abarca el IMSS

Todo el esquema de la ley del seguro social vislumbró desde un primer momento dar protección cabal al mayor número de trabajadores, tanto en servicios médicos, asistenciales y preventivos, como en aspectos culturales y recreativos, de tal suerte, que el empleado pudiera adquirir un mejor nivel de vida.

Un elemento importante para su operación ha sido el reparto colectivo de solidaridad intergeneracional, el cual, también sirve como medida de compensación redistributiva entre las personas derechohabientes. Asimismo, ha sido de provecho la transferencia de recursos entre las distintas ramas de aseguramiento; por ejemplo, el envío de recursos del seguro de invalidez, vejez, cesantía y muerte (IVCM) al seguro de enfermedades y maternidad, facilitó la ampliación de instalaciones hospitalarias.

Sin embargo, al comenzar la implantación del instituto sólo se abarcará a los trabajadores asalariados, no se contemplarán, en ese momento, a personas que trabajaban por su cuenta como sería el caso de empresas tipo familiar, a personal doméstico, trabajadores a domicilio y del campo, eventuales, así como a los servidores públicos.

Otra característica de sus inicios, es que a pesar de su interés nacional, no se contaba, obviamente, con instalaciones y equipo a lo largo y ancho de la república que le permitiera realizar sus funciones; sin embargo, poco a poco se fue extendiendo, principiando en el DF para después continuar en Guadalajara, Puebla, Orizaba, etc.

La disposición original de 1943 abarcó los diferentes riesgos (de accidentes de trabajo, de enfermedades profesionales y no profesionales, de maternidad, invalidez, vejez, cesantía involuntaria en el trabajo y muerte) en tres áreas del seguro, las cuales, se denominaron como seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, seguro de enfermedades no profesionales y maternidad, y área de los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y fallecimiento.

A continuación se presenta un breve resumen de los principales cambios que se dieron en materia de aseguramiento y de cuotas.

En 1947 se extienden los beneficios del seguro social a los familiares de los trabajadores. Para 1949 se amplía el número de asegurados, ya que se incluye a los aprendices, pues estos se encuentran bajo una relación de trabajo.

A partir de 1954 el IMSS empieza a cubrir a los trabajadores agrícolas. Será en Sonora y Sinaloa en donde se incorporen a los trabajadores asalariados del campo, bajo el mismo esquema de aseguramiento que el trabajador ciudadano.

En 1960 se reglamenta el seguro para campesinos estacionales, los cuales se presentan en diferentes puntos de la república, principalmente, en las cosechas de caña de azúcar, en la pizca de algodón y del café; también se incluirá en ese año a los trabajadores eventuales de la capital, se verán favorecidos, por ejemplo, artesanos, pequeños comerciantes y profesionistas libres. Además, se cree conveniente aumentar en 20% el subsidio en dinero que se da en materia de enfermedades generales y maternidad, para que así, represente el 60% del valor promedio del grupo de salario de cotización y no el 50% que la ley tenía establecido. Otra ventaja de los cambios realizados en tal año, es que los padres del trabajador fallecido podrán seguir recibiendo los servicios médicos que necesiten.

Sin embargo, los servicios y las prestaciones tendrán sus limitantes, pues sólo se darán protecciones a la salud, pero no habrá prestaciones económicas en cuestiones de enfermedades y maternidad; así también, no se contemplarán subsidios por riesgos de trabajo, y las pensiones se darán en situaciones de invalidez total permanente y ayuda para gastos funerarios.

Con el propósito de dar seguridad al mayor número de personas posible, a principios de la década de los setenta se dan significativos avances: se crea el servicio de guarderías infantiles para madres trabajadoras, se da atención médica a grupos de personas que sufren de pobreza extrema por medio de los servicios de solidaridad social, los cuales, tienen la característica de darles consultas médicas, a cambio de que tales grupos proporcionen trabajo para el beneficio de sus respectivas comunidades. Otros impulsos son los de asegurar a gentes que se ocupan a domicilio; también, los trabajadores en huelga se verán beneficiados pues podrán recibir ayuda médica ellos y sus familias.

A partir de 1973 se incrementan las cuantías de las pensiones. Antes de tal año, se tenía el 34% como promedio del salario percibido en los últimos cinco años, pero, desde 1973 se incrementó a 45%. Lo trascendental de las disposiciones de 1973 es que se amplían los campos para el funcionamiento del IMSS (como nuevos asegurados, guarderías, etc.), prestaciones económicas y, la posibilidad de que se incorporen al régimen obligatorio las personas que así lo deseen.

Un paso importante es el que se da en 1977 pues es cuando se crea la unidad de coordinación general del plan de zonas deprimidas y grupos marginados (COPLAMAR). Los objetivos de esta unidad eran analizar y sugerir la atención oportuna a las necesidades de zonas y grupos marginados; sus acciones

estaran en el marco de los planes nacionales de desarrollo, así como, en programas sectoriales y regionales.

Por lo que toca al financiamiento que ha hecho posible el funcionamiento del IMSS, se establecieron las primas que cubrirían los riesgos, quedando de la siguiente manera: para la cobertura de riesgos profesionales se consideró 1.5% de prima global; para IVCM 6% del nivel general de salarios; para enfermedades no profesionales y maternidad la prima inicial sería de 6%, pero para 1959 llegaría al 9%.

Las cotizaciones de los trabajadores estaban en función de sus ingresos, para saberlo, se organizaban grupos de acuerdo al nivel salarial, así por ejemplo el grupo número nueve se refería a los salarios superiores a doce pesos diarios, y en consecuencia, eran los que tenían la cotización más alta, que era de trece pesos diarios. La unidad de cotización fue la semana.

Las aportaciones de las cuotas se establecieron de acuerdo al valor promedio del salario de cotización, y distribuyéndose de la siguiente manera:

Para cubrir el seguro de riesgos en el trabajo los patrones han cubierto la totalidad de la cuota, la cual, pasado el tiempo llegó a 2.5% (ver cuadros 2.2 y 2.3).

El seguro para enfermedades no profesionales y maternidad ha sido cubierto por los tres sectores, en un principio 50% los patrones, 25% los trabajadores y el resto por el Estado. Como ya se señaló, se inició con 6% y llegó a 12.5% (ver cuadros 2.2 y 2.3).

La cuota del 6% que cubre, en un principio, el área de IVCM ha sido pagada en forma tripartita. Para 1990, se incrementa al 7%, y para 1991 llega al 8.5% (ver cuadros referidos).

El seguro para guarderías ha sido pagado, en su totalidad, por el sector patronal.

Cabe señalar que los datos mostrados se refieren hasta antes de la entrada en vigor (1 de julio de 1997) de la nueva ley del seguro social, cuestión que se analizará en el capítulo IV, ya que, son cambios importantes en la estructura de los seguros.

Con lo dicho hasta aquí, se tienen los principales elementos que nos explican la operatividad del IMSS, es decir, cuáles son sus campos de acción, su organización y sus alcances. Sin embargo, como se verá en el último capítulo, las ideas originales y básicas de la seguridad social (solidaridad intergeneracional y entre sectores, etc) habrán de modificarse sustancialmente.

Claro esta, que en todo esto ha jugado un papel decisivo y vital la política económica, de aquí que se considere oportuno reseñar las principales medidas de política económica que se han aplicado desde la implantación del instituto.

### **2.3 La política económica en México de 1940 a 1982.**

Sin duda que la política económica que se ha aplicado de 1940 a 1982 a tenido efectos en la situación del IMSS. A continuación se presenta brevemente las principales políticas que se instrumentaron desde la creación del instituto hasta el año de 1982. La idea es presentar el contexto en que ha operado la institución.

Basicamente, podemos dividir en cuatro etapas la política económica mexicana que se implantó en el periodo mencionado: 1940-1954 etapa deliberada por industrializar; 1955-1969 desarrollo estabilizador; 1970-1982 desarrollo compartido y ; 1982-1994 cambio estructural. En este apartado sólo describiremos, a grandes rasgos, las características de las primeras tres etapas; el último periodo, es muy importante para analizar los efectos negativos que tuvo sobre la seguridad social, razón por la cual, será el tema central del tercer capítulo.

#### **2.3.1 etapa deliberada por industrializar (1940-1954).**

En el periodo intermedio de las dos guerras mundiales se suscitan en México los cambios necesarios que facilitarán el crecimiento sostenido, la industrialización y la modernización del país. Se da, por ejemplo, la consistencia en el sistema político con la formación de un partido, el cual, aglutinará a diferentes tendencias políticas así como a obreros y campesinos. Asimismo habrá de instrumentarse el gasto público para destinarlo al desarrollo económico y social. Es en el cardenismo cuando cobra importancia el gasto social.

En este periodo habrán de darse situaciones favorables como fueron: la recuperación económica mundial después de la depresión y, el viraje del presidente Roosevelt con respecto a México, de una política agresiva a la política del "buen vecino".

Sin embargo, como nos señalan Cordera y Orive<sup>3</sup> las acciones emprendidas en el cardenismo tienen como fin el de propiciar la acumulación capitalista y vigorizar a la burguesía nacional y del exterior. Por ejemplo nos señalan que la reforma agraria brindó, en los cuarenta, estabilidad y tranquilidad política.

Es así como en los años cuarenta el capitalismo mexicano entra a una etapa de modernización en el sector industrial y manufacturero. Mucho tuvo que

<sup>3</sup> Cordera C. Rolando y Orive Adolfo "México industrialización subordinada" en lecturas del trimestre económico num 39, pag. 156.



ver, sin duda, la situación internacional como sería la segunda guerra mundial, la cual hizo que México fortaleciera su sector externo.

Esta etapa se caracteriza por dar toda clase de facilidades a la inversión privada, para así, poder lograr un agro mercantil, fortalecer la estructura industrial y tener como resultado la expansión en estas actividades. Como se sabe, los apoyos se basaron en demasiada protección para las industrias domésticas, por ejemplo: estímulos fiscales muy cómodos, pequeños aumentos al salario real y, algo muy importante para nuestro interés, es la inversión estatal en obras de infraestructura económica.

Leopoldo Solís distingue dos etapas de crecimiento: una con inflación que va de 1935 a 1956 y con inestabilidad cambiaria, y otra, la de desarrollo con estabilidad en donde se observará estabilidad cambiaria y auge financiero. Es importante tener presente las dos etapas de crecimiento, pues, en la primera, se dan los cambios que facilitarán bajar la inflación para la segunda etapa. Como nos señala:

*"La inflación mexicana fue propicia al desarrollo económico por la naturaleza del déficit gubernamental, que se produjo como resultado de la inversión pública y tuvo como consecuencia un ensanchamiento de la infraestructura productiva(...)*

*"Todo indica que durante la época de inflación se realizaron los cambios institucionales, se forjaron los instrumentos de política económica y se modificó el comportamiento de las variables que hicieron posible la etapa posterior de desarrollo con estabilidad."<sup>4</sup>*

Por lo tanto, los cambios emprendidos por los gobiernos de los años treinta, principalmente en el ámbito económico y político, propiciaron que la economía entrara en el camino de la industrialización, la cual, se dará en las décadas de los cuarenta y cincuenta.

Por ejemplo: en 1936 se dan cambios importantes para el financiamiento del gasto público, asimismo, ya no se beneficiara sólo al empresariado, se orientará a la creación de infraestructura económica, a la redistribución del ingreso y al gasto social. El Estado hará sentir su presencia en diferentes ámbitos de la actividad económica y social.

Sin embargo, dado que los gastos serán mayores que los ingresos, se caerá en déficit presupuestal; por ende, habrá crecimiento del circulante con la idea de motivar a los agentes económicos, empero, la producción industrial y agrícola no aumentará por lo que la inflación no disminuirá, sino al contrario se elevará.

---

<sup>4</sup> Solís Leopoldo, "La realidad económica mexicana. Retrovisión y perspectivas" 16ava ed. pags 102 y 103.

La situación se verá agravada, pues con la ley de expropiación, el respeto a la huelga, etc. se creará una situación de incertidumbre entre los principales agentes económicos (iniciativa privada, banca, pequeños ahorradores, etc.).

Esta es la situación previa a la creación del IMSS.

### **Sexenios de Manuel Avila Camacho (MAC) y Miguel Alemán Valdéz (MAV). (1940-1952).**

En estos sexenios se cruza la segunda guerra mundial, situación que tendrá efectos en la economía mexicana. México se verá favorecido con la entrada de capital extranjero ya que ofrecía paz a los inversionistas, además, dado el aumento de las exportaciones, se conseguirá superávit en la balanza de pagos.

Un aspecto interesante es que en 1944 México pasa a formar parte del FMI y del Banco de Reconstrucción.

Avila Camacho continuará con la práctica de utilizar el gasto público en fomento económico. Sin embargo, disminuirá el gasto social. También seguirá el financiamiento deficitario, pues se mantendrá la política de impuestos bajos y de exenciones fiscales. Es importante señalar que a partir de 1942 la inversión pública utilizará recursos externos.

Será preocupación de (MAC) la de destinar recursos financieros a la industria vía créditos, así como estimular las inversiones. Para tales fines, en 1941 reforma la ley orgánica del Banco de México, para que éste pueda regular los créditos que otorgaban los bancos. Asimismo, ocupará un papel decisivo Nacional Financiera (NAFINSA); de esta forma se podría motivar y ayudar a la industria básica. Por medio de estas dos instituciones se podrán controlar los mercados financieros, las inversiones y, se podrán crear empresas que a los particulares no les interesa manejar por distintos motivos: falta de confianza en obtener ganancias o demora en lograrlas.

Así pues, dados los incentivos de expansión, tanto internos como externos, las industrias contestarán positivamente ante todas las políticas favorables. Por ejemplo, las manufactureras casi utilizaron toda su capacidad. Cuando había capacidad ociosa se debía a la falta de materiales de producción.

Los textiles, los productos alimenticios, ropa, químicos, manufactura de productos metálicos, maderas, mobiliario y la construcción presentaron mucho dinamismo. En contraste las industrias del petróleo y de la electricidad mostraron lentitud.

A esta etapa de industrialización de los años cuarenta la CEPAL la llamó "proceso de sustitución de importaciones". Este proceso no se dio por verdaderas aspiraciones empresariales, sino por lo difícil que era exportar en épocas de depresión y, en consecuencia, lo complicado que era importar.

(MAC) recogerá los beneficios de las políticas instrumentadas con anterioridad, por lo que se le facilitará seguir con la sustitución de importaciones.

En el aspecto político, el gobierno tiene los hilos en la mano, ya que, controla por medio de su partido a obreros y campesinos, así como a los capitales por medio de las cámaras empresariales.

Y es que como nos señala Dávila Aldas, era necesario crear la ideología de unidad nacional, de tal suerte que se pudiera maniobrar las difíciles relaciones entre los empresarios y los obreros, y así poder dar un ambiente de estabilidad social a los capitales. Para nuestro interés es importante esta cita:

*"De este modo el estado promotor de la industrialización daba rienda suelta a la implantación del capital controlando al movimiento obrero en sus reivindicaciones clasistas, impulsadas por el deterioro de sus condiciones de vida, mediante la conciliación institucional de su potencial de lucha: Así, encapsulado una vez más el movimiento obrero en las instituciones de gobierno y subordinadas y explotadas por el capital los trabajadores cooperarían docilmente e impulsarían el desarrollo del país del cual recibirían migajas."*<sup>5</sup>

Otro ejemplo de tal situación de corporativismo lo podemos ver en 1945. Dados los problemas inflacionarios y de encarecimiento de importaciones, se dan roces entre el capital y el trabajo. Para relajar esta situación se crea el "pacto obrero industrial" el cual es firmado por la CTM y la CANACINTRA. En dicho pacto se deja ver el sometimiento de la clase trabajadora, pues ya no se mencionan sus intereses, sino los de la nación. La CTM, por ejemplo, cambia su lema de "por una sociedad sin clases" por el de "por la emancipación económica de México".<sup>6</sup>

En cuanto a los aspectos sociales, cabe señalar que a medida que la actividad económica se desenvuelve con rapidez, la estructura social también cambiará. La población rural comenzará a disminuir lo que tendrá efectos en el partido oficial pues ahora no dominará tanto como los obreros. Esta situación será propicia para que el campo se sacrifique en beneficio de la industria.

(MAV). Es indudable que con Miguél Alemán Valdéz se fortalecerán las vías capitalistas y se mantendrá la inquietud por industrializar. Dados estos objetivos se dan las condiciones para que fluyan al país cantidades importantes de capital externo, lo que dará otro enfoque a la industrialización, pues, surgirán

<sup>5</sup> Dávila Aldas, Francisco "Del milagro a la crisis..", pags.59

<sup>6</sup> ver Dávila Aldas, Francisco, op cit, pags.63 y 64.

empresas que fabriquen artículos suntuarios e innecesarios, lo cual, no serviría para fomentar el desarrollo, pero sí al engrandecimiento de fortunas de un pequeño grupo.

Pasada la guerra se reinicia la competencia del comercio internacional, por lo que se tendrán dos desventajas: 1.- Los precios elevados de los productos dado que la inflación era más alta que la de los Estados Unidos. 2.- La calidad de los productos dejaba mucho que desear. Por lo tanto existía el peligro de perder los mercados interno y externo.

Alemania continúa con los apoyos a la industria, como sería, la elevación de aranceles, regulación de importaciones, para así, cuidar el mercado interno. Es una época en que las importaciones se elevan considerablemente, no en balde se devalúa el peso en 1948 (de 5.54 a 8.01 pesos por dolar). Asimismo fijó bajos impuestos y en algunos casos se daba la exención del pago. Controló los precios de los productos agrícolas para poder proveer de alimentos a los obreros y también materias primas a bajo precio.

Otra inquietud capitalista del gobierno de (MAV) era la de modernizar el agro, para que así pudiera seguir financiando el crecimiento industrial. De esta forma habrá fuerte inversión pública en proyectos de irrigación. Se beneficiará la agricultura privada, así como algunas regiones del país, especialmente la del norte.

Además de lo señalado, otro aspecto importante sería la continuación del ferreo control obrero, por lo que el número de huelgas sería mínimo. Es así como el gobierno creaba las condiciones de seguridad y paz para el desenvolvimiento de los inversionistas nacionales y extranjeros.

Todo lo señalado sería la principal importancia para el gobierno alemán, lo cual, contrastaría con el poco interés que se ponía en la justicia social, de aquí que el gasto social haya bajado en la composición del gasto público.

Sin embargo, a pesar de toda esta política benevolente para el capital, éste no estaba conforme. La crítica de representantes empresariales era en el sentido de que el Estado intervenía demasiado en la economía. Se ponía énfasis en que se protegía demasiado al obrero. Se luchaba contra los contratos colectivos de trabajo y las revisiones de salarios. Asimismo, era muy pausado el aseguramiento de los trabajadores al régimen del IMSS.

La devaluación de 1948 y el crecimiento de las exportaciones a Estados Unidos (dada la guerra que tenía contra Corea), dará alivio a la cuenta corriente, por lo que las reservas internacionales se incrementaran en 1950. La economía habrá de crecer, empero, la industrialización en un país subdesarrollado hace

aparecer el eterno problema: fuerte crecimiento de las importaciones. De nuevo aparecerán problemas deficitarios en la balanza comercial, siendo crítica en 1951. Tocar a Ruiz Cortines afrontar tal problemática.

### 2.3.2 Desarrollo Estabilizador (1955-1969).

A mediados de la década de los cincuenta se fincan las condiciones para la etapa que se denominará desarrollo estabilizador.

Pasada la devaluación de 1954, se afinan las medidas de política económica para que permitan y faciliten estabilidad interna, incremento del PIB y tipo de cambio fijo con respecto al dolar. Este nuevo modelo, el cual se cristalizará en 1959, trabajará en el ahorro voluntario; para el financiamiento del déficit presupuestal se recurrirá a la deuda externa y al encaje legal.

Toda esta estrategia para el logro del crecimiento con estabilidad, no hizo nada por corregir la desigual distribución del ingreso, la gran concentración del producto, tanto entre sectores como en zonas geográficas, así como, el gran déficit fiscal y del sector externo. Todos estos problemas no se solucionaron.

(ARC). Será a Adolfo Ruiz Cortines a quien le tocará afrontar los problemas de inflación y de balanza de pagos. Con la idea de reducir la inflación, al inicio de su gobierno se disminuye la producción y se incrementa la falta de empleo (7%), dañando el nivel de vida de la población. Las inversiones capitalistas, por otro lado, se mostraban nerviosas dada la situación imperante.

Ante tal problemática el Banco de México devalúa la moneda en 1954 (de 8.50 a 12.50 pesos por dolar) para equilibrar la balanza de pagos y evitar mayor fuga de capitales. Dávila Aldas nos señala las principales características y alcances de la política económica de Ruiz Cortines:

*“A corto plazo, con la devaluación y la escalada de precios de más del 30% que se dio en los 20 meses siguientes, el gobierno de Ruiz Cortines (1952-1958) forzó el proceso de concentración del ingreso y así generó de modo indirecto parte del ahorro interno para apoyar la inversión y continuar el proceso industrial; lo que causó protestas entre los sectores de medianos y de bajos ingresos y tensiones sociales...”<sup>7</sup>*

En 1955 se da una situación trascendental y que repercutirá en todos los años posteriores: el uso de créditos extranjeros como elemento importante en la política económica mexicana. En este marco se delinea la estrategia del “desarrollo estabilizador”, que tendrá como principio y consecuencia el endeudamiento externo.

<sup>7</sup> Dávila Aldas, Francisco, op cit, pag 77.

Las principales metas de tal estrategia desarrollista son:

-Lograr estabilidad de precios, por lo que era necesario acabar con el financiamiento del déficit público con emisiones de circulante por parte del banco central.

-Las empresas paraestatales evitarían incrementar los precios de sus bienes y servicios que brindaban, razón por la cual habrían de recibir transferencias importantes, lo que redundará, también, en créditos foráneos.

-Además, se continuaría con la política de favorecimiento fiscal para propiciar la acumulación de capital y el aprovechamiento de las utilidades.

Una de las principales consecuencias de toda esta estrategia es la creciente debilidad de las finanzas públicas, aunado a que los ingresos fiscales por medio de las exportaciones también bajaron. Sin embargo, estaban como soporte el endeudamiento del gobierno con el exterior, el cual, para 1958 llegaba a la cifra de 626 millones de dolares, lo que representaba un aumento de tres veces mayor con respecto al gobierno anterior.

Durante el mandato de Adolfo López Mateos (ALM) la economía se volverá más adicta a la inyección de capital foraneo, así como, a una mayor participación estatal para profundizar la industrialización (infraestructura, electricidad, etc.). La política fiscal seguiría siendo benevolente con los inversionistas.

Para la década de los sesentas las relaciones económicas de México con el mundo industrializado se tornaban dependientes. Dados los subsidios y ayudas que el Estado otorgaba, las empresas transnacionales son atraídas para que participen, junto con el capital nacional, en la industrialización.

En la década de los años sesenta se empiezan a vislumbrar las graves carencias y contradicciones que el modelo de industrialización había estado generando. Así por ejemplo, el crecimiento de la industria sera desequilibrante, pues habrán de coexistir importantes diferencias industriales: por un lado, pocas empresas con avance tecnológico e intensivas en capital, y por el otro, más intensivas en trabajo humano.

El poco peso del mercado interno provocará mayor desequilibrio, pues las grandes masas de trabajadores no podrán incentivar un mayor desarrollo hacia sectores más avanzados de tecnología, esto, tocaría a la población con altos ingresos quienes serán los que adquirirían autos y productos eléctricos. Se facilitarían la fabricación de bienes suntuarios.

El desequilibrio industrial será propiciado por la concentración del capital y por la desigualdad tecnológica. Lo más problemático, es que dicha concentración

requerirá de mayores apoyos estatales para poder sostener la industrialización y el desarrollo, y por ende, la presión por obtener divisas será obvia.

Otro problema será el proteccionismo pues propiciará el rentismo. Aldás nos indica:

*"De hecho, los empresarios medianos y pequeños que adoptaban las técnicas más desarrolladas no lo hicieron tanto para romper a la competencia y ganar tramos de mercado bajando los precios, sino incrementándolos para mantener sus márgenes de ganancia. Así, el abaratamiento real de los costos unitarios que obtenían con el aumento de la productividad no repercutía en el incremento directo del volumen de producción y de las ventas sino en excesos de capacidad instalada (...) lo que encarecía de tal modo el producto que se hacía inaccesible a numerosos estratos de la población."*<sup>8</sup>

Por su parte, las grandes firmas seguirán presionando las reservas de divisas con tal de mantener su dinámica. Sin embargo, la política económica seguía creyendo en ellas para lograr la modernización productiva, por lo tanto, continuaría con su apoyo. Puede decirse que el Estado motivó las prácticas monopólicas por lo que la transferencia y generación tecnológica estaba inmóvil, y no había, además, creación de empleos.

*"La tarifa que el país pagó y aún paga por el fomento del empleo y la calificación parcial de sus técnicos y profesionales no compensa las pérdidas sufridas por el alto precio de los productos y por las distorsiones derivadas de su doble objetivo contradictorio: cuidar los intereses de la matriz foránea y contribuir al desarrollo del país; sin tomar en cuenta la salida de recursos del país por concepto de regalías y repatriación de utilidades."*<sup>9</sup>

Un aspecto importante para este trabajo es que a pesar de que la economía creció alrededor del 7% y la industria en 9%, se continuó con una gran desigualdad en la distribución del ingreso. Básicamente, los gobiernos de López Mateos y Díaz Ordaz sirvieron con creces a los capitales.

### 2.3.3 Desarrollo Compartido (1970-1982)

Con la llegada a la presidencia de Luis Echeverría, se da inicio a la etapa llamada de desarrollo compartido, etapa que habrá de ser muy polémica aún hoy en día. Es una época en que habrán de salir a flote todas las contradicciones y desequilibrios de la vida mexicana en general. Los problemas del 68 y la flotación de la moneda estadounidense harán evidentes las serias insuficiencias del modelo económico.

<sup>8</sup> Dávila Aldas, Francisco, op cit, pag. 106.

<sup>9</sup> Dávila Aldas, Francisco, op cit, pag. 109.

En 1970 la imagen de México en el plano internacional era de confianza, sin embargo, era una imagen falsa. Se creía que todo marchaba bien, pero, era un escenario de claroscuro pues a pesar de que se había tenido crecimiento económico desde 1945, no se reflejaba en la distribución del ingreso<sup>10</sup>, ni en la solución de problemas sociales; ya se hablaba, desde entonces, de dos Méxicos: el rico y el de miseria.

El modelo económico ya presentaba carencias serias: se importaban alimentos, petróleo, el desempleo iba en aumento, los salarios reales no cubrían las principales necesidades. El excesivo urbanismo empezaba a generar problemas ecológicos y en exceso de demanda de servicios básicos (luz, agua, educación, transporte, etc.), la cual, no sera cubierta en su totalidad, y la que se satisfaga, será a un alto costo.

Por otro lado, habrán grupos privilegiados que verán incrementadas sus riquezas, principalmente las que se vieron beneficiadas por el proteccionismo y la benevolencia estatal de las décadas pasadas. De aquí la aseveración de la existencia de dos Méxicos.

Ante este escenario contrastante en todos los ámbitos, se da la siguiente estrategia de desarrollo:

- 1.-Aumentar la fuerza de trabajo en la producción.
- 2.-Terminar con los desequilibrios regionales.
- 3.-Disminuir la injusta distribución del ingreso.
- 4.-Eliminar el déficit en la balanza comercial, así como, menor crecimiento de la deuda pública.

Para lograr tales objetivos se aumentó el gasto público por medio de deuda externa y de emisión de dinero primario, pues se consideraba que había que atenuar las grandes insuficiencias sociales que estaban rezagadas. Por lo tanto, la proporción del sector público en el PIB aumentó (en 1970 era de 11.6% y para 1975 llegaría a 17.2%). La asignación sería también modificada. Tales medidas que se llevaron a cabo ocasiono dificultades en las finanzas públicas y en las relaciones económicas con el extranjero.

Las principales características económicas en los primeros años de los setenta son:

Para 1971 la economía acusa lentitud, pues en 1970 el PIB es de 6.9% y en 1971 a sólo 3.4%. Esta situación se debió a la práctica de medidas antiinflacionarias (restricción del gasto y de la inversión pública), y al también

<sup>10</sup> ver Cordera C. Rolando "Estado y desarrollo. ." en INVESTIGACIÓN ECONÓMICA, Vol.31, num. 123 (jul.-sept. de 1971), pags. 464-509



bajo crecimiento económico de los países industrializados, y por ende en su demanda.

En 1972 el PIB aumentó a una tasa de alrededor del 13% (precios corrientes) y en términos reales de 7.3%. Dicho incremento se debió al crecimiento de las exportaciones, a la creciente inversión pública, por ejemplo, en seguridad social, y al crecimiento del consumo privado.

1973 vió también la política expansionista del gasto gubernamental, sin embargo, los precios empezaron a elevarse dramáticamente; la inflación, por ejemplo, fue de 24.1% en diciembre mientras que un año antes fue de sólo 5%. Para entonces la iniciativa privada empezó a sentir desconfianza ante las medidas tomadas por el gobierno. El sector externo continuó con problemas dadas las dificultades petroleras de la OPEP.

El gobierno vislumbró problemas inflacionarios y de balanza de pagos, por lo que en 1974 tuvo que armonizar la política fiscal con la política monetaria para bajar la tasa de crecimiento del PIB a 5.9%. Dado que el déficit público llegó a 6.7% del PIB, la deuda externa creció un 40% con respecto a 1973. Hubo fuertes gastos públicos lo que ocasionó crecientes importaciones, y dando como negativa la balanza comercial en 3000 millones de dolares.

Por lo tanto, para 1975, la política económica tuvo como objetivos: alcanzar un crecimiento del PIB de 5% y reducir los recursos que se habían dado un año antes. Bajo estos fines, se aumentaron los impuestos para reducir el consumo privado de las clases medias. Lo dramático es que las proyecciones económicas no se cumplieron. Y, apareció de nuevo un problema que se creía ya superado, pero, ahora con más fuerza dado su carácter estructural: la inflación. En 1970 fue de 4.5%, para 1973 llegó a 12% y 24% un año más tarde; en 1975 fue de 16% y en 1976 de 22%. Aunado a esto, el crecimiento del producto fue muy lento ya que sólo llegó a 4%. Por si fuera poco, la fuga de capitales huyó en estampida alcanzando la cifra de 2 mil 191(mdd).

1976 fue un año político que tuvo como marco la grave situación económica.

La inversión privada se redujo desde 1973, por lo que el desarrollo "compartido" solo quedó en el nombre.

El escenario económico de 1976 se presentó así: déficit en balanza de pagos por 26,000 (mdd), nivel de la deuda externa por 20,000 (mdd), fuga de capitales por 4,000 (mdd); aumento de importaciones a una tasa de 21%, mientras que las exportaciones bajaban a una tasa de 12.1%; el PIB fue de sólo 0.6%.

En el ámbito político la situación fue incierta y llena de rumores. El capital se manifestó visceralmente en contra del gobierno, y éste por su parte, vaciló ante la decisión de devaluar, lo que ocasionó, de todas maneras, que el tipo de cambio pasara de \$12.49 en agosto de 1976 a \$22. en enero de 1977. Todo este caos fermentó la lucha ideológica entre financieros (con apoyo foráneo), industriales y burocracia por hacer valer su propia visión e interés en instalar un nuevo modelo de política económica.<sup>11</sup>

Para 1977, ya con Lopéz Portillo como presidente de la república, siguieron los problemas estructurales de la economía: 23,000 (mdd) de déficit en la balanza de pagos; millón y medio de desempleados, ocho millones de subempleados; déficit del sector público por 130 mil (mdd); en este mismo año se alcanzó la cifra histórica en cuanto a inflación: 28.9%.

El nuevo gobierno llevó a la práctica el convenio firmado con el FMI el año anterior, con lo cual pudo recibir un financiamiento por 900 (mdd), sin embargo, hubo que cumplir con las siguientes medidas: tope salarial de 10%, bajar el déficit del sector público del 8.2% (de 1976) al 2.5% para 1979. Ante esta situación se buscó la llamada "alianza" en donde los trabajadores "comprendieran" sus requerimientos de salario, y los empresarios invirtieran en la recuperación del país.

En 1978 se dio una política monetaria y crediticia favorable al capital, como sería, aumento de las tasas de interés en forma selectiva, disminución del encaje legal, etc. con tal de dar tranquilidad a los capitalistas.

Fue en 1979 cuando la economía nacional estuvo dentro del crecimiento basado en el boom petrolero (1978-1981); en términos reales el PIB creció 9.2% con respecto al año anterior, en lo que también tuvo que ver la expansión de la demanda agregada (interna y externa). El INPC estuvo alrededor del 20% de manera acumulada durante el año. Se incrementaron los sueldos de los contratos colectivos en 20%, ya que, los conflictos laborales eran crecientes ante la elevada inflación.

El financiamiento al desarrollo se debió a la captación de recursos por medio del sistema bancario, el cual, se elevó. El gobierno federal se financió, principalmente, del Banco de México, mientras que para el sector paraestatal su fuente de recursos fue el crédito externo. El déficit gubernamental se elevó a \$101 mil 400 millones, 51% mayor al año de 1978.

Para 1980 la demanda agregada siguió impulsando a la economía, tanto por el crecimiento del gasto público como de la inversión privada; así también, la inflación se vió incrementada dados los aumentos en la producción y en las importaciones.

---

<sup>11</sup> ver Dávila Aldas, op cit, pag. 133.

En este mismo año se dio a conocer el plan global de desarrollo, así también, tres programas vinculados a la producción, distribución y consumo de alimentos: el de productos básicos, el sistema alimentario mexicano (SAM) y, el de la coordinación general del plan nacional de zonas deprimidas y grupos marginados (COPLAMAR).

Fue en 1981 cuando el gobierno pretendió crecer y distribuir, pero, poniendo énfasis en cuestiones de tipo social, de tal suerte, que se tuvieron los siguientes objetivos:

- 1.-Apoyar el desarrollo; crecimiento del PIB en 7-8%, y poder generar 750 mil empleos.
- 2.-Controlar la inflación.
- 3.-Dar recursos suficientes para el buen funcionamiento de las empresas públicas.
- 4.-Lograr grandes avances en materia de salud, educación, y en atención a zonas marginadas.
- 5.-Apoyar a sectores agropecuarios y de transportes. Y,
- 6.-Proteger a las clases populares de la inflación.

En cuanto a nivel salarial se notó un avance positivo, ya que, el INPC creció en 28.7% y los salarios en 33.3%.

Sin embargo, 1982 fue el año más dramático en la vida mexicana: insuficiencia de reservas internacionales, fuga de capitales, lo que traería como resultado, devaluaciones, disminución del gasto público, aumentos en precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público, baja en las importaciones necesarias, etc. Lo peor es que todas estas medidas fueron contrarias a lo esperado, pues se incrementó el déficit público, hubo mayor huida de capitales, contracción severa de las actividades productivas y de inversión. Y, por si fuera poco, los precios internacionales del petróleo cayeron. Teniendo este escenario se estatizó la banca en septiembre del mismo año.

La política económica que se aplicó en el sexenio 1976-1982 facilitó el crecimiento del PIB, el cual, fue en promedio 6.1% a precios de 1970. En el periodo 1978-1981 el crecimiento es mayor, 8.4%, aunque con inflación.

Como es sabido, el auge de la industria petrolera fue un detonante importante para lograr el aumento del producto. Asimismo, la demanda agregada estuvo incentivada por la dinámica en la formación bruta de capital, ya que por ejemplo, la inversión privada creció 16.8% de 1979 a 1981, y la inversión pública 20.3% de 1978 a 1981. Empero, para 1982 este crecimiento acelerado tuvo un alto costo, pues el petrolizar la economía y el excesivo endeudamiento, fueron factores muy negativos; así, el PIB cayó a -0.5% y la inflación llegó a tener una tasa anual de 98.8% (dic.-dic.).

Como consecuencia las finanzas públicas presentaron desequilibrio, el déficit financiero con respecto al PIB fue en 1981 de 14.7% y en 1982 17.6%, el pago por servicios de la deuda fueron una de las causas principales. El crecimiento promedio anual del déficit financiero fue de 10.2% en 1977-1982.

El sector financiero mostró un gran movimiento, como se pudo observar en el alto crecimiento de la base monetaria. Por su parte la oferta monetaria creció en 36.7%, pero, en 1982 aumentó 62.1%.

Dada la alta inflación, las tasas de interés estuvieron en constante aumento. Por ejemplo, en 1977 la tasa de interés para depósitos a treinta días fue de 8%, y para 1982 llegó a 38.5%.

El tipo de cambio no manifestó variación de 1977 a 1980. Sin embargo, dada la situación de fuga de capitales, de especulación y de sobrevaluación del peso, a partir de 1981 se entró a severas devaluaciones, en este año pasó de \$23 a \$ 24.5 por dolar. Lo más dramático se presentó en 1982 pues se devaluó en tres veces. Se crearon dos tipos de cambio: el controlado y el libre. El controlado de \$26.24 en 1981 llegó a \$96.48 en 1982, por su parte el libre pasó de \$26.23 a \$148.5.

El INPC tuvo un incremento anual (dic. a dic.) de 23.1% en promedio de 1977 a 1981. En contraste, para 1982 los precios se incrementaron hasta 98.8% (dic.-dic.), por lo que el promedio durante el sexenio llegó a 35.7%. Asimismo, el salario real se mantuvo positivo en 1978-1981; para 1982 dada la alta inflación dio un comportamiento negativo de 2.3%, por lo tanto, el promedio anual fue de 0.6% positivo.

La acelerada expansión de la deuda externa en el periodo sexenal de 1976-1982, nos indica fehacientemente la estrategia económica del gobierno en turno: el desarrollo dependiente del crédito extranjero. Tal situación tuvo efectos contraproducentes a los esperados, pues las divisas que entraban al país se pagaban para el servicio de la deuda externa. Además de lo económico, el país perdió soberanía en los años siguientes a 1982.

En general el sector externo tuvo saldos negativos. Déficit en cuenta corriente de 1977 a 1982. La balanza comercial también tuvo saldo negativo a excepción de 1982. Las reservas internacionales para 1982 fueron de solo 759 millones de dolares.

Esta es la caótica situación que se manifestó al término del sexenio lopezportillista. 1982 fue un parteaguas, pues se entronizó en el poder un nuevo paradigma ideológico, el cual, hubo de implantar otros criterios para el desarrollo económico de México.

## 2.4 Análisis de los efectos de la política económica (1940-1982) en el IMSS.

A partir de los años treinta México se vincula al capitalismo moderno, de ahí que en la siguiente década de los cuarenta se inicie una deliberada política de industrialización. Asimismo, también habría que atender cuestiones sociales y a una creciente población urbana, es en este contexto donde surge y se desarrolla el IMSS. Sin embargo, ¿fue suficiente lo que se hizo y se gastó en materia de bienestar social?

Las diferentes medidas de política económica que se implantaron en latinoamérica en las décadas de 1940 a 1970, provocaron inequidad en la distribución del producto; fueron eficientes y estimulantes las políticas aplicadas sólo para los diferentes grupos capitalistas (industriales y financieros). Y es que la determinación del modelo de desarrollo a seguir define la distribución del ingreso, por lo tanto, la aplicación de una estrategia de crecimiento implica disputas políticas.

Es así como en México la distribución del ingreso ha sido tan regresiva que en América Latina lidera en cuanto a la inequidad distributiva; situación que también se da en los servicios gubernamentales que brindan atención a las clases desposeídas. El encarecimiento de la vida será una constante en las décadas de los cuarenta en adelante. Los salarios no se emparejaron con los aumentos en los precios de los bienes básicos. Como vimos en el apartado de los años cuarenta, el gobierno maniató a la clase trabajadora, razón por la cual los capitalistas pudieron explotarla a su antojo. Dado el gran número de trabajadores rurales explotados, la oferta de trabajo fue elástica y, por ende, el salario permaneció bajo. Las masas de desempleados fueron absorbidas por el sector servicios, aumentando la ocupación en este renglón (ver cuadro 2.4).

Ante esta situación lo menos que pudo hacer el Estado era brindar a los trabajadores los mínimos de servicios asistenciales, empero, poca será su fuerza para poder sacar mayor provecho del sistema de seguridad social. Los sindicatos no tendrán la energía necesaria, dado el corporativismo en el que nació el IMSS.

Por lo que toca a la industrialización fue un proceso tardío, en donde subsistió el rentismo. Lo más dramático fueron sus graves desequilibrios que ocasionó en lo político, económico y social, como sería: deterioro ecológico, no atender los desequilibrios causados por la expulsión de la población rural, la cual no pudo ser absorbida por la industrialización y, teniendo como resultado, una urbanización salvaje. Asimismo, la inversión extranjera que entró al país fue oligopólica e intensiva en capital, en consecuencia, la maximización de beneficios fue a costa de precios y no de cantidades. Aún así, se siguió fomentando la renta monopólica.

Es un hecho que las políticas de industrialización aplicadas en países en desarrollo ocasionaba mayor pobreza a grupos mayoritarios, sin embargo, en algunos países se contrarrestaban las inequidades con apoyos gubernamentales. En el caso de México ha sido poca la ayuda a los grupos marginados del progreso.

En la etapa 1940-1982, fue tanto el apoyo fiscal a los empresarios que poco ingreso le quedaba al gobierno para solucionar carencias sociales, (ver cuadro 2.5). Hansen nos menciona:

*"...en los últimos treinta años la carga impositiva de México ha sido en general la más baja de todos los países latinoamericanos, excepto Guatemala, Paraguay y posiblemente Colombia..."*<sup>12</sup>

Otra característica negativa de la política impositiva, es que era más favorable para grupos con mejores ingresos, y que no eran percibidos por medio de sueldos, sino como negocios.

Por lo que toca a la composición del gasto público, como se vió en el anterior apartado, la mayor parte se destinaba a la creación de infraestructura, y la menor parte a cuestiones sociales que poco pudieron haber ayudado a mejorar el nivel de vida de los trabajadores. Los cuadros (2.6 y 2.7) nos indican el porcentaje del gasto público en materia de bienestar social. En consecuencia, puede decirse que la preocupación del gobierno en este renglón es insuficiente, a pesar de brindar educación y atención a la salud, pues el urbanismo fue demasiado explosivo. Los gastos en bienestar social, en porcentajes del PNB, es menor que en otros países.

En materia de seguridad social México también muestra rezagos en comparación con otros países de América Latina, a pesar de ser uno de los primeros países que se ocuparon en implantar protección a los trabajadores. Es esclarecedor lo que nos señala Hansen:

*"...en 1967 sólo el 6.1% de la población total mexicana, o sea el 18.9% de la fuerza de trabajo, recibía los beneficios del seguro social. En el mismo año, otros países latinoamericanos tenían las siguientes cifras correspondientes: Argentina, 24.9% y 66.3%; Brasil, 6.6 y 20.4%; Chile, 21.8 y 76.4%; Perú 8.4 y 26.5%, y Venezuela, 6.9 y 21.9%. De acuerdo con otras medidas (...) los esfuerzos mexicanos para ampliar la protección del seguro social han quedado atrás de los de sus grandes vecinos latinoamericanos, ya sean relativamente más ricos (Argentina) o más pobres (Brasil) o relativamente industriales o agrícolas..."*<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Hansen, Roger. "La política del desarrollo mexicano", 3a. ed., México, siglo XXI, 1973 pag 113

<sup>13</sup> Hansen, Roger. op cit, pags. 116 y 117.

Así pues, en ningún otro país de América Latina se implantó en el período iniciado en 1940, un modelo de desarrollo tan favorable al capital como en México. Aquí se le ha beneficiado en la política impositiva y en procurar bajos salarios, en crear infraestructura pública, para que todo esto, aumentara considerablemente las ganancias. Como también nos dice Hansen:

*"...el gobierno mexicano 'es un gobierno de los hombres de negocios'..."<sup>14</sup>*

Ver cuadros (2.8, 2.9 y 2.10).

Por todo lo que se ha señalado, podemos concluir que al seguro social no se le dio la suficiente fuerza económica, y así poder resistir los problemas de coyuntura; quizás, sea una de las principales causas de sus problemas financieros que presentó a partir de los años ochenta; y que de esto se aprovechen los grupos que pugnan por su privatización.

Pues, ¿cómo poder financiar adecuadamente al instituto en las décadas de los años cuarenta en adelante, si sólo interesaba beneficiar al capital?. El empresario siempre se mostró renuente a sacrificar sus ingresos, sea por aumentar salarios, sea por dar empleo o por incrementar sus cuotas. El gobierno se ocupaba más en crear condiciones propicias al desarrollo capitalista y, la fuerza de trabajo no era lo suficientemente amplia para dar cotizaciones en mayor proporción, amén de los bajos salarios.

*"Esa es la paradoja del México moderno, que esa estrategia para el desarrollo se haya proyectado y realizado en el único gran país latinoamericano que sufrió una profunda y sangrienta revolución social. En algún otro país el frío y poco sentimental modelo del desarrollo mexicano parecería natural, en México es incongruente..."<sup>15</sup>*

<sup>14</sup> Hansen, Roger, op cit, pags. 116 y 117

<sup>15</sup> Hansen, Roger, op cit, pag. 119.

**CAPÍTULO III**  
**ANÁLISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL DURANTE 1982-1994**

**'El único inconveniente de la familia es que ya no se le puede privatizar'**

**En Carlos Monsivais, "Pensamientos del funcionario involucrado con su idealidad" El Financiero (13 de ags. de 1995, pag. 26)**



## CAPÍTULO III ANÁLISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL DURANTE 1982-1994

### Antecedentes

Dados los problemas estructurales de la economía y que salieron a relucir con mayor fuerza en la década de los setenta, a fines de este periodo se empieza a buscar una nueva forma de desarrollar al país. Esta indagación se enmarcará en una fase de crisis capitalista tanto nacional como internacional; ante este escenario de vicisitudes y con la meta de consolidar el crecimiento económico, se requerirá transformar y mejorar el modelo anterior para tener una perspectiva más favorable.

En este sentido, los grupos de interés que mejor se organicen son los que mejor mostrarán con mayor ahínco sus propuestas. Obviamente, el Estado pugnará por estar como líder en el debate, sin embargo esto no será sencillo.

A principios de los años ochenta el Estado no tendrá mucho margen de maniobra, en comparación con los años treinta, cuarenta o cincuenta, para establecer un esquema de desarrollo. Dados los grandes intereses creados y fortalecidos por el propio gobierno en las décadas pasadas, el Estado se enfrentará ahora con ellos para definir alguna estrategia en particular. Por lo tanto, la definición de un modelo deberá estar en la discusión de un triángulo: empresarios, obreros y gobierno. Además hay otra situación coyuntural, pues en 1981 hay reacomodo burocrático por el nombramiento del candidato oficial, lo que repercutirá, aun más, en la decisión del camino a seguir.

Sin duda que la clase empresarial será el grupo de interés que mostrará una organización más sólida, de aquí su fuerza para expresar su proyecto de país. Con los severos problemas en la década de los setenta, los empresarios toman una actitud más feroz en cuanto a velar por sus intereses en las estrategias estatales de crecimiento. Argumentan corrupción en el gobierno, exceso en el gasto e ineficiencias. Aseveran que hay altos impuestos y critican el control de precios, etc. Todo esto es lo que para ellos es el obstáculo para un efectivo desarrollo. En contraste, proponen: austeridad en los recursos del Estado, liberación de precios y salarios, honradez de los servidores públicos, mayor participación de los empresarios en la política, entre otras cosas.

Lo trascendental de esta óptica empresarial es que coincide (no es de extrañar) con la restructuración internacional del capitalismo avanzado; tal restructuración del sistema se refugiará en el paradigma neoliberal. Este será su basamento teórico e ideológico.

Para el neoliberalismo las causas de la crisis capitalista se deben, entre otros factores, a la poca legitimidad de los gobiernos y de las instituciones, al excesivo tamaño del Estado y lo que conlleva: inflación dado el gasto excesivo.

El proyecto neoliberal replanteará aspectos referentes a la educación, al trabajo, a cuestiones de bienestar social, es decir, serán ad-hoc a tal alternativa. Rechazará a las políticas keynesianas, y en su lugar, dará preponderancia a los planteamientos neoclásicos. Así pues, habrá un cambio importante en el enfoque para atender diferentes cuestiones.

Por ejemplo, el keynesianismo con su objetivo de pleno empleo manifiesta los deseos de la clase trabajadora (en cuanto a elevar el nivel de ocupación), en cambio, para la teoría neoclásica, el sistema económico tiene fuerzas que restablecen el equilibrio, por lo tanto, los obreros son considerados como factores de la producción.

Para un funcionamiento equilibrado y eficiente del mercado, la propuesta neoliberal tiene sus recomendaciones de política económica: poca participación estatal en las actividades económicas, así también, como regulador; favorecer la utilización de la política monetaria por encima de la política fiscal; la supremacía (como objetivo) de guardar el equilibrio monetario, no importando si se aumenta o si se disminuye el producto, o si se deja de solucionar carencias por medio de políticas sociales.

En el ámbito del comercio exterior, pugna por la liberalización comercial, esto es, quitar el proteccionismo y toda clase de barreras comerciales.

Es importante señalar lo siguiente: ya que el capitalismo internacional a fines de los años setenta y principios de los ochenta, presentaba problemas inflacionarios, éste será el principal argumento neoliberal para luchar por sus objetivos trazados. Por lo tanto, la política de estabilización tendrá facilidad de lograr consenso pues los trabajadores eran afectados por la inflación. Se recetará, por consiguiente, medidas de austeridad gubernamental y de salarios; se buscará aumentar la productividad y la competitividad.

Así también, se estará en contra del gasto público. Es esclarecedor lo que nos señalan Rolando Cordera y Carlos Tello con respecto al neoliberalismo:

*"En materia de gasto público se pone énfasis en la reducción del gasto improductivo, comunmente identificado con el que se destina a los servicios colectivos, en particular el bienestar social y aquello que pueda alterar más o menos inmediatamente la libre operación del mercado de trabajo como la seguridad social y los subsidios al desempleo(...). En todo caso, se afirma, esos servicios sociales, junto con otras actividades en las que interviene el Estado, pueden ser proporcionados por la empresa privada que además de hacerlo en condiciones de mayor eficiencia-continúa el argumento neoliberal-propiciaría una*

*mayor libertad individual. El hecho de que las personas de menor ingreso sean las que más utilicen esos servicios no entra en el cálculo y las consideraciones del esquema neoliberal..."*<sup>1</sup>

Es claro que lo que se ha hecho con el IMSS, en estas fechas y lo que se pretende continuar haciendo, encaja bien con la anterior cita. Pero esto se verá más adelante.

Como ya se dijo líneas arriba, se luchará por bajar la inflación, esto se logrará, por medio de recortar el gasto público y por la caída del salario real. En este sentido, actuará la política monetaria, empero, ésta habrá de ocasionar mayor concentración del capital al favorecer a grandes grupos de empresarios y de financieros. En una palabra se beneficiará a los que más tienen.

Por lo que se ha señalado aquí, el modelo neoliberal afectaría a los ámbitos laboral y de política social, además de otros renglones como el educativo, etc. Se le facilitará al capital los costos que le ocasiona el trabajo, sería por ejemplo, las cuotas que aporta al IMSS y otras conquistas laborales.

Basicamente, este es el esquema y escenario que se da en la sucesión presidencial para 1982; los grupos que apoyan tal alternativa conservadora son inversionistas mexicanos, capitalistas extranjeros, monopolios transnacionales, etc. Así pues, con la llegada de Miguel de la Madrid a la presidencia de la República, se dará un parteaguas en la política económica de México, ya que, como se verá a continuación, se establecerán en la práctica los lineamientos neoliberales.

Con Miguel de la Madrid se darán los primeros pasos o de preparación del terreno, y se profundizará con Carlos Salinas.

*"Todas estas medidas le restarían fuerza, frente al capital, a los trabajadores como clase, y las organizaciones obreras, los sindicatos, también perderían fuerza en la contratación colectiva. Se fomentaría las diferencias entre los trabajadores por lo que hace a sus remuneraciones, prestaciones y condiciones de trabajo..."*<sup>2</sup>

### 3.1 La política económica en 1982-1994

#### 3.1.1 MMH

El gobierno de (MMH) arrancará en 1983 con el anuncio del plan nacional de desarrollo, el cual, contendrá de manera implícita la base ortodoxa de la

<sup>1</sup> Cordera, Rolando y Tello Carlos "México, la Disputa por la Nación..." Pags. 82 y 83.

<sup>2</sup> Cordera, Rolando y Tello Carlos, op cit, pags. 102 y 103.

política económica ( o sea, seguir con los lineamientos que dicte el FMI), así, se tendrán como fines: reordenar la economía, bajar la inflación, recuperar el crecimiento pero con BASES DIFERENTES; cuidar la planta productiva y el empleo; sanear las finanzas públicas. Y, lo más importante, dar el cambio estructural, que se refiere, a terminar con los desequilibrios que se originaran en las políticas de industrialización pasadas.

Todo lo anterior se pretenderá lograr por medio de la contracción de la demanda interna, esto, será evidente en 1983 pues el PIB cae a -4.2%, lo que en varios años no se había visto.

Por lo que toca al gobierno federal, sus gastos cayeron de manera importante lo que permitió disminuir el déficit financiero como proporción del PIB; en 1982 era de 17.6% y en 1983 de 8.9%. Esto fue posible dada una menor inversión del sector público, aunque, como se sabe, repercutira en menor demanda pública y en menor crecimiento económico.

Ante la situación de la caída de los ingresos petroleros, el gobierno federal recurre al endeudamiento interno, que crecerá 78% de 1982 a 1983. En los años siguientes seguirá ascendiendo.

La entrada de recursos exteriores disminuyó en 1728.1 millones de dolares con respecto a 1982, en consecuencia, el financiamiento que se adquirio fue por parte del FMI.

Los lineamientos ortodoxos representaron que el INPC, pasara de 98.8% a 80% en 1983, lo que hizo disminuir la inflación en casi 20%. Empero, uno de los altos costos sociales fue el severo deterioro de los salarios reales ya que cayeron en 18%, siendo que en 1982 se tenía una perdida de 10.6%.

Las medidas aplicadas en 1983 favorecieron la balanza de pagos, con lo cual, se cumplían las indicaciones del FMI de disminuir las necesidades de dolares; sin duda que contribuyó la contracción de las actividades industriales y de la demanda para que la balanza en cuenta corriente obtuviera un superávit de 5,418 millones de dolares, monto que no se veía en cuarenta años. Esta situación también la favoreció el reducido mercado interno, así como la subvaluación del tipo de cambio para poder cubrir los servicios de la deuda externa, aunque no se obtuviera crecimiento del producto.

Es importante señalar que los resultados favorables en la balanza comercial se debieron más a la restricción en las importaciones (bajaron en 40.8%), pues las exportaciones sólo crecieron 5.1%.

En 1984 se continúa con la reordenación y el cambio estructural, produciendose los siguientes resultados:

Continuará mejorando la balanza en cuenta corriente con un saldo positivo de 4238.5 millones de dolares.

La inflación crecerá en 59.2% (de diciembre a diciembre), lo que representará una caída de 21.6 % respecto a 1983. El salario continuará cayendo.

En finanzas públicas se seguirá ajustando el gasto programable.

1985 será un año complicado para el gobierno, ya que se dieron situaciones, tanto internas como externas, que afectaron el desempeño de las actividades económicas: la inestabilidad del mercado internacional del petróleo y los sismos de septiembre.

La problemática mundial sobre el energético dio como resultado un segundo programa de ajuste, sin duda de *corte ortodoxo*, nombrado programa de emergencia económica.

Sin embargo, el valor del PIB aumento en precios constantes 2.6% (menor por un punto al año anterior) dada la expansión de la demanda interna. La inversión privada llegará a 15.3% y el empleo crecerá a 8.5%.

El INPC en la segunda mitad del año de 1985 continúa su ascenso en términos anuales, llegando al 63.7% (diciembre-diciembre), y siendo 4.5 puntos mayor a la inflación de 1984; tuvo mucho que ver la dinámica del gasto privado, el acelerado crecimiento económico, la especulación cambiaria, efectos del terremoto, etc.

La devaluación se presentó de la siguiente manera: el tipo de cambio controlado llegó a 371.5 pesos por dolar (depreciación del 93% en el año); en el mercado libre el dolar se cotizó en 447.5 pesos por dolar lo que mostró una depreciación de 114% durante el año.

Las depreciaciones y la reducción en los precios del petróleo ocasionaron fuertes ajustes en las finanzas públicas y en la balanza de pagos. De tal suerte que se *incrementaron los precios y tarifas* de los bienes y servicios que ofrece el Estado, así como, caída del gasto programable.

Por lo que toca al sector externo, la balanza en cuenta corriente mantuvo su superávit de 1,237 millones de dolares, muy a pesar de la baja en las exportaciones por 11% con respecto a 1984. Lo difícil se mostraba en las reservas internacionales netas, pues se redujeron 50.3% en comparación con 1984, llegando a 2,859 millones de dolares; esto, por especulación con el dolar americano. El crédito extranjero casi no llegó dados los problemas de inestabilidad internacional y a la poca credibilidad en la situación del país.

El precio internacional del petróleo bajará, en junio de 1986, a 8.9 dolares por barril, siendo que seis meses antes estaba a 23.7, lo que aunado a la caída de otros precios de productos primarios de exportación, se perderán aproximadamente 8 mil millones de dolares. A esta situación se le conocerá como "choque externo" y, como era de esperarse, los lineamientos generales de política económica fueron modificados. Así, surge el tercer programa ortodoxo de ajuste: programa de aliento y crecimiento (PAC).

En consecuencia, 1986 será un año con recesión: caeran PIB (4%) y empleo; los precios crecerán aceleradamente llegando la inflación a 105.7%.

Las finanzas públicas reducirán el gasto programable, principalmente el gasto corriente y las transferencias. Una vez más se revisarán al alza los bienes y servicios que proporciona el Estado. Aun con todo, el déficit financiero en proporción al PIB aumentó a 16%, más de seis puntos en comparación con 1985.

Como era de esperarse, en la balanza de pagos se verá crudamente el impacto petrolero, pues el saldo de la cuenta corriente fue negativo en 1,270 millones de dolares, a pesar de la depreciación del tipo de cambio y del dinamismo de las exportaciones petroleras.

Por lo que toca a 1987, se calculó un crecimiento del PIB de entre 2 y 3% que permitiera recobrar la recuperación económica. Sin embargo, a fines de año, la economía sólo alcanzó un crecimiento de 1.4%. El poco aumento se debió a que casi no existió inversión privada, la fuga de capitales, a demasiada inflación, a la especulación y desconfianza por la caída en la bolsa de valores.

En estas circunstancias, el déficit financiero del sector público se elevó a 15.8% con respecto al PIB. El gasto programable fué del 22% del PIB, con un crecimiento real de 0.8%; los ingresos presupuestales fueron de 29.6% del PIB.

Los precios se vieron incrementados, pues, su promedio mensual fué de 8.2% y en diciembre de 14.8%. De diciembre a diciembre se llegó a la cifra record de 159.2%. La causa principal fue que siguió el círculo vicioso de inflación-devaluación-inflación, etc. El salario por su parte no podrá ni siquiera alcanzar la inflación de 159%, ya que, sólo alcanzó aumentar el 114.3%; tomando como referencia 1976 el salario cayó en 43.5%.

En el sector externo se da un superávit por 8,434 millones de dolares, 83.4% más con respecto a 1986, esto, gracias a que las exportaciones llegaron a 20,656.6 millones de dolares y las importaciones a 12,222.6 millones de dls. En cuenta corriente también se logrará superávit dada la entrada de capitales que se dió en los primeros seis meses; dicho superávit, por 4 mil millones de dls.,

fortalecieron las reservas internacionales y facilitó los servicios de la deuda externa que eran de alrededor de 10 mil millones de dls.

Dada la severa inflación, en diciembre de 1987 se emite el cuarto programa de ajuste conocido como "pacto de solidaridad económica", el cual, tendrá cierto parecido con los programas heterodoxos aplicados en Argentina, Bolivia, Brasil e Israel. Esta estrategia fue originada por el crack de la Bolsa Mexicana de Valores, y tenía como propósito el de mejorar las expectativas económicas, pues se daban movimientos especulativos al tipo de cambio afectando las reservas internacionales y desencadenando devaluación e inflación. El pacto será firmado en el mes de diciembre por los representantes de los sectores obrero, campesino, empresarial y gubernamental.

Es importante señalar que los pactos que serán firmados de 1987 en adelante, se advertirán los lineamientos neoliberales. Tal convenio implica compromisos de cada sector económico; básicamente, son: los obreros moderarán sus demandas de aumento salarial; los campesinos también aceptarán menos precios de garantía en términos reales; los empresarios se comprometen en aceptar la apertura comercial y, por ende, tendrán que incrementar la productividad, no subir precios y obtener utilidades "decorosas"; por su parte el gobierno tendrá que restringir su gasto y continuar adelgazando el tamaño del sector público, esto, por medio de la desincorporación de empresas no estratégicas.

En esta breve reseña del sexenio 1982-1988, se observa que el gobierno de (MMH) aplicó una política económica anti-crisis, que tuvo como enemigo central a la inflación y a la que atacó por medio de la contención salarial. Además, serán característicos los aumentos en los precios de los bienes y servicios que brinda el Estado.

Resumiendo, el sexenio de (MMH) representará, como característica básica, el sacrificio económico de largo plazo por causa de los ajustes de corto plazo.

Durante su gobierno se impusieron cuatro programas de política económica de corto plazo, los cuales, desplazaron al plan nacional de desarrollo. En dichos programas ya se vislumbra un cambio en la forma de desarrollar al país, como es, la clara dirección que se deseaba dar a las actividades económicas, por ejemplo, cambiar la sustitución de importaciones por el de promocionar exportaciones; los argumentos estarán a favor de la liberalización y en contra del "populismo".

Básicamente, los instrumentos de política económica que utilizaban los programas delamadridistas eran:

-Reducción del gasto público y del déficit gubernamental.

- Límite a la oferta monetaria.
- Liberación de precios, aunque no el del salario.
- Movilidad de las tasas de interés.
- Devaluación seguida del peso mexicano.
- Rapidez en la liberalización comercial con el exterior, así como, quitar barreras proteccionistas.

Cabe señalar que con el pacto de solidaridad económica estos instrumentos se modifican en comparación con los tres programas anteriores. Desde el programa inmediato de reordenación económica (PIRE) hasta el programa de aliento y crecimiento (PAC), las bases teóricas de política económica corresponden a la ortodoxia de la ciencia económica, como puede observarse, en la elección de los instrumentos usados. Es decir, implícitamente se acepta sin discusión que las causas de la inflación se deben al déficit gubernamental, a una política monetaria expansiva y a la lucha por obtener mejores salarios.

Lo dramático es que toda esta implantación ideológica ocasionó regresión en el crecimiento económico de México, así por ejemplo: la tasa media de crecimiento anual del PIB fue de -0.5% de 1982 a 1988, lo que nos señala una gran desacumulación de capital y de activos fijos que repercutirá, negativamente, en la reproducción económica que se requiere para sostener a una creciente población.

Así pues, aunque el PIB creció en 1984, 1985 y 1987, no alcanzó a cubrir el deterioro del ingreso nacional.

En consecuencia, las importaciones cayeron en una tasa promedio anual de menos 8%; los niveles de inversión cayeron, la pública en -10.5% promedio anual de 1982 a 1988 y, la privada presentó una baja en promedio anual de -4.7% en el mismo lapso.

A pesar de que una de las principales medidas de estabilización se hizo con el déficit público, este se mantuvo en un 3% promedio del PIB.

Se luchó por bajar la inflación, pero, el INPC tuvo una tasa de crecimiento anual promedio de 93.7%, esto es, cercana al 100%. En este sentido, aunque el salario nominal creció en un 77% promedio anual, el salario real perdió su poder de compra a un ritmo de - 7% promedio anual.

Por lo que toca al sector externo se obtuvo lo siguiente: a pesar de que se incrementaron las exportaciones no petroleras y de que prácticamente se detuvieron los créditos extranjeros a México, el endeudamiento creció considerablemente pues pasó de 78,837 (mdd) en 1982 a 83,908 (mdd) para 1988; esto significa una creciente sangría de divisas para cumplir con los servicios de la deuda.



En este tenor, hay otra situación decepcionante. El ascenso de las exportaciones, y por consiguiente superávits en balanza comercial y en cuenta corriente, fué resultado de la medida devaluatoria del peso frente al dolar y NO a un mejoramiento de la productividad. O lo que es lo mismo, se remataron las mercancías mexicanas en el mercado mundial, con el consiguiente costo de encarecer las importaciones para la planta productiva y, por ende, mayor inflación.

Obviamente, tal desempeño de la economía nacional será de constante depresión y con creciente desempleo, el cual, aumentó a razón de 17.6% anual durante el gobierno de (MMH).

Tal situación de falta de empleo generará mayor explosión en problemas de marginación y de proletarización. Será notorio el incremento de la economía informal y de la delincuencia en los años que van de 1982 a 1988.

Cabe preguntarse, bajo este escenario ¿cómo habría de conservarse el IMSS? Los empresarios serían renuentes ha aumentar sus cuotas argumentando que la crisis se los impedía; los trabajadores con sus bajísimos ingresos eran los verdaderos afectados; y, el gobierno, con su política de reducción del gasto, tampoco habría de proporcionar mayor solidez a la institución.

Así, se llega al siguiente sexenio.

### 3.1.2 CSG

Sexenio polémico y contradictorio será el de Salinas de Gortari, en donde se romperan tabúes como el de la relación iglesias-Estado y en donde, también, será el final de la tan traída y llevada frase favorita del grupo gobernante: la paz social. El levantamiento en Chiapas y los asesinatos políticos de 1994 dejarán en claro que el sistema político mexicano se encontraba ya resquebrajado. Además, será contrastante la entrada al TLC en 1994 pues se presentaban ante el exterior varios méxicos: el opulento-financiero, el olvidado y el violento.

Un claroscuro más será el de que a pesar de los profundos cambios estructurales en la economía nacional, en el ámbito político se siguieron manteniendo los mismos vicios, como son, la cerrazón democrática, el presidencialismo con su dogmatismo en materia económica, procesos electorales inequitativos y desiguales, centralismo, corporativismo; el poder legislativo dependiente del ejecutivo, etc.

La característica principal del sexenio salinista es que se avocará a profundizar el cambio estructural, el cual, fue iniciado por el gobierno anterior. Basicamente, los objetivos más importantes serán: mayor apertura de la

economía al mercado mundial (eliminación de barreras proteccionistas, etc.); disminución del Estado, aún más, en actividades productivas y en la creación de infraestructura; liberalización y desregulación del comercio y de las finanzas. Así, bajo este marco, se dan acciones como la reprivatización bancaria y de otros activos estatales (medios de comunicación, telefonía, etc.), la tramitación y posterior firma de los tratados de libre comercio siendo el más importante el de América del norte; modificación del ejido, relaciones con el Vaticano, etc. Obviamente, todo este paquete de medidas serían recibidas con éxtasis por el gran capital nacional e internacional.

Sin embargo, el crecimiento económico será exíguo (cuadro 3.1); se disminuirá la inflación pero habrán salarios bajos y, se generarán mayores problemas financieros como se verá más adelante. La política social que se instrumentó tuvo tintes electoreros y la pobreza extrema se vió en aumento; ya para entonces el seguro social presentará mayores problemas financieros y se dará la lucha por privatizarlo.

A continuación se presenta una descripción breve del sexenio de CSG.

Salinas recibe la economía nacional con una inflación más o menos moderada (anualizada a 25%) y bajo control; con problemas en balanza de pagos pues el superávit comercial había bajado de 8,788 (mdd) en 1987 a 2,610 en 1988, en consecuencia, las reservas internacionales en Banco de México seran sólo de 7,127 (mdd). Empero, contaba con un instrumento para afrontar y definir metas económicas: el pacto para la estabilidad y crecimiento económico (PECE).

Las principales metas inmediatas eran las de seguir combatiendo a la inflación, bajar las tasas de interés y, lo más importante, recuperar el crecimiento del producto. Para tal objetivo, se requerían divisas, sin embargo, dado el problema en cuenta corriente y los pagos por servicio de la deuda, la obtención y retención de recursos financieros se veía complicada. Así pues, algo se tenía que hacer para contar con capital suficiente que permitiera reactivar a la economía.

Ante tal disyuntiva, para 1989 el gobierno busca renegociar la deuda externa con sus principales prestamistas. Habrá coincidencia con el plan Brady, el cual, proponía "aliviar" el problema del endeudamiento excesivo que padecían ( y padecen) muchos países. Se estaba dando un primer paso.

Otros avances en 1989 son: la inflación llega a 19.7%, la tasa de interés baja, el PIB crece a 3.3%; el déficit financiero del gobierno en proporción del PIB baja de 12.5% a 5.6%. Este panorama era propicio para las inversiones de fuera, lo que repercutirá favorablemente en el sector externo; las reservas aumentaron 272 (mdd).

1990 será un año decisivo para restablecer la confianza de los inversionistas, nacionales y extranjeros, en la economía, pues se darán los principales cambios estructurales, como por ejemplo, se reprivatiza la banca y se empieza a tramitar un posible tratado de libre comercio con Estados Unidos. Aunado a que se firma la restructuración de la deuda, la entrada de capitales propiciará que para tal año crezca el producto en 4.5% en términos reales.

Dado el crecimiento de las inversiones, y por ende, del producto, las importaciones empezarán a aumentar a partir de entonces, así, de 9.8% en 1989 llegaron a 11.8% en 1990. Además, por el proceso de liberalización y apertura comercial, los permisos a las importaciones decrecieron: en 1988 bajaron a 21.2%, en 1990 a 13.7% y en 1991 a 9.1%. Lo mismo sucedió con los aranceles, ya que en promedio, en 1990 llegaron a 10.4%, siendo que en los años Ochenta estaban alrededor de 27%.

Cabe señalar que un factor clave en el programa económico es la sobrevaluación del tipo de cambio con respecto al dolar.

Las finanzas públicas continuaron presentando mejoría dado el menor pago de intereses de la deuda pública y por la disminución del gasto programable. En 1990 el gasto gubernamental era de 30.6% en proporción al PIB, siendo que dos años atrás era de 40.5% de la misma proporción.

Por su parte la inflación crece y llega a 29.9% en diciembre de 1990.

Otro aspecto que también hizo que fluyeran hacia el país mayores cantidades de capital, fueron las modificaciones en los reglamentos sobre inversiones extranjeras, de tal suerte, que se abrían espacios en los que antes no era posible invertir como era el caso de la petroquímica; lo mismo va a suceder en la adquisición de acciones empresariales, en donde los extranjeros podrán adquirirlas en mayor volumen. Con todos estos cambios se pretendía conectar la economía mexicana con la internacional.

A mitad del sexenio salinista se profundiza la llamada reforma del Estado, pues se ha continuado con la venta, fusión o cierre de empresas públicas. El objetivo es allegarse recursos por medio de la venta y, fortalecer a grupos empresariales y financieros. En 1988 el sector paraestatal cuenta con 412 empresas, mientras que para fines de sexenio tiene sólo 213, (ver cuadro 3.2). Sobresalen las ventas de los bancos, teléfonos de México, de Imevisión, compañías de aviación, etc., (ver cuadros 3.3 y 3.4). El Estado se retirará de diferentes actividades económicas como serían la minería, textiles, automóviles, café, azúcar, cemento, refrescos, etc., etc.

El retiro estatal también se muestra en la participación de los particulares en la creación de infraestructura; como por ejemplo, autopistas, puertos

marítimos, generación de electricidad, etc. Siendo que anteriormente sólo el sector público la realizaba.

Un cambio de importancia también lo fue la emisión de la nueva ley del Banco de México, con la que se intenta darle plena autonomía a su gestión, esto es, el ejecutivo no podrá manipular las funciones y objetivos del banco central.

Sin embargo, para mediados de 1991 la economía ya acusa síntomas negativos a pesar de las grandes cantidades de inversión extranjera que entra al país, así por ejemplo, el crecimiento del PIB ya empieza a decrecer pues se llega a un incremento real de 3.6% con respecto al año de 1990.

A continuación se presentan las reflexiones de Enrique Cárdenas con respecto a la gestación de la crisis que estallaría en 1994.

*“Entre 1991 y 1993, la cuenta de capital de la balanza de pagos acumulada en esos años llegó a 84,096 millones de dólares, de los cuales 59,703 millones eran de inversión de cartera y 13,544 millones de inversión extranjera directa. ¿Cómo es posible que con esa enorme cantidad de recursos a la economía ésta puede caer en recesión?”<sup>3</sup>*

Cárdenas nos explica tal contradicción con base en el fenómeno llamado “enfermedad holandesa”:

*“La línea de argumento es la siguiente: un flujo grande de divisas hacia el interior del país tiende a elevar los ingresos y el nivel de demanda agregada. Ello tiene dos efectos. Por un lado, la entrada de divisas tiende a aumentar los precios internos más allá de los externos, por lo que el tipo de cambio tiende a sobrevaluarse sino cambia su valor nominal. Por otro lado, la entrada de divisas y el consecuente aumento de la demanda presiona a la alza los precios de los bienes no comerciables (o sea aquellos que no son susceptibles de comerciarse con el exterior) en forma distinta que los precios de los bienes comerciables (los que se pueden comerciar con el exterior), dependiendo de cuál sea el grado de apertura en la economía al exterior...”*

*“...la planta productiva doméstica tiende a debilitarse si enfrenta fuertes distorsiones de precios como los descritos, en bienes no comerciables y comerciables, por los diferenciales en las tasas de interés y por la sobrevaluación del tipo de cambio...”*

*“...las empresas estaban recibiendo un triple golpe: la mayor competencia provocada por la apertura comercial, los estragos de la ‘enfermedad holandesa’ por las entradas de capital y la sobrevaluación del tipo de cambio que encauzaba la demanda hacia productos importados, por que resultaban más baratos que los producidos internamente.”<sup>4</sup>*

<sup>3</sup> Cárdenas Enrique, “La política Económica...”, Pag. 173.

<sup>4</sup> Cárdenas Enrique, op cit, pags. 173, 174 y 175.

Todo lo anterior se pudo observar en los años de 1991 a 1994. La sobrevaluación permitía que a la población le saliera barato consumir productos importados:

*\*Mientras que en 1989 10.5% de la oferta total estaba constituida por importaciones, para 1991 esta proporción llega a 13.2% y durante los dos años siguientes el monto de las importaciones alcanzó alrededor de 15% de la oferta total. A estos dos efectos se les puede agregar uno más, el de las altas tasas de interés domésticas comparadas con las externas que debían mantenerse así para continuar atrayendo los capitales del exterior...<sup>5</sup>*

Aunado a éste panorama gris, para 1993 la política económica contráe la demanda agregada con el fin de corregir el déficit en la cuenta corriente; no interesa depreciar el tipo de cambio. Esto, sin duda, será lo más criticado en la crisis de diciembre de 1994; por motivos políticos y de intereses económicos no se bajo la sobrevaluación del peso mexicano.

En este sentido, el aparato productivo fue afectado gravemente, repercutiendo en poca generación del producto interno y, por ende, sus efectos sociales en el empleo y en mayor marginación.

Lo más delicado es que se aferraron las autoridades financieras a seguir disminuyendo la inflación con base en la sobrevaluación del tipo de cambio y en la entrada masiva de importaciones. Esto, habría de provocar desequilibrios en la cuenta corriente de la balanza de pagos; en 1993 el déficit llega a 23,400 (mdd) siendo que en 1990 era de 7,449 (mdd).

Quizás fue el momento propicio para devaluar el peso y corregir el déficit del sector externo, sin embargo, el gobierno tenía como prioridad, a toda costa, de continuar bajando la inflación; de tal suerte, que no se quería provocar un aumento de precios, pues se podían desencadenar efectos negativos como retiro de capitales extranjeros.

Para 1994 se tendría como meta llegar a una inflación de 6%, pensaban que así, propiciarían mayor entrada de capital, pudiendo obtener una banda de flotación más amplia y manejar una devaluación no tan espectacular. Además, políticamente, no le convenía al presidente Salinas que se desprestigiara su modelo económico, pues mantenía intereses para despues de su mandato.

Empero, como se sabe, los acontecimientos de 1994 afectaron aún más las reservas internacionales, dándose, en consecuencia, una estrategia para poder remediar la salida de divisas: emisión de tesobonos (papel gubernamental pagadero al tipo de cambio vigente).

---

<sup>5</sup> Cárdenas Enrique, op cit, pag. 178.

*"(...) La emisión de tesobonos durante 1994 llegó a 26.4 millones de dolares...*

*"En concreto, la emisión de tesobonos por parte de las autoridades para contrarrestar parcialmente la caída de reservas escondió la verdadera presión sobre el mercado cambiario, que reflejaba fuga de capitales y deuda externa disfrazada, y fue una manera de darle vuelta al techo de endeudamiento externo establecido cada año por el propio congreso de la unión."<sup>6</sup>*

La situación de la balanza de pagos se verá agravada por la política monetaria expansiva que mostró Banco de México, pues se notaran incrementos en la base monetaria nominal (20.6% a diciembre), de la oferta monetaria real (12.7%) y en el crédito interno neto. Al término del sexenio el déficit comercial llegó a 18,464 (mdd) y el de cuenta corriente a 29,420 (mdd); ocasionando presión y especulación sobre el tipo de cambio.

Este fué el escenario al que llegó el nuevo gobierno. Ante el poco margen de maniobra que se vislumbraba para 1995, y para poder cumplir con los pagos de los tesobonos y así aliviar los déficits del sector externo, el 19 de diciembre deciden devaluar el peso las nuevas autoridades; provocando, en los días posteriores a la devaluación, desordenes severos en los ámbitos financieros y económicos.

1995 será un año de fuerte retroceso económico; de aumento generalizado en los precios de los bienes y servicios, tanto públicos como privados, y por lo tanto, en mayor descenso en el poder de compra de las clases populares.

### 3.2 La política social en MMH y CSG .

Es conveniente que antes de dar la descripción y análisis de los dos sexenios referidos, se ubique la conceptualización de lo que es la política social. Hablar de ello, nos lleva a referirnos al Estado de bienestar social, pues es donde se manifestarán todas las acciones en pro del mejoramiento de los niveles de vida de la población. Educación, salud, trabajo, sindicalismo, etc. serán los principales campos en donde actuará.

Como se mencionó en el primer capítulo, el Estado benefactor habría de gestarse en el siglo XIX dadas las luchas sociales por mejorar las condiciones infrahumanas de los obreros europeos, y consolidandose durante (y posteriormente) a la segunda guerra mundial. Sin embargo, se darán diferentes formas de presentar al Estado de bienestar.

---

<sup>6</sup> Cárdenas Enrique, op cit, pags. 186 y 187

De acuerdo al tamaño de la cobertura de los servicios y a la participación del Estado, existen tres modalidades de bienestar social en el capitalismo desarrollado<sup>7</sup> y, por ende, de diferentes políticas sociales:

1.- El socialdemócrata, el cual, muestra mayor preocupación por el empleo, por la universalización de sus beneficios y la desmercantilización. Para la socialdemocracia es un derecho el acceso al bienestar social, pues basta con ser miembro de la sociedad para proporcionar su protección por la vía estatal, es decir, las acciones se encaminarán a dar los mínimos de satisfactores aún si no se tiene empleo. Por consiguiente, la operatividad (financiamiento, regulación, etc.) de éste sistema entra en las acciones estatales y no en el mercado. La estratificación social no se motiva dada la universalización de las protecciones sociales. Los países que nos muestran la socialdemocracia son Suecia y Noruega.

2.- El conservador-corporativo, donde las acciones en pro de una mejor redistribución son pocas. Se puede observar en Alemania e Italia.

3.- El liberal, en donde predomina fuertemente el mecanismo del mercado, por ende, la mercantilización en cuanto al goce de beneficios sociales es alta; para tener acceso a ello se requerirá de tener trabajo o comprobar fehacientemente que se es indigente.

*"El resultado de ello es el reforzamiento de la condición de mercancía de la fuerza de trabajo ya que la sobrevivencia y el nivel de vida están condicionados al establecimiento de la relación salarial, o sea, a la venta de esta mercancía."*<sup>8</sup>

Además :

*"...constituye un mecanismo para disciplinar a los trabajadores al condicionar la protección social a la prestación laboral..."*<sup>9</sup>

Asimismo, la estratificación es mayor pues se muestran desigualdades en la cobertura de las protecciones sociales. Los principales representantes del Estado de bienestar liberal son Estados Unidos, Inglaterra y Canadá.

Así pues, el enfoque y la instrumentación de las diferentes políticas sociales estarán definidas con base en el régimen del Estado de bienestar.

Sin embargo, es importante señalar el denominador común en toda política social:

Para Soria Victor M. las principales funciones de las políticas de bienestar son la de regular el proceso de proletarización, de tal suerte que, facilitan "...la

<sup>7</sup> Ver Laurell, Asa Cristina, "Regímenes de política social y satisfacción de necesidades sociales", en Calva, José L. "FUNCIONES DEL ESTADO EN EL DESARROLLO ECONOMICO SOCIAL", I.a. de., México, D.F., Edit. Juan Pablos; 1996, 166 pags.

<sup>8</sup> Laurell, Asa Cristina. op cit; pag. 94.

<sup>9</sup> Laurell, Asa Cristina. op cit; pag. 95.

*reproducción eficaz de la fuerza de trabajo...y por otra ayudan a establecer un clima de productividad y paz social que favorece a la acumulación de capital".<sup>10</sup>*

Almada Bay nos señala: *"Las políticas sociales son arena de lucha no dictado inapelable o definición inerte, ya que el Estado y en concreto el sector salud son escenario donde se expresan y reflejan las contradicciones de nuestra sociedad y la prolongación donde se dirimen las demandas y reivindicaciones de los diferentes grupos sociales. Las políticas son resultado y condensación de la lucha de clases en desarrollo y el conjunto de servicios sociales así obtenidos, son su fruto concreto...la extensión y el nivel de concesiones sociales reflejan...la fuerza que alcanza la clase trabajadora en bloque..."<sup>11</sup>*

El Estado de bienestar que se ha aplicado en México es el de un "Estado de bienestar periférico"<sup>12</sup>, es decir, sólo se limita a cubrir a los empleados de la economía formal; no se tiene los avances de los países desarrollados, pero, *"...ha respondido a un patrón de reproducción de corte fordista-periférico..."*

Para Bolívar A.<sup>13</sup>, el movimiento armado de 1910 dió como resultado un Estado de bienestar criollo. Considera que hoy en día se esta en transición hacia un nuevo Estado de bienestar.

Para mediados de los años setenta, dados los problemas del capitalismo, se replantearan varios aspectos que habían venido funcionando en la postguerra. Un tema por demás importante a discutir era la relación entre el Estado y la sociedad.

*"El Estado benefactor había construido una formula capaz de conciliar los intereses económicos y políticos de la burguesía con las demandas sociales de las clases subordinadas...Pero la recesión económica viene a cuestionar la esencia misma de estas políticas...Para hacer frente al endeudamiento y la inflación uno de los componentes de la fórmula recetada por los organismos financieros internacionales es la reducción del gasto público..."<sup>14</sup>*

### 3.2.1 MMH

<sup>10</sup> Soria, Víctor M. "Estado y política social en México, 1982-1993. Principios generales y alternativas de transformación", en Calva, José L. op cit. Pag. 69.

<sup>11</sup> Almada Bay, Ignacio "La crisis y la salud" en Gonzales Casanova, P. y Aguilar Camín H. (coord.), "MÉXICO ANTE LA CRISIS", 2a ed.; México, D.F.; Siglo XXI, 1986, Vol. 2, Pag. 113.

<sup>12</sup> Soria, Víctor M., op cit ; pag. 70.

<sup>13</sup> Bolívar Augusto, "Entorno al Estado como promotor del Bienestar social en México" en Calva, José L., op cit; pag. 115.

<sup>14</sup> Ziccardi, Alicia "Problemas urbanos: proyectos y alternativas ante la crisis" en Gonzalez Casanova y Aguilar Camín (coord.), op cit. Pags. 52 y 53.



Para Carrasco y Provencio<sup>15</sup>, la política social tiene que ser evaluada tanto por el gasto público destinado al bienestar social (salud, educación, vivienda y seguridad social), como en el mejoramiento en el empleo, en el ingreso y en el consumo, para así, poder ver en verdad si se cubrieron éstas necesidades básicas. En este tenor, al inicio del gobierno de MMH se tiene lo siguiente: caída del salario real, alto desempleo, bajo consumo; sin embargo, lo más dramático será en lo referente a la salud, pues hay brotes de fiebre tifoidea, paludismo, oncocercosis, lepra, etc. en estados como Chiapas, Guerrero, Hidalgo, de México y Veracruz, principalmente.

Al inicio de su gestión algunos autores mencionan, por ejemplo, lo siguiente:

*"La persistencia de los daños a la salud referidos (se refiere a polio, tetanos, sarampión, tuberculosis, brucelosis, paludismo, etc.)...esta determinada por la existencia en su trasfondo, de un medio insalubre, de una vivienda carente de servicios indispensables como agua potable y drenaje y la ausencia de educación para la salud...Estar en la base de la pirámide, ser de los de abajo, implica un elevado riesgo de morir que el país deliberadamente tolera, ya que los pobres aportan la casi totalidad de las defunciones originadas por causas evitables mediante la dotación de servicios mínimos ( en educación, vivienda y salud) y una alimentación suficiente y equilibrada."*<sup>16</sup>

Rolando Cordera nos señala con respecto a las muertes evitables:

*"Esta dramática dimensión de la vida en México, condensa el hecho generalizado de que un alto porcentaje de la población nacional no satisface de manera mínimamente aceptable ninguna de sus necesidades esenciales..."*<sup>17</sup>

Nos señala que 45% de la población no cuenta con ningún medio efectivo de atención para la salud; y, además:

*"Se ha estimado que sólo un mínimo de los mexicanos mayores de quince años puede satisfacer de manera simultánea sus necesidades en materia de educación, vivienda y alimentación... se trata pues, sin recovecos, de la mayor parte de los mexicanos."*<sup>18</sup>

Esto es, sucintamente, el marco social que recibe la administración para 1982-1988. Pero...

<sup>15</sup> Carrasco Rosalba y Provencio Enrique "La política social 1983-1988 y sus principales consecuencias" "INVESTIGACIÓN ECONÓMICA" 184, abril-junio de 1988; pags. 91-110.

<sup>16</sup> Almada Bay Ignacio, op cit, pags. 96 y 97.

<sup>17</sup> Cordera C., Rolando "El desarrollo económico y social: referencias y temas de una propuesta alternativa" en Gonzalez Casanova y Aguilar Camín, op cit, pag. 355.

<sup>18</sup> Cordera c., Rolando, op cit

Dados los rezagos sociales, la política social tendrá, en el papel, mayor relieve; se hablará de obtener mayor equidad e igualdad. Estos objetivos se plasmarán en el plan nacional de desarrollo, basados en los estudios realizados por COPLAMAR en 1979. Los intentos por mejorar los niveles de bienestar social quedarán en los programas para la educación, cultura, deporte y recreación; en el de salud; en el de alimentación; así como, la elevación a rango constitucional del derecho de todo mexicano de recibir protección a su salud.

Sin embargo, como bien nos señalan Carrasco y Provencio<sup>19</sup>, la política social fué contradictoria entre lo que se puso en el papel y en los programas, y en lo que se llevo a la práctica. Como se puede ver en el programa nacional de desarrollo, se da énfasis en el crecimiento económico con baja inflación como requisito para poder generar empleos y mejores ingresos, y por ende, mayor bienestar. Es decir, sólo se ponía atención en los aspectos económicos (empleo, salarios, inflación, etc.) que permitieran lograr estabilidad macro, pasando a segundo término la política social. Por ejemplo, en los criterios generales de política económica para 1983 se mencionan incrementos MODERADOS en los salarios nominales. Lo frustrante es que no se lograron, como se sabe, los objetivos de crecimiento económico, de mayor empleo, de menor inflación, etc. y tampoco mayor bienestar social.

Así pues, a pesar de que en la retórica se manifestaba preocupación por los problemas sociales, en los hechos se tuvo lo siguiente:

**GASTO SOCIAL.** Dados los enormes pagos que se realizaron por concepto de servicios de la deuda (gasto no programable) poco quedaría para el gasto en desarrollo social. Por ejemplo, en 1981 70% del gasto era para aspectos sociales y productivos y el 24% para pago de la deuda, empero, para 1988 se proyectaba el 38% para la creación de bienes y servicios y 57% para servicios de las deudas interna y externa.

Lustig Nora nos dice: *"Desde la crisis de 1982, y especialmente despues de la instrumentación del programa de ajuste de De la Madrid en 1983, el gasto del gobierno (con la excepción de los pagos de intereses) ha sufrido amplios recortes, incluyendo el área de desarrollo social...Por otro lado, los pagos por intereses han crecido continuamente como proporción en los egresos administrativos, alcanzandose niveles inaceptables despues del surgimiento de la crisis de la deuda en 1982."*<sup>20</sup>

Como nos muestra el cuadro (3.5), el gasto per cápita en desarrollo social decreció, lo que no sucedía en cincuenta años. Asimismo, el cuadro (3.6) nos indica el grave deterioro que sufrió el gasto social.

<sup>19</sup> Carrasco Rosalba y Provencio Enrique, op cit, pags. 92-95.

<sup>20</sup> Lustig Nora "Magnitud e impacto del gasto público en el desarrollo social de México" INVESTIGACIÓN ECONÓMICA 187, enero-marzo de 1989, pags. 89 y 90.

La menor cuantía de recursos para aspectos sociales, más la severa caída en los salarios y empleos, repercutió al engrandecimiento de la pobreza y de la marginación. Los grupos de personas más desfavorecidos serán los más afectados.

El gobierno sostenía, maquiavelicamente, que los menores recursos destinados a política social traería ventajas, pues así se tendría disciplina en el gasto y, una mejor eficiencia y productividad en los programas asistenciales.

**EDUCACIÓN.** En este renglón social se verá lo contradictorio del discurso con respecto a la práctica oficial. Se decía que de 1983 a 1988 las escuelas aumentaron en 40% y el personal docente en 30%, sin embargo, lo cierto es que el gasto en educación disminuyó (ver cuadro 3.7). Lustig<sup>21</sup> nos señala que en 1983 cayó en 37.6%. Además, el deterioro del salario real de los maestros y la poca inversión en infraestructura habría de dañar la calidad en la enseñanza.

Es esclarecedor el cuadro (3.8), pues nos indica el deterioro que se da a partir de 1982 en eficiencia terminal y en absorción en los niveles de secundaria, media superior, técnico, etc.

Cabe señalar, que la eficiencia terminal se refiere a los estudiantes que pasaron año en el último grado, en comparación (%) de los estudiantes del primer ingreso. La absorción, por su parte, nos compara porcentualmente el número de jóvenes que ingresan a cierto ciclo con respecto a los que egresaron en el ciclo anterior; es decir, nos da información de las personas que no continuaron estudiando, lo que se observa, claramente y con tristeza, analizándolo en términos absolutos.

Sin duda que los problemas económicos inducen a truncar estudios, ya que, infinidad de familias asalariadas se han visto en la necesidad imperiosa de poner a trabajar a sus miembros que estaban en edad de estudiar (secundaria, bachillerato, carrera técnica, etc.), con tal de obtener ingresos que les permitiese dar un poco de mejoría en sus gastos esenciales. No en balde creció el ambulante, los limpiavidrios, malabaristas, etc., en donde es fácil ver su corta edad.

**SALUD.** En tal sector será evidente la caída en el gasto en términos reales, ya que en proporción al PIB en 1982 fué de 3.67%, y para 1988 de 2.26%. Cabe señalar que el Banco Mundial sugiere una proporción del 6 al 8%.

Con respecto al gasto programable también se observa un gran deterioro: en 1981 es de 47.7% y en 1988 de 13.10%.

---

<sup>21</sup> Lustig Nora, op cit, pag. 95.

Por consiguiente, las inversiones caerán ocasionando que la calidad y cobertura de los servicios se vean afectados. Un ejemplo, es la insuficiente cantidad de medicamentos que se pueden ofrecer en centros de atención pública.

Es conveniente señalar lo siguiente. La secretaría de salud es de gran importancia pues da atención a las personas que no cuentan con seguridad social ni con medios para recibir atención privada, lo que constituye una gran cantidad de solicitantes. Además, es la encargada de la prevención de enfermedades; de inspeccionar la sanidad e higiene en la elaboración de alimentos comerciables y de otros servicios, vigila la fabricación de medicinas, insecticidas, etc.; procura evitar por medio de la publicidad la drogadicción y el alcoholismo, además de otras importantes funciones. Sin embargo, a pesar de tal trascendencia, los recursos que recibe son magros. Para 1980, por ejemplo, los gastos porcentuales en salud eran del IMSS de 56.7%, ISSSTE de 32.6% y la secretaría de salud de sólo 10.7%. Es de esperar, por consiguiente, el tipo de atención que brinda, o sea, insuficiente y, de poca calidad y eficiencia.

En resumen, existe una gran cantidad de mexicanos que carecen de servicios médicos básicos, tanto cualitativa como cuantitativamente.

**CONSUMO.** La drástica caída en los salarios y en el empleo, y la eliminación o racionalización de subsidios a los alimentos (al arranque del gobierno de MMH), trajo como consecuencia modificaciones en el consumo de básicos.

Se nos menciona<sup>22</sup>, por ejemplo, que en 1983 se destinaba el 47% del gasto mensual a la compra de alimentos, mientras que seis años antes era de 37.4%. Es decir, el salario sólo se utilizaba (y utiliza) para lo mínimo, para lo esencial.

Carne, leche, huevos, etc. se verán sustituidos o disminuidos, lo que repercutirá en gran baja nutricional de la población asalariada. Aparecerán como complemento los alimentos chatarra.

Es conveniente señalar que no entra en el interés de este apartado, ni del siguiente, hacer un análisis exhaustivo de la política social seguida durante 1982-1994; sólo interesa dar luces en cuanto al comportamiento que tuvieron los gobiernos en materia social, ya que, dicho comportamiento, repercutió considerablemente en la seguridad social.

En este sentido, es evidente que durante el gobierno de MMH hubo falta de atención en salud, educación, consumo, etc. , es decir, una serie de acciones deliberadas con tal de disminuir el gasto social.

<sup>22</sup> Carrasco Rosalba y Provencio Enrique, op cit, pag. 103.

El siguiente sexenio habría de manejar un esquema que compatibilizaría la política económica de restricción monetaria con la lucha a la pobreza extrema y, además, que fuera benéfica al partido gobernante; tal esquema sería el programa nacional de solidaridad.

### 3.2.2 CSG

Dado que el gobierno salinista recibe a una población con aumentos en rezagos y carencias sociales (desempleo, bajos salarios, falta de vivienda, baja nutricional, etc.), se verá en la necesidad de crear algún mecanismo que intente atacar los problemas de pobreza y de pobreza extrema.

Es oportuno señalar, que dependiendo del estudio y su metodología, existen varias definiciones y delimitaciones de lo que se entiende por pobreza y pobreza extrema. Aquí señalamos lo siguiente: se define a la pobreza como insatisfacción de las necesidades primarias, es decir, no se alcanzan a cubrir en su totalidad los principales menesteres, y es que las personas que se encuentran en tal situación, reciben menos de dos salarios mínimos por familia, por lo que su consumo está por abajo del mínimo aceptable. Por otro lado, se considera a la pobreza extrema al grupo de personas que no alcanzan a obtener una alimentación suficiente, ni una atención adecuada a su salud e higiene, así como de vivienda, lo cual, no les permite desarrollarse plenamente.

Sin embargo, hay quien piensa que no es de utilidad el denominar y dividir a la pobreza en extrema, rural, urbana, media, baja, etc. pues no permite visualizar la dimensión del problema.<sup>23</sup>

Así pues, la política social se enmarcará, básicamente, en el programa nacional de solidaridad (PRONASOL). También, paralelamente, se dan las primeras tendencias de empezar a privatizar varios servicios sociales (por ejemplo el IMSS y algunas funciones de CONASUPO, etc.).

Se hizo énfasis, durante todo el sexenio, en que la política social era prioritaria para combatir la desigualdad, sin embargo, la política económica basada en la austeridad dejó muy poco margen de maniobra a la solución de carencias básicas, es decir, se supeditó el bienestar social al crecimiento económico con baja inflación.

Para "combatir" la pobreza extrema el PRONASOL se centró en tres aspectos:

1.- Atención a las necesidades básicas de la población como sería el alcantarillado, la electrificación, el suministro de agua potable, la creación de

<sup>23</sup> Ver Arellano, Luis M. "Pobreza extrema, un expediente abierto", BUCARELI 8 (suplemento de "El Universal"), num. 19; 28 de sep. de 1997; pags. 4-6.

unidades médicas y de escuelas en zonas rurales y/o marginadas (llamadas "escuela digna", "hospital digno" y "vivienda digna"); así también proporcionar alimentos a los habitantes de dichas zonas.

2.- El segundo aspecto de interés era el de crear infraestructura que permitiera el desarrollo regional. En los municipios, por ejemplo, se crearon carreteras, puentes, y caminos necesarios dentro de diversas poblaciones; también se dotaron instalaciones deportivas y becas.

3.- Ayuda, en regiones económicamente atrasadas, para el desarrollo de actividades agroindustriales, agropecuarias, piscícolas y de proyectos microempresariales; todo esto, para que se pudiera incentivar al empleo y a un mejor ingreso.

En un primer momento las actividades del programa nacional de solidaridad eran manejadas por la presidencia a través de varias instituciones estatales como :SHCP, SECOFI, SARH, SEP, SS, SRA, IMSS, CONASUPO, INEA, etc. Más tarde, se modificaría la secretaría de desarrollo urbano y ecología (SEDUE) para llegar a ser la secretaría de desarrollo social (SEDESOL), la cual, sería la principal entidad estatal para el funcionamiento, coordinación y aplicación de las tareas del PRONASOL. Políticamente sería una secretaría con mucha importancia.

Los recursos financieros manejados por el programa tuvieron como fuentes principales los ingresos fiscales, el ahorro público que se logró dada la política macroeconómica de austeridad, la desincorporación de paraestatales y el fondo de contingencia. Aún con todo, los recursos que se destinaron fueron pequeños en proporción al PIB: 0.68% en promedio de 1988 a 1993.

La principal característica del PRONASOL fue el involucramiento y participación dinámica de las comunidades, pues proporcionaron, en su mayoría, mano de obra para la solución de sus carencias, asimismo, vigilaban y definían el uso de los recursos dados por el programa.

Su basamento ideológico fue el liberalismo social, término tan pregonado por el gobierno de Carlos Salinas. Tal doctrina política se opondría tanto a una visión totalitaria del mercado como a una visión estatizante, como condiciones, para un mejor uso de los recursos productivos, y una mejor distribución de la riqueza.

En este sentido, los problemas sociales tendrían que ser enfrentados no solo por el Estado, sino por toda la sociedad. Aprovechar las fuerzas del mercado, la política estatal y la energía de la sociedad para la solución de la marginación y la miseria. Según el liberalismo social, habría que cambiar de un Estado paternalista a un Estado solidario y promotor.

En esencia esto era el PRONASOL, empero, es pertinente hacer las siguientes consideraciones.

El PRONASOL aprovechó la experiencia y riqueza de las movilizaciones y organizaciones sociales, como podrían ser, los movimientos urbanos de los años setenta y la solidaridad mostrada por los habitantes del D.F. dadas las secuelas del terremoto de 1985. Sin embargo, no se les dio un cauce más integral para resolver carencias, sino por el contrario, se le capitalizó en aras de legitimar al gobierno, al presidente y al partido oficial, así como, para evitar conflictos sociales.

La estrategia de ir seleccionando áreas en donde aplicar el programa, sin tomar en cuenta su universalización, evitó una verdadera cruzada contra la pobreza extrema, pues hubo regiones en donde no se percibieron auténticos beneficios.

Con el PRONASOL queda en evidencia el cambio del Estado en cuanto a política social se refiere, se pasa de lo general a lo particular y selectivo. No se toma a la sociedad y sus organizaciones en su conjunto, sino, a grupos muy localizados. Un programa con características universales hace más por disminuir la pobreza, que uno enfocado sólo a los pobres. Quizas por esto ha sido, y fue en su momento, criticado por tener fines electoreros; por ejemplo, Laurell Asa C.<sup>24</sup> nos refiere que estudios realizados demostraron que las acciones de PRONASOL se aplicaron en donde había problemas de índole político-electoral, y no de acuerdo a la solución de desigualdades.

Las injusticias sociales causadas por una excesiva concentración de la riqueza en pocas manos, provocan malestar social, y por ende, riesgos<sup>25</sup>; ante esto, se crean mecanismos que eviten choques violentos, es el caso donde surge el programa nacional de solidaridad. Con tal estrategia salinista, se da la imagen de una mayor preocupación por la marginación y sus secuelas, empero, la política económica de corte neoliberal, aplicada desde 1982, ha generado una gran cantidad de pobreza, de desigualdad y de graves carencias.

La política social, (lease PRONASOL), aplicada durante el salinismo sólo actuó como aspirina ante un cancer, pues no existió una verdadera e integral estrategia de bienestar. Una auténtica preocupación hubiese sido la de generar condiciones para aumentar el empleo, así como, no fetichizar la lucha contra la inflación afectando los salarios y engrandeciendo los ingresos empresariales. Una

<sup>24</sup> Laurell, Asa C. "La política social en el gobierno democrático" en Martínez, Ifigenia (comp.) "ECONOMÍA Y DEMOCRACÍA. UNA PROPUESTA ALTERNATIVA", 1a. ed.; México, D.F.; Grijalbo, 1995; 484 pags.

<sup>25</sup> Ver: Saldivar, Américo "Costos y efectos sociales de la política económica", "ECONOMÍA INFORMA", num. 228, abril de 1994; pags. 5-11.

política social, en verdad comprometida con los marginados, debió de haber comenzado por ahí.

Resumiendo, podemos decir que no hubo en los gobiernos de 1982 a 1994, (y aún en el actual), el compromiso e interés por resarcir la problemática social. En 1982-1988 la principal preocupación del gobierno fue la de pagar los servicios de la deuda externa aún a costa de generar mayor marginación y miseria; después (1988-1994), el principal interés fue el de profundizar el cambio estructural en la economía y, en aras de obtener la firma del TLC, bajar con verdadera obsesión el proceso inflacionario, a pesar de sacrificar el empleo y el salario.

Dada la ideología monetarista, impuesta a partir del gobierno de MMH, no se ha permitido que el gasto social repercuta en la regulación económica, a pesar del perjuicio que se ha ocasionado a las instituciones y políticas de tipo social.

Aunado a esto, el combate a la inflación da pie a un mayor control social facilitado por el desempleo, la austeridad y los bajos salarios.

Tan no interesó atacar la miseria de muchos mexicanos, que diversos estudios realizados (Boltvinik, Lustig-Mitchell e INEGI-CEPAL) nos muestran cómo de 1981 a 1992 la pobreza aumentó en mayor ritmo en comparación con el periodo 1968-1981. Por ejemplo, Julio Boltvinik<sup>26</sup> nos describe la evolución de la pobreza según un análisis realizado por Hernandez Laos, en el cual, nos percatamos de lo siguiente:

En los años que van de 1963 a 1981 la pobreza cae de 77.5% a 48.5%, o sea, se reduce en 37.4%. El ingreso per cápita de la clase trabajadora se incrementó en 54.4% durante 1970-1981.

Lo crítico es a partir de 1981 pues la tendencia se revierte, la pobreza ya no disminuye sino que aumenta. Tan solo de 1981 a 1984 la pobreza sumó diez puntos porcentuales más, llegando a 58.5%. Lo mismo sucede hasta 1989. Durante 1981-1991 el ingreso per cápita de los trabajadores bajó a 37 %, es decir, la participación de las remuneraciones en el producto se deterioraron.

En contraste con la recesión económica de 1981-1994, hubo concentración del ingreso; asimismo, crecieron a un menor ritmo que en 1963-1981, los servicios de educación, salud, seguridad social, vivienda, agua potable, alcantarillado, electricidad, etc.

---

<sup>26</sup> Boltvinik, Julio "Evolución de la pobreza en México" BUCARELI 8 (suplemento de "El Universal"), num. 19; 28 de sep. de 1997; pags. 8-10.



Es esclarecedor el cuadro (3.9) que nos señala, por medio de deciles, los grupos de pobreza extrema (decil uno), y los hogares que concentran un ingreso muy elevado (decil X).

### 3.3 Resultados Para la Seguridad Social en México en el Periodo 1982-1994.

La seguridad social no estuvo indemne a las crisis económicas y a las políticas de estabilización y cambio estructural, las cuales, se vieron al inicio del presente capítulo. Dos efectos sumamente negativos que ocasionaron a los trabajadores las políticas económicas de 1982-1994, fueron la gran concentración del producto y el deterioro de la seguridad social.

Fenómenos, que se mencionaron anteriormente, como la caída abrupta de los salarios reales, la inflación, el desempleo y, el alejamiento deliberado del gobierno, dañaron considerablemente al IMSS. A continuación se detalla cómo fue esta situación.

**INFLACIÓN.** En el periodo 1982-1988 el IMSS habría de iniciar el padecimiento crónico en su situación financiera debido al severo proceso inflacionario, ya que, se elevó el costo de los servicios, y con la caída de los salarios reales, se afectó negativamente el monto real de las cuotas. En el decenio 1981-1991 el INPC aumentó 172 veces y el índice del salario en 121, asimismo, el índice de precios de la salud fue de 215.

**DESEMPLEO.** Un problema que ha persistido en forma acentuada desde 1982 es la falta de empleo, esto, como resultado de que el producto no se ha incrementado por arriba del crecimiento poblacional, incluso ha decrecido. En este sentido, al bajar el número de asegurados, caen los ingresos del instituto.

El empleo es un factor decisivo en las finanzas del IMSS, al disminuir la oferta de trabajo, y dado el nivel salarial deprimido, los problemas financieros serán más cuantiosos.

En los países industrializados la seguridad social se ha visto afectada por el desplazo de mano de obra por parte de maquinaria; en México, se estaría dando tal situación en algunos casos.

Si revisamos el cuadro (3.10) vemos que el número de establecimientos micro y pequeños representan el 98% del total nacional, es decir, son los que generan un mayor crecimiento del empleo; sin embargo, con las crisis recurrentes, como la de diciembre de 1994, son los que se vieron más seriamente deteriorados, provocando su cierre y por ende un aumento en el desempleo; o también se dió la situación de evadir cuotas por parte de los empleadores. En consecuencia, al dañar tal estructura productiva se afectaron, de manera importante, los ingresos del IMSS.

En la presentación de la propuesta obrero-patronal para la transformación del instituto ( 1 de noviembre de 1995), se dijo que sin empleo no hay seguridad social. En efecto, pero, lo que se tiene que hacer es obtener una macroeconomía que motive al empleo, una política monetaria que favorezca su crecimiento, y no todo lo contrario.

**SALARIOS BAJOS.** En el periodo 1982-1994 los ajustes macroeconómicos sacrificaron los salarios reales lo que repercutió en los ingresos fiscales, y en consecuencia, en menores recursos al IMSS. La política monetaria restrictiva que se aplicó (principalmente en 88-94) en aras de bajar la inflación a un dígito, logró su cometido, pero, a expensas de la depresión en los salarios.

Además, como se señaló en la parte de desempleo y de acuerdo al cuadro (3.10), los ingresos que reciben los trabajadores en los micro y pequeños establecimientos, son bajos dada la falta de apoyo que se le ha dado a este tipo de negocios.

Como "defensa", lo que el instituto hizo fue elevar la base de cotización de diez veces el salario mínimo a veinticinco salarios mínimos, así como, eliminar excepciones al pago de cuotas. Empero, esto no fue suficiente.

**AUMENTO EN LA DEMANDA.** Las crisis económicas han sacrificado a la seguridad social de dos maneras: por un lado no le facilitó en los años pasados tener un crecimiento sano que le hubiese permitido afrontar con mayor fortaleza los problemas que le han venido aquejando, y así, dar una mejor cobertura, pues aunque ésta ha crecido también su esfera administrativa. Por otro lado, las crisis hicieron acelerar la jubilación, y, ocasionaron que se les diera atención a grupos que utilizaban servicios particulares, pero, por problemas monetarios, se vieron en la necesidad de acudir al IMSS a recibir apoyo por lo que se incrementó su demanda, teniendo como resultado, saturación y una atención no del todo adecuada. Tal situación habrá de afectar el prestigio del instituto.

Asimismo, otras situaciones favorecieron el que la demanda halla crecido: incremento en las enfermedades epidemiológicas, las cuales, se presentan en todo el mundo (cancer, sida, tuberculosis, enfermedades coronarias, etc., etc.), disminución de las tasas de mortalidad y mayores expectativas de la población. El aumento de la pobreza también es un factor que ha motivado mayor demanda; por ejemplo, en los últimos años ha crecido el número de personas con problemas de tuberculosis, enfermedad que según los especialistas, está en relación directa con el bajo nivel de la calidad de vida.

Naturalmente, también la población mexicana ha crecido ( 50 millones de personas de 1970 a 1990), en consecuencia, también el número de pensionados, lo que representará un desequilibrio entre oferta y demanda. Un aspecto que conviene señalar es que el número de derechohabientes es mayor que el número

de asegurados (ver cuadro 3.11). Del total de la población derechohabiente 63.64% corresponde a familiares de asegurados y pensionados, y el 36.36% restante pertenece a estas dos últimas figuras, lo que nos da una idea del crecimiento en los servicios que deben de prestarse.

Lo complicado es que el descuido y la falta de inversión en el instituto, no ha permitido satisfacer cabalmente toda esta creciente demanda.

Por lo que toca a los dos gobiernos (82-94), en ellos hubo restricciones presupuestales y nulo interés por ayudar a resolver la situación de desmantelamiento y de baja calidad en los servicios que presentó el IMSS en dicha etapa; el cuadro (2.2) nos indica que a mediados de los años ochenta el gobierno bajó su aportación. Al contrario, lo que se buscaba era la descentralización de las actividades gubernamentales y el autofinanciamiento de sus servicios. Sin embargo, en algo sí les fue de provecho: el uso político para el nombramiento de su director general.

Ante esta problemática del instituto, en la población derechohabiente se dan quejas acerca de los malos y pobres servicios que se brindan, es decir, se cae en el desprestigio; desprestigio e inconformidad que será capitalizada por grupos empresariales que sólo se han interesado en su privatización total, y por ende, se manifestará en contra del aumento de las cuotas; además, le achacará al IMSS altos costos e ineficiencias en su funcionamiento. Considerará que es grande su estructura administrativa.

Como conclusión, puede sostenerse que al IMSS se le descuidó y abandonó, deliberadamente, a su propia suerte; y, que tal situación será aprovechada por intereses lucrativos.

Con el instituto pasa lo mismo que con las personas de la tercera edad, a las cuales, se les considera como una carga, sin pensar que gracias a ellas las generaciones presentes están formadas. La seguridad social ha sido desde su creación, un artifice para el mantenimiento de la paz y la tranquilidad que han disfrutado varias generaciones; además, al IMSS es posible revitalizarlo y fortalecerlo, sólo es cuestión de que en verdad se quiera hacerlo y se entienda su importancia y sentido económico.

### 3.4 Los problemas del IMSS

A continuación se presentan de manera más específica las dificultades del IMSS, sin embargo, cabe señalar que los ramos de aseguramiento que enseguida se mencionarán se refieren hasta antes de la entrada en vigor de la nueva ley del seguro social, es decir, el 1 de julio de 1997. En el siguiente capítulo se analizarán tales transformaciones en los ramos de aseguramiento.

## ENFERMEDADES Y MATERNIDAD (EM)

Este ramo estuvo operando con cuotas correspondientes al 12.5% del salario de cotización de los trabajadores. Si el salario era alto, mayor era la cuota, teniendo como límites 25 salarios mínimos; si las empresas creaban empleos beneficiaba los ingresos. Las cuotas no estuvieron en función de la edad, del estado de salud o del número de familiares del trabajador; abarcó el diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de las distintas enfermedades y del embarazo, asimismo, entraban las prestaciones económicas.

Sin embargo, desde un principio fue insuficiente la cuota, ya que se calculó para dar atención sólo al trabajador sin tomar en consideración a sus familiares que tenían el derecho a recibir los servicios. Por esta razón el seguro de (EM) ha sufrido, siempre, de desfinanciamiento, el cual, era corregido por recursos provenientes del ramo de invalidez, vejez, cesantía y muerte (IVCM) y del ramo de guarderías. Este subsidio se dió, en un principio, con tal de que se pudieran llevar a cabo las inversiones en infraestructura necesaria, para que así, entrara en acción el instituto; esto era posible, en un inicio, por la razón de que (IVCM) tenía recursos que todavía no utilizaba para las pensiones.

Con el tiempo, el número de pensionados y de mujeres que requerían servicios de guarderías, hizo que ya no fuera posible destinar recursos de (IVCM) y guarderías a (EM).

Dado el desfinanciamiento, la calidad en los servicios de corto plazo no ha sido adecuado y oportuno. Los costos de tales servicios avanzaron más rápido que lo que se incrementaban las cuotas. (EM) siempre ha operado con déficits, agravándose en los años ochenta por la caída de los salarios reales, ya que se redujeron los ingresos en 35%.

A pesar de que los gastos se ajustaron, los costos eran mayores por cuestión de la inflación; por ejemplo, los bienes de la salud que conforman el INPC crecen a mayor ritmo que el mismo índice, por lo que afectaría con mayor fuerza a los egresos. Las cuotas se indizarían al nivel salarial y no al costo de los servicios.

El sistema de abastecimiento de medicamentos, equipos y materiales es obsoleto y centralista, lo que ha ocasionado una burocracia excesiva y de altos costos para su funcionamiento.

Una administración burocrática demasiado grande, lícita, compra, almacena y destina los bienes a las diferentes delegaciones. Todo esto genera costos financieros en inventarios, en activos fijos para la custodia y envío de los

medicamentos y materiales, además, de pérdidas y gastos en depreciación de los activos fijos.

Si la compra en masa a precios bajos representaba un ahorro, éste se pierde por la excesiva cadena de trámites, más aún, se incurre en altos costos que dañan el presupuesto de abastos. Dicho sea de paso, el 82% de tal presupuesto se ejerce a nivel central.

El tomar las decisiones de manera centralista ha ocasionado desequilibrios entre oferta y demanda, lo que dramáticamente resulta en desabasto y sobreabasto en distintos centros de atención. Y es que las compras en masa no siempre corresponden a los requerimientos de las unidades médicas (se cuenta con 1764). Estas, no tienen prácticamente voz para opinar sobre lo que se tiene que comprar, por lo tanto, no las corresponsabiliza en el manejo de los productos; así por ejemplo, se dan abusos en la emisión de recetas.

Todo el camino de requerimiento, de licitación, de compras y de distribución genera fallas en la información y, por ende, ineficiencias, amén de que la informática para el registro de consumos tiene quince años de retraso<sup>27</sup>. Por consiguiente, al no existir un verdadero sistema de información y de control para el reporte de necesidades de las unidades médicas, se incurre en graves desperdicios. Existen gran cantidad de medicamentos y productos de distinto tipo que tienen fecha de caducidad, por lo que muchos de ellos se descomponen o pierden sus propiedades. Otra ineficiencia, por falta de información, es que para algunos casos de curación se compran medicinas en cajas de veinte pastillas, cuando para la curación, en promedio, es suficiente con diez grageas.

Obviamente, todo este aspecto de mala planeación en el abastecimiento de los bienes para la salud, necesarios para el diagnóstico y curación, causan malestar y quejas en los usuarios, pues para surtir sus recetas tienen que hacer enormes filas en el mejor de los casos, y si no, remitirse a otras unidades, o, en última instancia, a farmacias de tipo lucrativo.

Existen también problemas en su personal, sobre todo en primer nivel. Se dan situaciones de apatía ya que no hay motivación para el mejoramiento y eficiencia en el trabajo, esto, por la razón de que hay igualdad de ingresos entre médicos que atienden a diferente número de pacientes. En algunos áreas se dan casos de exceso de personal, y en otras hay sobrecarga de tareas.

La forma en que se da consulta no facilita una relación y un conocimiento más apropiado entre el paciente y el médico. Hay tardanzas en los servicios, para el primer nivel puede ser de horas o días, para el segundo nivel días o semanas, y para el tercer nivel pueden ser meses.

---

<sup>27</sup> IMSS, "Diagnóstico", marzo de 1995, pag.52.

La actividad para tener al día la vigencia de derechos es anticuada y deficiente lo que daña la prestación de las consultas a los beneficiarios; altera el funcionamiento de las unidades médicas y las finanzas del instituto, pues se dan casos en los que se presta atención a personas que ya no cuentan con el seguro.

### INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y MUERTE (IVCM).

Este seguro se estableció con base en un sistema de reparto, y se preveía dar una pensión digna a las personas que la necesitaran. Los recursos se obtuvieron por contribución del salario de cotización y de manera tripartita.

Lo problemático estuvo desde sus inicios pues las pensiones se fijaron sin prever la inflación. Como ya se vió, anteriormente, las reservas monetarias se utilizaron para crear la *infraestructura del instituto*, así como para apoyar a (EM), pero no para salvaguardar circunstancias desfavorables en el futuro, como sería el fenómeno hiperinflacionario de la década de los setenta y ochenta.

Para aliviar los daños ocasionados por el aumento de los precios se aumentaron los beneficios (gastos médicos a pensionados, prestaciones sociales, aumento en las pensiones, etc.) sin modificar las contribuciones. De acuerdo al IMSS<sup>28</sup>, el trabajador recibe más de lo que acumuló en su vida productiva.

Además la población pensionada ha crecido a mayor ritmo que los cotizantes, según cálculos<sup>29</sup> en los próximos veinte años habrá de crecer a una tasa anual promedio de 5.7%, y la de cotizantes en 2.6%. Otro factor es que la esperanza de vida a aumentado; hoy en día el llegar a los sesenta y cinco años se tiene una esperanza de 18.6 años para hombres y 20.7 para las mujeres; y para el año 2030 será de 19.61 años para varones y de 21.49 años para las damas. Se considera que por cada persona que se jubile a los sesenta y cinco años, el instituto lo protegerá por treinta años (18 años por pensión y 12 por viudéz, en promedio), empero, muchos de ellos sólo contribuyeron diez años.

Otra dificultad que refiere el instituto es que la estructura de (IVCM) ha propiciado la evasión y la subdeclaración. Se ha discriminado a trabajadores de bajos ingresos y a mujeres, que por diferentes razones (baja escolaridad que no les permite subir su ingreso, el que las mujeres contraen nupcias y no continúan trabajando, etc.) dejan de pertenecer a la economía formal.

Los fenómenos inflacionarios han incidido de manera negativa en la cuantía real de las pensiones que habrían de recibir los trabajadores en el futuro, pues no se indizaban al INPC. Las pensiones eran resultado de el promedio de los salarios en los últimos cinco años dividido entre al salario mínimo al momento

<sup>28</sup> IMSS, op cit, pag. 59.

<sup>29</sup> IMSS, op cit, pag. 60.

de la jubilación. En consecuencia, en etapas de inflación dicho resultado del cálculo disminuía las pensiones, pues el salario mínimo se incrementaba.

Es claro que el seguro no consideraba todo el tiempo laborado por el individuo, sino, sólo los últimos cinco años, lo cual era injusto ya que un trabajador puede obtener mejor ingreso a la mitad de su vida productiva, y no precisamente en el último lustro. Además era desventajosa la situación para las personas que se jubilaron en épocas de gran espiral inflacionaria. Esta situación propiciaba la subdeclaración en casi todo el tiempo de trabajo, pero, se sobredeclaraba en los cinco años finales de labor.

Como la estructura del seguro tenía un piso para la pensión mínima, la inflación hacía gravitar en ella a trabajadores con diferentes niveles de ingreso; y, como no hay relación entre el salario y su tiempo de cotización para el monto de la pensión, se tenía lo siguiente:

-Si se obtenía un salario mínimo, la diferencia de pensión entre cotizar 10 y 45 años era de 14.7%.

-De dos salarios mínimos, la diferencia entre cotizar 10 y 45 años era de 128.2%.

-De 3 salarios mínimos la diferencia entre cotizar 10 y 45 años era de 241.5%.

-De 7 a 10 salarios mínimos, la diferencia entre cotizar 10 y 45 años era de 659.6%.

En consecuencia, el mayor apoyo se daba a los asalariados que cotizaban sobre un salario mínimo en 10 años.

Esta cuestión provocó que a personas con mayor salario y que cotizaron a edad avanzada, les haya convenido subdeclarar su salario, ya que pagando cuotas mayores no hacía que se incrementara en gran proporción la cuantía de la pensión.

Otro caso de subdeclaración es que trabajadores de poco ingreso hayan tenido las intensiones de pagar cuotas sólo en etapas cortas, pues el seguir pagando su contribución por mayor tiempo no les generaría mayor pensión.

Así pues, la subdeclaración de los ingresos se pudo hacer de común acuerdo con el empleador; otra forma, fue la de trabajar por temporadas (una de 10 años) en el sector formal, se dejaba de hacerlo y, cuando se estaba cerca de los 64 años, se recomenzaba a trabajar para cumplir el año faltante, y así recibir la pensión mínima. El IMSS asegura esto<sup>30</sup>, sin embargo, a esa edad ¿quien aceptaría darle empleo?.

---

<sup>30</sup> IMSS, op cit, pag. 74.

Por lo que toca a las pensiones por invalidez, se prestaron a casos de corrupción ante la falta de un estricto control.

A pesar de sus problemas financieros se han utilizado sus recursos (4.7%) en prestaciones sociales, esto, sin estar contemplado como obligatorio por la ley, y además, los gastos administrativos en que se han incurrido.

El seguro de (IVCM) se complementó, en 1992, con el sistema de ahorro para el retiro (SAR), sin embargo, desde un principio ha adolecido de fallas y errores, como personas con diversos números de registro, ineficiencia en el registro de las cuentas individualizadas, problemas de fiscalización, etc. Por su parte la banca no se ha interesado por manejar cuentas de pensiones con salarios bajos.

En resumen, los cambios demográficos y problemas estructurales afectaron al sano desenvolvimiento de éste seguro.

### RIESGOS DE TRABAJO (RT).

Se implantó con los objetivos de dar protección al individuo ante la desdicha de sufrir algún percance en su centro de trabajo, o por la pérdida de salud dadas sus actividades que desarrolla. Con el tiempo, también se consideraron los viajes de la casa al trabajo y de regreso, como factores de riesgo.

Los recursos para (RT) son aportados por los patrones, en promedio, es de 2.5% de acuerdo al salario de cotización. Para definir la cuota, se pondera el peligro de accidentes que tenga la rama de actividad, y el propio peligro de la empresa. Con base a una fórmula de siniestralidad se jerarquizan las empresas en tablas de riesgo, lo que permite ubicarlas de acuerdo a su peligrosidad. Lo característico es que a una sola empresa no le es posible obtener una mejor categoría y pagar menos cuota; esto sucederá, sólo si todo el ramo, a la que pertenece dicha empresa, disminuye el riesgo.

Los principales problemas son: mala situación financiera, dado que se realizaron aumentos en los beneficios (como accidentes de tránsito, aguinaldo, finiquito de orfandad; a los huérfanos se les extendió la pensión de 16 a 25 años si demuestran que estudian, entre otras) sin elevar las contribuciones.

La estructura para la determinación de cuotas no motiva el que una empresa implante mejores y menos riesgosas condiciones de trabajo, ya que, para que disminuyan sus contribuciones, toda la rama a la que pertenece deberá también mejorarlas; por el contrario, hay centros de trabajo que deberían pagar mayor contribución pues sus instalaciones son riesgosas, pero, se amparan por el



promedio del ramo. Por lo tanto la empresa que moderniza sus instalaciones subsidia a la que no lo hace.

Además de costos administrativos, la fórmula que se utiliza para calcular el grado de peligro en las empresas, toma en consideración un factor de vida útil del trabajador en 25 años, cuando la etapa productiva se ha incrementado en los últimos tiempos.

## GUARDERÍAS

Se da una gran falta de asistencia de niños inscritos, lo que da oportunidad a aceptar un mayor número de infantes. Empero, la cobertura es limitada, ocasionando trabas para que muchas mujeres puedan participar en actividades económicas con mayor holgura; por ejemplo, en 1985 se atendía el 91% de la demanda, cayendo en 1994 al 52%. Y es que se incurre en altos costos dado el tamaño del personal, pues existen dobles turnos, lo que merma el gasto de operación, además de que se subsidia al ramo de (EM).

## PRESTACIONES SOCIALES

Este beneficio no sólo es para los derechohabientes sino para el público en general.

Tiendas IMSS-SNTSS. Sus finanzas presentan déficit, pues se incurre en ineficiencias en el funcionamiento y en la administración; por ejemplo, hay exceso de personal lo que representa el 80% en gastos de operación. Hay robos "hormiga" dado que no se cuenta con un verdadero sistema de seguridad, además de que se podría deber a que exista colusión entre el personal, pues no hay forma para descubrir y comprobar los hurtos.

Centros Vacacionales. De 1989 a 1994 la afluencia turística se redujo de 2'732,639 a 1'737,673 usuarios (incluye huéspedes, balnearios y campamentos), lo que representó una caída del 34%; tal situación se reflejará en problemas de déficit financiero, en el cual, se considera el valor de depreciación de los activos y los costos de los salarios.

Cabe señalar que el centro vacacional Oaxtepec es el único que presenta salud financiera; quizás por estar más cerca de la ciudad de México le ha facilitado el que no disminuya su cantidad de visitantes.

Velatorios. Según el instituto<sup>31</sup> se brinda atención, aproximadamente, al 5% de los fallecimientos en la república. Pero, es necesario aumentar tal servicio

---

<sup>31</sup> IMSS, op cit, pag. 108

sobre todo en algunas regiones. El usuario se queja de burocratismo excesivo y de su calidad en comparación con los particulares.

Teatros. Es en los años sesenta cuando el instituto inicia su red teatral en varios puntos del país; hoy en día, cuenta con 74 escenarios, 38 cubiertos y 36 a la intemperie.

Por los problemas financieros del instituto en general, y de (IVCM) en particular (pues destinaba recursos a los teatros), en los últimos años no se les ha dado el mantenimiento adecuado ni se ha adquirido el equipo necesario, afectando considerablemente su impulso y mejoramiento.

Los recursos provenientes del arrendamiento de los teatros no son lo suficientes como para obtener beneficios, dados los altos gastos de operación. Dichos recursos son manejados por el "fideicomiso de teatros de la nación".

Unidades Deportivas. Se cuenta con instalaciones idóneas para la práctica deportiva, asimismo, el número de usuarios es muy grande (en 1994 se les dió acceso a 10 millones 835 mil personas). Sus recursos monetarios provienen de las cuotas de los usuarios (son manejadas por el fideicomiso FIDEIMSS) y de los subsidios de (IVCM).

Como todo el instituto, también presentan dificultades financieras por cuestión de que no se han aumentado las cuotas de los usuarios y por la caída en los subsidios de (IVCM), situación que no ha hecho posible dar mantenimiento adecuado, y menos aún, modernizar a las unidades.

Hay, además, poco aprovechamiento de varias propiedades como sería el caso del estadio de fútbol, el de béisbol, etc.

En consecuencia, todas las prestaciones sociales presentan déficit, y es que, siendo (IVCM) su subsidiario, poco es lo que se ha podido hacer para sanear sus finanzas.

Al presentar todo este listado de anomalías en el instituto queda la certeza, como ya se había señalado, que se le abandonó deliberadamente, y además, se le ha utilizado políticamente, pues ¿cómo es posible que nadie se haya preocupado por implantar una mejor planeación y detectar derramas económicas?.

Otro mal que ha dañado de gravedad al IMSS es sin duda la corrupción en todos sus niveles. Fraudes como el del que fuera tesorero general<sup>32</sup>; malos manejos en pagos extraordinarios, en viáticos, en caja chica, en compras, en

<sup>32</sup> ver "El financiero" del miércoles 9 de octubre de 1996. Pags. 36 y 37

medicinas, en personal, etc. ,son cuestiones que indudablemente han deteriorado las finanzas de la institución, sin embargo, nada se ha hecho por evitar todos estos robos, ¿por qué?, quizás la respuesta pueda estar en desprestigiar al IMSS para facilitar, primero, la privatización de los fondos de pensión, despues, todo el sistema de seguridad social.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

#### CAPÍTULO IV ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE LOS CAMBIOS EN EL IMSS

**'No se si aún procede llamarle a México nación. ¿No sería mejor decirle empresa? Así, por ley, al civismo obsoleto lo sustituiría la productividad.'**

En Carlos Monsivais, op cit.

## CAPÍTULO IV ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DE LOS CAMBIOS EN EL IMSS

### 4.1 Crítica de la economía política a la política económica de 1982-1994, y sus efectos en la seguridad social.

Como un primer paso para el análisis de las reformas al IMSS, es preciso referirnos a lo que nos dice la economía política acerca del giro que se dió en la política económica a partir de 1982, de tal suerte, que se puedan comprender mejor las repercusiones en el bienestar de la población en general y, en particular, en la seguridad social. De aquí la importancia de este apartado en el presente capítulo, pues cabe preguntarse: ¿por qué se dan los cambios en la política económica?, ¿a que obedecen los abandonos del Estado en materia social, en crecimiento económico, etc.? También nos clarificará el por qué de las reformas en el IMSS como un primer intento para su privatización.

Para su desarrollo, el capitalismo tiene tres pasos sumamente vitales: generación de plusvalía, su realización y la acumulación productiva.

Cabe señalar, que en países subdesarrollados tal mecanismo se amoldará de acuerdo al proceso de los países avanzados. Lo que les interesa a estas economías es lograr succionar el trabajo excedente; es el objetivo primordial.

Al dificultarse dicho proceso es porque el patrón de acumulación ha dejado de ser útil, por lo que será necesario suplantarlo por uno nuevo que permita las funciones vitales. Para esto, será necesario hacer cambios en la estructura social, es decir, en nuevas relaciones políticas, económicas e ideológicas.

José Valenzuela Feijoo nos define el patrón de acumulación en América Latina como:

*"...forma históricamente delimitada de la reproducción capitalista, lo que supone una unidad específica entre formas específicas de acumulación, producción y realización de la plusvalía y (en América Latina) una articulación específica del polo dominante interno con las formas precapitalistas (y capitalistas) subordinadas, y también una articulación determinada con los centros capitalistas dominantes."*<sup>1</sup>

Así pues, un patrón de acumulación nos indicará lo vital que es para el capitalismo dicho proceso de producción de plusvalía, realización y acumulación.

Es así como se han dado diversos mecanismos para aumentar la plusvalía:

<sup>1</sup> Valenzuela Feijoo, José "¿Qué es un patrón de acumulación?" pag.65.

En el siglo XIX América Latina se inserta y subordina, aún más, al capitalismo monopolístico<sup>2</sup>, el cual, requerirá de materias primas suficientes y de mano de obra barata, en este sentido, el patrón de acumulación fue de carácter primario-exportador. Para aumentar la plusvalía se ampliaba el desempleo, lo que hacía caer los salarios reales.

Al entrar en problemas el anterior patrón, se instala en los años treinta y cuarenta el de sustitución de importaciones, dicho proceso acumulativo tuvo como fin la industrialización, sin embargo, no fue posible llevarla hasta la creación de bienes de capital, además de que no se favorecieron las exportaciones. La teoría keynesiana sera propicia para aumentar la plusvalía, ya que, la inflación fue la que hizo caer los salarios reales, pero, se tuvo como contrapeso al gasto público. Dicho proceso presentará agotamiento y dificultades en los años setenta por lo que sera menester implantar un nuevo patrón de acumulación, lo cual, sera evidente a partir de 1982.

Para fines de los años setenta en los países desarrollados el salario real crece más que la productividad por lo que la tasa de plusvalía se desploma. Aparece un severo proceso inflacionario que hace dejar mal a la teoría keynesiana. Por consiguiente, sera necesario estructurar un "nuevo" modelo teórico, el cual, se basará en el monetarismo y sus consecuentes pérdidas de bienestar social. Habran de surgir el tatcherismo y el reaganismo.

De aquí se puede empezar a explicar toda la pérdida, en México y otras latitudes, del salario social. Por otro lado se ha propiciado la debilidad del sindicalismo, la caída en los impuestos sobre los beneficios, etc.

Por sus características, al nuevo patrón de acumulación, establecido en economías subdesarrolladas, se le ha denominado<sup>3</sup> secundario-exportador; asimismo, autores como Vuskovik y Anibal Pinto lo han calificado como concentrador y excluyente, y como "sociedad de consumo de masas, sin masas".

Las características de tal patrón son las siguientes:

Favorecer la acumulación en los sectores que producen bienes de capital-consumo, bienes intermedios y de consumo duradero. Como no se fabrican maquinas que produzcan maquinas se continuará importando tales bienes, por lo que seran decisivas las compras a los países desarrollados.

Así tambien, se descuidan las inversiones en los sectores que producen bienes salarios, por lo que la oferta es reducida, afectando, en consecuencia, la distribución del ingreso.

<sup>2</sup> ver Cueva Agustín "El desarrollo del capitalismo en América Latina", 11ava. de.; México, D.F.; Siglo XXI, 1987; 238 pags.

<sup>3</sup> Valenzuela Feijoo, op cit, pag. 131.

Las inversiones en el sector favorecido dan como resultado: instalaciones grandes y aumento en la intensidad de capital. Esto redundará en la necesidad de destinar mayores montos de inversión, situación que sólo podrá ser afrontada por el gran capital internacional y por el Estado, sin embargo, éste no la realizará por la ideología del monetarismo. Para resolver el aumento de la inversión se daran las facilidades a los oligopolios, es decir, se propiciará la concentración y la centralización del capital. La iniciativa privada nacional no tendrá la capacidad (o disposición) para realizar grandes inversiones que implican maduración a largo plazo y de mayor riesgo.

Al ser lenta la rotación de capital variable, además de los grandes montos de dinero necesario para inversión, la tasa de ganancia cae, sin embargo, tal problema se salva por medio de elevar la tasa de plusvalía:

Primero se bajan los salarios reales, despues, ya con el patrón de acumulación más establecido, se vale de la importación de bienes básicos, lo cual, incentivará la productividad en el sector nacional que los produce, es decir, se manifestará la plusvalía relativa; pero, tales importaciones afectarán al empleo pues desaparecerá a empresas que no puedan competir con los bajos costos importados; además, si no hay productividad en el sector que genera básicos (como en realidad sucede) se obstaculiza la plusvalía relativa por lo que se acudirá a otras medidas con tal de obtener mayor plusvalía. Es, por consiguiente paradójico.

Con la caída en los salarios reales y en el empleo, se eleva la plusvalía en forma importante. El problema de la realización vuelve aparecer y es que la distribución del ingreso ha afectado a grandes sectores de la población, aunado a que los artículos que se fabrican son de precios elevados, exclusivos para las clases pudientes. Para resolver esta cuestión se motiva el crédito para la adquisición de tales productos. Sin embargo, la principal salida habra de ser el mercado exterior; con base en las exportaciones se podrá obtener la realización de la plusvalía.

Por consiguiente, se da una mayor apertura de la economía con el fin de aumentar las exportaciones, empero, las importaciones habran de crecer en mayor cuantía, ocasionando déficit en la balanza de pagos; tal desequilibrio se eliminará con las cuantiosas entradas de capital, sobre todo especulativo y volátil.

Para toda esta implantación, en una primera etapa (digamos 1982-1988), la política económica de tipo monetarista es crucial, sobre todo para la caída en el ingreso, en privilegiar a los monopolios, en la apertura económica, y en las privatizaciones; se ahondan más los costos sociales y el desarrollo se estanca.

El FMI propicia el que el monetarismo se aplique a largo plazo (y no solamente como antecedente para el nuevo patrón) pues su interés es

reestructurar a las economías con tal de favorecer a los oligopolios internacionales. Por lo tanto, se rechaza sistemáticamente la sustitución de importaciones, el mercado interno y el papel redistribuidor del Estado; y defiende al mercado, a la libre circulación de mercancías y de capitales.

Y es que la coherencia que debería seguir, después de haber generado cuantiosa plusvalía, es que se invirtiera en bienes de capital, sin embargo, esto no sucede pues se requiere de apoyo estatal para dirigir las inversiones nacionales a sectores dinámicos, controlar la apertura comercial y financiera, e incentivar al mercado interno. A su vez el Estado podría ayudar a realizar la plusvalía, pero, con el esquema ideológico neoliberal lo anterior no se lleva a cabo.

Para dar salida a todo este excedente se recurre al consumo capitalista, a los gastos improductivos como el suntuario; el consumismo y el despilfarro son las "soluciones".

¿Por qué se dá el que la política económica monetarista se afiance en el largo plazo?, y ¿por qué se permite que sea incoherente el uso del excedente?

La división de la plusvalía se da entre dos figuras de capitalistas: el capitalista en dinero y el capitalista industrial. Las dos figuras tienen su papel asignado, así también, obtienen y utilizan el excedente de distinta forma. El capitalista en dinero obtiene el excedente por medio del interés y, por lo regular, es más afecto a lo suntuoso y al derroche. Su acumulación es de capital-dinero, y no de acumulación productiva.

Además, en algunas circunstancias se les premia; si la tasa de interés es más atractiva que el beneficio empresarial, el inversionista recurrirá a los mercados financieros en lugar de realizar inversiones reales y de largo plazo. Es decir, la acumulación y los capitales se desplazarán desde la esfera de la producción hacia la de circulación. Por lo tanto, el reparto de la plusvalía es en mayor parte para el pago de intereses.

Es así como el poder y auge del capital-dinero, auspiciado por el monetarismo, ha dominado a la economía, convirtiéndola en especulativa; en donde las finanzas volátiles es lo decisivo, y no, la economía productiva.

Los favorecidos son los financieros internacionales y nacionales. Como bien señalara José Saramago en varias entrevistas<sup>4</sup>, el poder real (el financiero) se encuentra en otro lugar, no precisamente en los gobiernos democráticos; en tal poder real el pueblo no tiene voto ni mucho menos voz.

---

<sup>4</sup> Escritor portugués. Con respecto a su visita que hizo a México en el mes de marzo del presente año.



No en balde el enorme propósito de manejar los recursos provenientes de las pensiones; de aquí el interés del capital-dinero, pues, con tales acciones lo que se busca es aumentar el ahorro interno sobre todo el privado, y manejar los recursos más eficientemente, según dicen. Para esto, la tasa de interés juega un papel fundamental para premiar al ahorro.

Aunado a esto, la apertura facilita el consumo suntuario por lo que la inversión no se incrementa. Además, hay otros aspectos que también la inhiben: tasa de interés demasiado alta; no crece lo suficiente el producto y, la maduración de los proyectos de inversión son de largo plazo.

Otro problema que ocasiona la apertura financiera, es que se entorpece el financiamiento del déficit público dado que se compite con mercados financieros del resto del mundo, y en consecuencia, la tasa de interés se eleva para que sea atractiva a la inversión foránea. Por lo tanto, una vez más, es benéfica (la tasa de interés) para el capital volátil, y de perjuicio para las actividades productivas.

Si se presentaran dificultades para la entrada de capital especulativo o de endeudamiento, se invitaría más inversión extranjera directa (IED), pero, con los siguientes atractivos: bajo costo de la mano de obra, facilidades fiscales, infraestructura, sindicalismo maniatado y pasivo, etc.

#### 4.1.1 Efectos en la seguridad social.

Al implantar otro patrón de acumulación, el Estado también sufre cambios en cuanto a sus actividades económicas, políticas y sociales. En este sentido, las políticas públicas se subordinan a la lógica del sistema de valorización del capital, su interés es serle útil al sistema en cualquier momento dado; todo sea por aumentar la plusvalía.

La vinculación con la clase empresarial es modificada. Como ya se mencionó en el capítulo anterior, la atención en aspectos redistributivos y de bienestar social se reduce de manera importante, de esta forma, se apoya al gran capital monopólico y, se daña a las clases populares y a la pequeña burguesía.

Los principales efectos negativos del patrón de acumulación son:

1.- Al favorecer el sector I (de bienes pesados) se disminuye el ingreso, pues no se canalizan inversiones para aumentar la oferta de bienes que consumen los trabajadores.

2.- Si fuera el caso, con mayor intensidad de capital no se favorece la creación de empleos.

3.- El capital-dinero es el que tiene el poder real, de aquí el enorme interés en manejar los recursos de las pensiones.

4.- Aunque se escuche trillado, pero la realidad así lo demuestra, las políticas económicas de estabilización del FMI no han tenido ninguna preocupación por las urgencias sociales.

Así pues, el patrón de acumulación neoliberal mantiene estructuralmente el salario bajo y un alto nivel de desempleo. Bajo este esquema, la seguridad social no podría verse fortalecida, ya que, el salario y el empleo son sus principales fuentes de financiamiento, por lo tanto, era menester modificar la estructura del IMSS con tal de que no presente obstáculos. Es decir, hacer un instituto ad-hoc al patrón de acumulación vigente.

#### **4.2 Análisis de la reforma en la estructura del IMSS.**

Es claro que los cambios en el IMSS se han ido dando de manera cautelosa y con lentitud, por parte del gobierno. En 1992 con la creación del sistema de ahorro para el retiro (SAR) se dan los primeros pasos para ir desmantelando al IMSS; en 1995 hay descentralización y desconcentración en siete direcciones regionales, las cuales, atienden a 36 delegaciones. Todo con tal de optimizar y racionalizar las actividades.

Por lo que respecta a la creación del (SAR), en tal sistema de ahorro forzoso ya se involucra a la banca para la administración de los recursos de los empleados; se da la capitalización individual, la inversión pública de los recursos en valores gubernamentales, etc. Se pasa a un régimen público-privado, basado en el reparto y la capitalización individual. Se dan, pues, las condiciones para el surgimiento de las afores y siefores.

Lo más trascendental, hasta ahora, es la reforma a la ley del seguro social que el congreso de la unión decretó el 12 de diciembre de 1995. Con tal disposición se dividieron a los fondos de salud, en aras de propiciar su autosuficiencia; siendo importante la individualización de las pensiones. La entrada en vigor fue el 1 de julio de 1997.

Sin duda que las reformas se ajustan al modelo económico, en el cual, se reconoce implícitamente que no es posible crear empleos en la cuantía necesaria ni tampoco ingresos suficientes. Con estas carencias no sería posible continuar con el mismo esquema de seguridad social pues se seguirían afectando las finanzas del IMSS. Por lo tanto, con el nuevo esquema muy pocos trabajadores podrán obtener una pensión suficiente.

Asimismo, la privatización de los fondos de pensiones se enmarca dentro del programa nacional de financiamiento para el desarrollo económico, como coadyuvante para la generación de ahorro interno. También tiene que ver con el hecho de que en los mercados financieros del exterior las pensiones han empezado a ocupar relevancia.

Además, ahora el sistema se fundamenta en el mercado y en el individuo. El fin es destinar mayores recursos a los mercados financieros.

Las principales modalidades de la reforma son:

1.- Manejo privado de los fondos individualizados.

2.- Asignación y administración privada de los beneficios que resulten de los diferentes seguros, como son: retiro, cesantía y vejez (RCV); invalidez y vida (IV) y riesgos del trabajo. Todo esto, con base en contratos mercantiles de rentas vitalicias, retiros programados y primas de sobrevivencia.

3.- Régimen de capitalización individual.

4.- La estructura de los aportes son definidos.

5.- Los rendimientos financieros son inciertos y no existen rendimientos mínimos reales garantizados.

6.- Las comisiones que pagan los trabajadores son de libre fijación.

7.- El Estado garantiza una pensión mínima. Y

8.- Los seguros de (RCV) e (IV) se financian de manera independiente, y son dirigidos por las afores y siefores (que veremos más adelante). El IMSS sólo tiene las funciones de fiscalizar y de recaudar fondos.

Para implantar tal esquema, el seguro (IVCM) se partió en dos, uno contingente y otro preventivo: invalidez y vida (IV) con una cuota tripartita del 4%<sup>5</sup> y el de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) con una cuota de 4.5%. Las cuotas se calculan con el salario base de cotización.

A su vez, con el seguro (RCV) se establecieron los fondos individuales y las cuentas individuales del retiro (CIR) para cada trabajador; en tales cuentas se registran los siguientes depósitos:

- Para el seguro de cesantía en edad avanzada y vejez, 4.5% de cuota tripartita sobre el salario de cotización.

---

<sup>5</sup> 2.5% es para cubrir las pensiones, y el restante 1.5% para las prestaciones en especie de (EM) de los pensionados y beneficiados de (RT), (IV) y (RCV).

- 2%, aportado por el empleador, para el (SAR).
- 5% aportado también por el empleador para el Infonavit.
- Aportación estatal, como cuota social, de un 2% aproximadamente del salario mínimo general del DF, el cual, se ajustará cada noventa días con el INPC.
- Los rendimientos que se generan. Y
- Aportaciones voluntarias, si es el caso.

La operatividad de los seguros y el pago de pensiones, se lleva a cabo de la siguiente forma.

Para (RCV) se requieren de 1250 semanas de cotización (23 años), dos y media veces más que el esquema anterior. Hay un aumento de quince años. Si se cotizaron sólo 750 semanas y se cumple con la edad (60 años para cesantía y 65 de vejez) los asegurados no podrán tener derecho a contratar una renta vitalicia; lo único que podrán hacer es retirar su saldo en una sola exhibición, y tendrán derecho a las prestaciones en especie de (EM).

El seguro de invalidez será para los asegurados que tengan acreditado el pago de 250 semanas (4 años con 7 meses) de cotización. En el anterior esquema se requería de 150 cotizaciones semanales. Sólo si el IMSS determina que la invalidez es de 75%, o más, serán necesarios 150 semanas.

Se suspenderá el pago de la pensión garantizada si el pensionado se vuelve a ocupar en alguna actividad que pertenezca al régimen obligatorio.

Para el pago de pensiones se involucra a los particulares, ya que, ahora las pensiones de invalidez, vejez, viudez y orfandad se contratarán con una compañía de seguros, la que a su vez, determinará (de acuerdo a las condiciones imperantes del mercado de seguros) el precio de la prima de los nuevos seguros de renta vitalicia, de sobrevivencia y temporales.

En el caso del seguro de (IV) si los cálculos determinan una pensión menor a la garantizada, que es de un salario mínimo general mensual del DF, el gobierno federal cubrirá la diferencia, de tal suerte que el asegurado alcance la pensión mínima de renta vitalicia. Cabe aclarar que la contratación del seguro privado será pagada con los fondos de (RCV), por lo que al trabajador se le descontarán recursos de su retiro.

También, si en (RCV) el trabajador no alcanza a cubrir la pensión mínima garantizada, el gobierno federal le proporcionará la cantidad faltante. Para el

pago de tal pensión se programará y dividirá el monto total de acuerdo a la esperanza de vida del pensionado, por lo que sólo se pagará por un tiempo determinado. La pensión será pagada por el IMSS.

Si se da el caso de que los fondos acumulados en la cuenta individual de retiro (CIR) son mayores a los que se requieren para poder contratar la pensión, se tendrá el derecho a disponer del sobrante en una sola exhibición, o también, ocuparlo en una renta vitalicia por un monto mayor.

En cuanto al seguro (RT) en situaciones de incapacidad temporal o parcial se contratará una renta vitalicia o un seguro de sobrevivencia, pero, será en disminución de la cuenta del seguro (RCV). Las pensiones se adquirirán en las compañías comerciales de seguros.

Asimismo, para asegurar a sus familiares en casos de contingencia de (IV) y (RT), los trabajadores elegirán la compañía de seguros de su predilección. Tales seguros contratados serán, según la circunstancia, de renta vitalicia, temporal o de sobrevivencia.

Cabe señalar que el monto constitutivo necesario para tener acceso a los seguros de (IV) y (RT) lo define el instituto, solo que se le descuenta lo acumulado en (RCV), y el monto que quede es la cantidad de dinero que se da a la compañía aseguradora.

Ahora las prestaciones sociales están dentro del seguro de guarderías, por lo que la cuota que antes era de 1%, ahora es de 0.8% y 0.2% para tales ayudas sociales. Otra diferencia con el esquema anterior es que se ayudaba para gastos de matrimonio. Hoy, ya no es una prestación pues cada persona solventará tales gastos, sólo se le facilitará el poder retirar recursos de su (CIR), y con cargo a la cuota social que el gobierno le tenga depositado. El monto es de treinta días del salario mínimo vigente en el DF.

Podemos resumir que los seguros (IV) y (RCV) son el punto central de las reformas al IMSS, y los que permitieron la creación de las afores y siefores.

Esquemáticamente, los trabajadores verán sólo los siguientes pasos de sus recursos:

**AFORES-SIEFORES-AFORES-CIAS. DE SEGUROS.**

#### **4.2.1 Afores y siefores.**

Para el manejo de las pensiones se crearon las administradoras de fondos para el retiro (AFORES) y las sociedades de inversión especializada en fondos

para el retiro (SIEFORES). Con tales intermediarios se rechaza la esencia de la seguridad social en cuanto a las pensiones, es decir, la redistribución entre generaciones, de manejo y de administración pública.

Para esto, también existe la comisión nacional del sistema de ahorro para el retiro (CONSAR), que es un órgano administrativo desconcentrado de la SHCP, dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas, con competencia funcional propia en los términos de la ley de los sistemas de ahorro para el retiro. Dicha comisión tiene a su cargo la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro. Es decir, tiene la facultad de inspeccionar a los bancos que manejan los recursos del SAR, a las afore y a las siefore.

Así, la consar autorizó a 17 afore (ver cuadro 4.1) en las que se encuentran extranjeras, tres de ellas al 100%. Al entrar en vigor, las afore contaron con una masa de recursos de 74 mil millones de pesos, 32 mil del SAR y 42 mil del infonavit. Según cálculos de la consar, se espera que en el primer año se acumulen 30 mil millones de pesos.

Entre las condiciones que se pidieron para la constitución de las afore y siefore, está la de un monto mínimo de capital por 54 millones de pesos. Cada afore puede captar, como máximo, el 17% del mercado.

Las afore, siefore y compañías de seguros trabajan bajo el sistema mercantil de sociedad anónima de capital variable.

Las afore atraen, manejan e invierten en los mercados de valores y de deuda los recursos que provienen del seguro de RCV (la prima es de 8.5% sobre el salario base de cotización). Para estos movimientos, las afore dirigen a las siefore los recursos, y estas, los invierten en la compra de instrumentos y valores financieros.

Tenemos entonces que, las afore actúan como sociedades operadoras de las siefore, pues se encargan de las actividades administrativas y operativas de la compra-venta de valores que estas últimas ordenen. Por estas tareas, las afore cobran su respectiva comisión.

A las siefore se les clasifica como intermediarios financieros, pues tienen la función de vincular a oferentes de recursos (trabajador) y demandantes de capital (empresas y gobierno). Reuniendo la suma de pequeños montos de recursos de un grupo de trabajadores, forma un capital común y de una magnitud tal, que le facilita participar y adquirir en la compra de varios instrumentos y valores financieros, con lo cual, da la posibilidad de disminuir el riesgo y generar rendimientos en función de los recursos aportados.

Sin embargo, es importante recalcar que el trabajador sólo aminora el riesgo de su inversión, pero de ninguna manera desaparece.

También cabe mencionar las siguientes acotaciones:

Los empleados no invierten sus recursos en la afore sino que ésta sólo la administra en su CIR, y los invierte en una entidad separada de ella, que es la siefore.

Las afore pueden manejar varias siefore, que tienen una composición de su cartera distinta, así como de riesgos.

Los accionistas de las siefore son los trabajadores y la propia afore.

Las siefore no pagan intereses, sólo otorgan un rendimiento producto de las inversiones de cartera en el mercado. La diferencia es importante ya que el pago de intereses lo da una relación deudor-acreedor que es la misma de la banca y sus clientes. Para el caso de afore-siefore y los trabajadores, la relación es la de un administrador y un cliente (trabajador) que adquiere una parte proporcional de la cartera de inversión con los recursos de sus aportaciones.

Las siefore no pueden invertir en instrumentos diferentes de los que autorice la consar, así por ejemplo, el 30 de junio de 1997 emitió una circular en la que ejemplifica y autoriza las carteras de inversión:

En una cartera 100% gubernamental: udibono 51%, cetes 39% y moneda extranjera 10%.

En una cartera con inversión privada: udibonos 51%, empresas privadas 25%, bancos 10%, cetes 14%.

Así también, los recursos sólo se pueden destinar a papeles emitidos por empresas mexicanas, tanto en México como en el extranjero. (Ver circular de la consar del 10 de octubre de 1996).

Los beneficios dependen del comportamiento del mercado, menos las comisiones que se pagan a las afore por la administración de la cuenta y por los servicios de : dar al trabajador el saldo que tiene, por consulta adicional, reposición de documentación de la cuenta individual, y en impuestos.

Los recursos de los trabajadores que no eligieron afore se dirigieron a la cuenta concentradora, operada por Banco de México y a nombre del IMSS; con un plazo máximo de cuatro años (del 1 de enero de 1997 al 1 de enero del 2001).

En el último informe de la consar se cita que al 13 de marzo de 1998, 11'803,217 trabajadores están afiliados en alguna afore (ver cuadro 4.1). Dicha cantidad representa un 80% de las estimaciones que realizó la comisión. Así también, se proyecta como potencial del mercado las siguientes cifras para el presente año: 14'819,093 trabajadores, y cada afore puede captar 2'519,245 (17% del mercado).

#### 4.3 Perspectivas y crítica de la reforma al IMSS.

Es evidente que se requerían cambios, pero, ¿cuál debió ser el sentido?, como política social o como instrumento financiero. Es claro que se perdió el sentido social por un sentido financiero. De aquí que el enfoque de las reformas sea ideológico, ya que no se dirige a dar mejor y mayor atención, sino a solucionar problemas macroeconómicos, en aras de financiar el crecimiento.

Por ejemplo, es de notar que para los financieros del Banco Mundial<sup>6</sup> sólo mencionen beneficios en cuanto a disminución de las distorsiones en el mercado laboral, en un ensanchamiento de los mercados de capitales; en el mejoramiento de la regulación y de los mercados e intermediarios financieros; así como en otros incentivos para estos servicios.

Además, como sabemos, el mercado presenta distorsiones en los ámbitos donde actúa, en consecuencia, si se deja la seguridad social a sus fuerzas es de esperar que habrá, en un futuro, desigualdades en atenciones a la salud y en la previsión. Lo cual no deja de ser preocupante dado el rezago que hay en estos aspectos.

Sin embargo, la insistencia en la privatización avanza cautelosamente.

De ahí que también vaya dirigida la descentralización en siete direcciones generales que se realizó en 1995. De esta forma lo que se intenta es optimizar las funciones de la institución, pero, el riesgo es que se incurra en desigualdades en cada región, pues ya no habrá una centralización de los recursos y de destinarlos equitativamente; las regiones tendrán su propia estrategia.

Asimismo, hay la tendencia de ir dividiendo los servicios entre el sector público y privado, el primero se encargaría de dar atención primaria y el segundo en dar atención secundaria, terciaria y especializada. Todo esto, sin tomar en consideración qué criterios se habrían de seguir, pues el personal médico es de

<sup>6</sup> Ver "El financiero" del 1 de noviembre de 1996. pag.8.



instituciones de educación y de investigación públicas, lo que representará diferentes tipos de organización.

De privatizarse, en un futuro, las clínicas de primer nivel se presentaría otra dificultad: la parcialidad en la expedición de incapacidades, en favor de los empresarios. El IMSS las da imparcialmente, por lo que ante la queja común de los empleadores de que son muchas las incapacidades, es de esperar lo que sucedería: las clínicas servirían a los particulares, resultando numerosos casos en las que personas trabajarían enfermas, o en faltar a su trabajo "injustificadamente" padeciendo alguna enfermedad.

Por otro lado, con la privatización de las pensiones del seguro (IVCM), el IMSS dejó de percibir alrededor de 5% de sus ingresos totales. El instituto ya no tiene el derecho de administrar tales ingresos, por lo mismo, ya no se analiza su cuantía en los informes financieros, ni el consejo técnico define la inversión de los recursos monetarios.

Al quitarle recursos al IMSS se le imposibilita su crecimiento, ¿cabría esperar apoyo estatal?; de seguir el retiro del Estado es de esperar que paulatinamente el IMSS vaya desapareciendo, para así, en un siguiente paso sea la medicina privada la beneficiada. Y es que, por ejemplo, el gobierno no ha tomado una sola medida de emergencia en comparación con los bancos, las carreteras, deudas fiscales, etc.

A continuación presentamos los cuatro aspectos (pensión de RCV, en afores siefores, como coadyuvante para la generación de ahorro interno y en finanzas públicas) que a nuestro parecer, muestran las principales inequidades e inconsistencias en el nuevo esquema de seguridad social, y que en un futuro, ocasionarán mayores perjuicios que beneficios.

#### 4.3.1 En la pensión de RCV.

Por lo que toca a la pensión por cesantía en edad avanzada o vejez, se alargan las semanas de cotización. En el esquema anterior para tener derecho a las pensiones se requerían un mínimo de 500 semanas de cotización, es decir, casi diez años; en el esquema de hoy se necesitan 1250 semanas de cotización, o sea, más de 24 años.

Lo difícil es que las personas siempre tengan empleo en su etapa productiva, pues ante el desempleo creciente, y sin cambio en la política económica que lo pueda hacer caer, se prolongará el tiempo para poder retirarse.

Si una persona de 65 años es cesada sin alcanzar el derecho a una pensión, el ahorro en su (CIR) le va alcanzar sólo unos cuantos meses, sin importarle a las afores o patrones de lo que va a vivir. Esto no sucedía en el

esquema anterior, pues con diez años de cotización se protegía de por vida al asegurado.

Además, al alargar la jubilación lo que se provoca es que el desempleo se incremente aun más pues se le cierran las puertas a jóvenes que desean trabajar. En Europa, por ejemplo, sucede lo contrario: se reduce la edad de jubilación para poder proporcionar empleo. Pero, en un país como el nuestro que padece gravemente de desempleo, tal medida pudiera ser absurda, aunque tiene su cometido: aumentar la plusvalía.

Por otro lado, de continuar la estrategia monetarista los ingresos de los trabajadores no se recuperarán, sino, al contrario; razón suficiente para que los fondos que se envíen a la (CIR) sean magros. Por lo mismo, es muy difícil que se hagan aportaciones voluntarias.

Con respecto a las cuotas sociales del gobierno no cabe esperarlas de cuantía atractiva, pues con los problemas fiscales (por ejemplo, hoy en día la caída en los precios del petróleo), y con la ideología del recorte presupuestal de los mismos gobiernos conservadores, será mínima la aportación.

Es difícil esperar rendimientos importantes en el manejo de las (CIR), ya que la inflación debe de ser baja, sin embargo, en una economía como la mexicana siempre cabe la posibilidad de enfrentar procesos hiperinflacionarios.

Es importante recordar que la tasa de retorno depende de la rentabilidad que se haya logrado.

A todo esto hay que restar los pagos a las afores y siefores por concepto de comisiones y de prima de riesgos.

Los resultados de tal sistema se podran observar en un promedio de veinte años; demasiado tarde para que muchos trabajadores logren una mejoría económica.

#### **4.3.2 En afores y siefores.**

Se han presentado diversas irregularidades, desde administrativas hasta graves. En noviembre de 1997<sup>7</sup> se anunció que la consar multó en octubre del mismo año a seis bancos y nueve afores (de un total de 17); tales multas ascendieron a 1.3 millones de pesos.

Los bancos castigados (Banamex, Bancomer, Banjercito, Mexicano, Bital y Atlántico) incurrieron en demorar, fuera de plazo, los estados de cuenta del SAR, así como, dar información ineficiente a las instituciones de seguridad social.

<sup>7</sup> Ver "La Jornada" del 7 de noviembre de 1997, pag. 19.

del mercado, lo que indica una diferencia desproporcionada en la afiliación de trabajadores. Lo mismo sucede en Chile, de las quince administradoras de los fondos de pensiones, tres son las que abarcan el 68% de los asegurados.

Lo anterior pudiera deberse a que no se ha cumplido la condición de que el trabajador en forma individual decidiría su afiliación a determinada afore, pues en la práctica se a recurrido al corporativismo por medio de las empresas o del sindicato; y, por que para el cambio de afore el trámite es engorroso.

Uno de los principales supuestos de la competencia perfecta es que los agentes económicos tienen conocimiento completo del mercado, por lo tanto, los trabajadores tendrían que tener un cabal conocimiento de las finanzas y de todo lo relacionado con sus (CIR) para obtener resultados óptimos. Sin embargo, es difícil que los trabajadores en su mayoría puedan tenerla.

Es importante recalcar que no por que las siefores diversifiquen sus inversiones posibilitará que el riesgo desaparezca, sino, sólo se aminorará; y en situaciones de inestabilidad económica la pérdida puede ser de graves consecuencias.

De todas formas, para obtener rendimientos aceptables de las (CIR) se necesitan por lo menos dos cosas: crecimiento del empleo y del salario. Pero, dada la dependencia de la economía mexicana con el exterior y el retiro del Estado, los resultados no parecen ser nada favorables.

La carrera competitiva de las diferentes afores se centra en el número de afiliados, cuando en realidad esto para algunas compañías pudiera no tener sentido, ya que la administración de carteras muy grandes con baja rentabilidad podría poner en jaque a la infraestructura de varias administradoras, de tal forma que para algunos el jugar en esta competencia podría ser contraproducente.

En este sentido, si una afore quiebra se pierden los recursos de los trabajadores, existiendo sólo la pensión mínima (salario mínimo) que el gobierno asegura.

En consecuencia, no hay garantía para los trabajadores de que su rendimiento y ahorro esten a salvo, pues se sabe de la gran vulnerabilidad del sistema financiero (sino recordar los problemas financieros y la creación del fobaproa). Como se sabe, no hay una verdadera separación entre las afores y el resto de las actividades bancarias.

Los costos de administración, registros individuales, cambio de una afore a otra son por cuenta del propio ahorrador.

Por lo que se ha señalado hasta aquí, podemos entonces aseverar que se transfieren al trabajador todos los riesgos (fraudes, desviación de recursos, mala administración, anomalías del patrón, etc.) y costos. El entrar al mercado se estará sujeto a que halla pérdidas y ganancias.

Lo mismo que con el SAR, en el cual se fincaron muchas expectativas favorables, no hay seguridad en creer que con la privatización de las pensiones se van a obtener recursos suficientes y dignos para las personas en edad del retiro laboral.

Sin duda, las afore son las que sacaran el mayor provecho, pues manejarán cuantiosas sumas de dinero ajeno.

#### **4.3.3 Pensiones de la (CIR) y el Ahorro interno.**

Se dice que la privatización de las pensiones ayudarán a resolver la generación de ahorro interno, tan necesario para financiar el desarrollo económico. Sin embargo, de muy poco servirán tales recursos.

No necesariamente la privatización de las pensiones incrementaran el ahorro, pues un mal manejo de las afore tenderá a disminuirlo. Otra situación que puede retraerlo, es que si los empleados confían en que su futuro ya está asegurado con el nuevo esquema, ya no van a tener los mismos incentivos para ahorrar por su cuenta, por lo que aumentarán su consumo. En consecuencia el ahorro privado total será más bajo aún.

Lo decisivo es que el país tome un camino de crecimiento, todo lo demás es perder tiempo y recursos.

Es necesario invertir, el crecimiento no es exclusivo del ahorro sino de la inversión. La aseveración de que el país no puede crecer por el bajo ahorro interno es falsa. Si nos atenemos al punto (4.1) hay una sobreexplotación, por lo tanto si hay recursos, y lo único que se requiere es dirigirlo a actividades productivas.

Lo importante es crear las condiciones que faciliten la inversión; en crear fuentes de trabajo y no únicamente en tener mayor ahorro financiero.

Además, no debe olvidarse que la estructura industrial es la que hace crecer el ahorro externo. El más leve crecimiento económico causa déficit en cuenta corriente; siendo mayor con la economía abierta. Por lo tanto, subrayamos: la reforma al IMSS no va a eliminar tal dependencia en el ahorro externo.

#### **4.3.4 En finanzas públicas.**

El cambio de sistema es un periodo de largo tiempo con costos altos, afectando la carga fiscal. El gobierno dice que aportará más recursos, sin embargo, con los problemas de finanzas públicas dada las caídas en los precios del petróleo, ¿será posible sostener la ayuda que se necesita para la transición del esquema? En todo caso lo que se requiere es la reforma fiscal.

Una muestra es que debió de entrar en vigor la reforma el 1 de enero de 1997, pero, por problemas de que Banco de México no contaba con los recursos del SAR, se difirió hasta el 1 de julio del mismo año. Situación que fue tomada como constancia de que el gobierno no podría con la transición, pues implicaba mayor gasto público.

Y es que la implementación del nuevo esquema de seguridad social impactará, en el corto y mediano plazos, fuertemente en los recursos fiscales. ¿Cómo se logrará hacerlo eficientemente, si en lo que va del presente año ya se recortó el presupuesto público en dos ocasiones?.

No debe olvidarse que el gobierno federal protegerá a los pensionados y trabajadores de la actualidad. Para el caso de pensionados por vejez y cesantía ( en 1997 es de más de 460 mil) se rigen por la modalidad anterior. Por lo tanto, no es factible esperar buenos resultados.

La pensión mínima garantizada de hecho es un subsidio fiscal al mercado de pensiones privados, dado que protegerá sus fallas.

Todo lo anterior nos hace sostener que sea deliberado el compromiso del gobierno de destinar mayores recursos para la transición del esquema de seguridad social, pues en cuanto aquél no pueda solventar tales gastos, se deteriorará aún más el instituto, provocándole más críticas y, entonces sí, privatizarlo con los argumentos de que no es posible mantenerlo en mal estado y que sólo los particulares podrán levantarlo.

Además, dado que las ventajas de comerciar con el exterior se basan en precios relativos y no en la productividad, se prevee que en un futuro los impuestos sobre nóminas desaparezcan, por lo que la estrategia sería de que sólo los trabajadores paguen sus servicios asistenciales y de salud (por ejemplo, en Chile se financian sus servicio de salud los propios trabajadores). Quizás habría que esperar algún mecanismo gradual, como se dió primero con el SAR para preparar el terreno y, luego la aparición de las afore.

Existen, en consecuencia, serias anomalías en las reformas, lo que nos hace pensar, una vez más, que la tendencia es a desaparecer el IMSS. La misma coparmex ha declarado<sup>10</sup> que tal modificación aún debe debatirse, pues además

---

<sup>10</sup> Ver "El universal", del 6 de noviembre de 1997, pag. 11.

de que fue realizada al vapor, dice, no se tomaron en cuenta los vaivénes financieros (por ejemplo el efecto dragón) que ponen en franco riesgo los recursos de las afores.

Incluso en los Estados Unidos consideran<sup>11</sup> que la privatización de los fondos de pensión, en ese país, es peligrosa por las siempre posibles caídas en el mercado de valores y, ocasionado, incremento en la deuda pública.

Asimismo, profesores de la Universidad de Yale aseveran<sup>12</sup> que la privatización no es por problemas de insolvencia en la seguridad social, sino, por la ideología e intereses de poderosos financieros, ya que, les aprovecharía el manejo de las pensiones.

Por otro lado, Michael tanner del Instituto Cato, en Washington, y experto en seguridad social opinó<sup>13</sup> que el nuevo esquema del IMSS no esta inmune a equívocos gubernamentales, y a la ambición de las empresas privadas. Llama la atención tal aseveración pues es uno de los que apoyan la privatización y descentralización de la seguridad social.

Consideramos, en consecuencia, que son numerosos los riesgos y las desventajas para la clase trabajadora si se continúa perdiendo la seguridad social. Mucho hay que hacer por preservarla en buen estado, de lo contrario, seran mayores los problemas sociales, políticos y económicos.

Si no hay una planeación integral que concilie desarrollo y política social de nada servira al desenvolvimiento económico el manejo de los recursos, lo triste va a ser que ni los trabajadores ni el país obtendrán las promesas que hoy se dan.

Al concluir el presente trabajo, en el mes de abril, surgió el rumor (¿rumor?) de que se privatizará al IMSS, esto, por el prestamo que se esta negociando con el Banco Mundial para que financie las reformas de la subrogación. Vuelve a estar en el debate el interés por venderlo.

---

<sup>11</sup> Ver "The wall streett journal" del 11 de febrero de 1997.

<sup>12</sup> Ver "Los ángeles times" del 6 de enero de 1997.

<sup>13</sup> Ver "El financiero" del 21 de octubre de 1996. pag. 5.

## D. RESUMEN Y RECOMENDACIONES

1.- El IMSS es una entidad sumamente importante para la sociedad, que nos permite ver qué tanto se hace por mejorar las condiciones de vida del trabajador. Dado que están involucrados el capital, el trabajo y el Estado, nos muestra los efectos de la política económica en lo esencial que necesita la población: empleo y mejores salarios.

2.- La seguridad social no fue lo suficientemente apoyada en las décadas de 1940-1980. El Estado no tenía los recursos suficientes dada su prioridad y preocupación por cuidar al capital. Los empresarios eran reacios a su contribución, además de no crear los empleos suficientes. Y, los trabajadores contaron con bajos salarios para fortalecer las finanzas de la institución. Así pues, en esta etapa no se le dieron bases financieras sólidas que se requerían para su sano desarrollo, de tal forma, que le hubiese permitido soportar cuestiones estructurales y coyunturas.

3.- A partir de 1982 se implanta la política económica neoliberal, con el consiguiente desmantelamiento de todas las prácticas y estructuras de bienestar social, en aras de la eficiencia y la competitividad. En un primer momento (1982-1988) se le descuidó dadas las transferencias al exterior por concepto de servicios de la deuda externa. Como consecuencia, en un segundo momento (1988-1994) ya se habla de que está en banca rota la seguridad social, lo que es pretexto para la ideología imperante. Nuestra opinión es que se le ha manejado maquiavélicamente. Por lo tanto:

4.- El estudio del IMSS nos refleja dos épocas en la historia económica moderna: primero, la etapa de la industrialización, la del milagro mexicano, en la que se debió de habérselo fortalecido y no dejar para después la solidez en sus finanzas. Por ejemplo, cuando se vio el apartado (3.4) nos percatamos que desde un principio no se le apoyo decididamente para la creación de infraestructura, y así, utilizar financieramente y con provecho los recursos de (IVCM), de tal suerte que se hubieran hecho crecer dichos recursos. Aquí hubiese sido decisivo la mano gubernamental en la creación de instalaciones. Sin duda era necesaria otra política fiscal.

Segundo, etapa en que se le culpa de ser una "carga", en donde el Estado es un "estorbo", y en donde sólo el mercado es el que debe de dar solución a los problemas económicos y sociales. Desde 1982 el neoliberalismo empezó a destruir las estructuras y las relaciones de producción nacionales, todo con tal de adecuarlas a la globalización y a la nueva división internacional del trabajo.

5.- De acuerdo a los resultados de la investigación, la tendencia es hacia la privatización total del IMSS, de aquí la individualización de las pensiones que se da con la creación de las afores-siefores.

6.- La división de los recursos de (IVCM) anula uno de los principios de la seguridad social (solidaridad intergeneracional y entre ramos) de tal suerte, que se pueda dismantelar aun más al IMSS, y así, sea justificable en una segunda reforma la total privatización de los servicios médicos que se dan a los derechohabientes. Es probable que se continúe con la idea de lo rentable en cuestiones de tipo social.

7.- Sin embargo, sostenemos que la seguridad social no es una empresa inversionista; su meta es brindar atención a los trabajadores en los riesgos y en la prevención.

8.- No hay soluciones sencillas ni milagrosas que resuelvan la falta de atención y la debilidad de la seguridad social. Se ha sobrevaluado el beneficio del nuevo esquema. Lo cierto es que muy poco se ha hecho para dar seguridad a toda la población mexicana, en este aspecto, es pobre lo que el mercado puede realizar en pro del bienestar y de la prevención.

9.- Ante la globalización y con las crisis estructurales de la economía, no hay garantías para obtener rendimientos decorosos o "excelentes" de las (CIR) como según dicen los apologistas del nuevo esquema.

10.- En la lectura realizada en diferentes obras, quedó en claro que cada país tiene su propio sistema de seguridad social dependiendo de sus características propias (económicas, políticas y sociales). Por lo tanto, no es válido poner como ejemplo el caso chileno. Además, si en los países avanzados las reformas a la seguridad social no son radicales, sino sólo en aspectos técnicos y administrativos con tal de lograr ahorros y eficiencias, en un país con marginación y atraso es incoherente y descabellado dejar al mercado su solución.

No es correcto, entonces, afirmar que la seguridad social esta cambiando radicalmente en todo el mundo. Sólo son argumentos que quieren propiciar el apoyo a la privatización.

11.- Es de notar que cuando los intereses de los poderosos son amenazados el gobierno acude en su auxilio, olvidándose del criterio neoliberal de que no debe de participar en la actividad económica. No importa, lo que urge es prestar ayuda al capital. De aquí el rescate a los bancos, carreteras, y otros. Sin embargo, el mismo gobierno no interviene, como debiera, para apoyar a las mayorías, pero, es solícito para ayudar a los privilegiados.

12.- Antes que privatizar a la seguridad social, lo que se necesita es cambiar la política económica relacionada con la creencia obsesiva de que el mercado, por sí sólo, logrará el crecimiento sostenido de la economía. En una país como el nuestro con severos problemas de marginación y de mercado interno reducido no hay condiciones para lograrlo. Sin duda se requiere apoyo estatal en varios aspectos. Además, :



13.- Si se reconoce la atención a la salud como un derecho básico para los individuos, no deberá estar bajo las fuerzas del mercado. Si los servicios de atención a la salud y la prevención forman parte del salario social, éste debe de ser defendido y luchar por su aumento.

Partiendo de estas conclusiones y, con la idea de reformar consistentemente a la seguridad social para lograr su fortalecimiento, tenemos las siguientes recomendaciones:

## RECOMENDACIONES

### En el IMSS

Específicamente en el instituto, es necesario pugnar por su ciudadanización, algo parecido a lo que se hizo en el IFE. Esto es, crear al interior del IMSS una instancia (por lo menos con carácter propositivo y de asesoría) que manifieste, cabalmente, los intereses y las carencias de los trabajadores. Tal instancia estaría conformada por académicos e intelectuales que conozcan la problemática de la seguridad social, y que no tuvieran compromisos partidistas o de gremios lucrativos.

Sólo es cuestión de aprovechar la transición democrática por la que atraviesa el país y que abarque a la institución; ya que, ha sido evidente la parcialidad de la dirección general, consejo técnico, etc. hacia acciones gubernamentales que poco tienen que ver con el mejoramiento de los asegurados. Es indispensable, también, eliminar el corporativismo y la alienación de los representantes laborales.

Con base en lo anterior, realizar una revisión imparcial y exhaustiva en el IMSS.

Sin embargo, es también necesario que se enmarque en una estrategia general de :

## 'POLÍTICA ECONÓMICA

Un punto central es la política económica, la cual deberá quitarse las ataduras ideológicas del conservadurismo. Los hacedores de aquella deben de reconocer que urgen medidas que generen empleo y mejores salarios reales.

Una verdadera e integral política social, con carácter universal, deberá de empezar por ahí, y no sólo en pasar a los particulares cuestiones de índole meramente social.

### POLÍTICA INDUSTRIAL

Se requiere de una política industrial que apoye decididamente a las micro y pequeñas empresas.

El punto 3.3 (desempleo) nos explica que del total nacional de establecimientos, 98% esta compuesto por empresas micro y pequeñas, las cuales son generadoras de empleos.

Así, con una estrategia industrial que apoyara su mejoramiento y existencia (por ejemplo redes de subcontratación) se incrementaría considerablemente la ocupación, el mercado interno, y por ende, se fortalecerían los ingresos del IMSS.

Es importante un programa de apoyo y de incentivos que logren la integración del aparato industrial; éste es el camino para depender menos del capital externo.

### POLÍTICA MONETARIA

Hacer frente a la política monetaria perjudicial que tiene como meta reducir el déficit en cuenta corriente, pero que además sirve para debilitar las finanzas del país y favorecer las inversiones especulativas. Esto quiere decir, no continuar premiando a las inversiones volátiles y, sí atrayendo a la inversión extranjera directa en proyectos de interés nacional.

**AHORRO E INVERSIÓN.** Con la contracción del mercado interno y, como consecuencia, la desindustrialización y la concentración del ingreso, es difícil aceptar la posibilidad de lograr el equilibrio con pleno empleo. No hay condiciones de corto plazo que faciliten el crecimiento del ahorro a largo plazo y que se logre la modernización de las empresas. Por lo tanto, a largo plazo, toda esta problemática inhibe el crecimiento del mercado y de la distribución del ingreso.

Es pues necesario, tomar en consideración variables exógenas en las cuales no es posible su control. En este sentido, sería vital apoyar a las empresas por medio de una disminución en la tasa de interés, lo que llevaría a su modernización, al aumento de su productividad, al mejoramiento en el sector externo y en mayor ocupación laboral.

El crecimiento del ahorro no es factible con un ingreso cada vez más decreciente, en consecuencia, sólo se le puede incentivar con inversión productiva y que genere ingreso creciente y trabajo.

Es entonces prioritario modificar la distribución del ingreso nacional.

### POLÍTICA FISCAL

Este trabajo se está terminando cuando hay una baja en los precios internacionales del petróleo, reduciendo aun más el gasto presupuestal, y como es la costumbre, en menores recursos para rubros del bienestar social. Es pues, urgente, realizar cuanto antes la reforma fiscal.

El congreso de la unión, los empresarios y el gobierno deben de afrontar el hecho de que es necesaria tal reforma.

Por todo lo que se ha señalado, Sí se requiere transformar al IMSS, pero, no al vapor ni con un enfoque meramente financiero; sino englobar su transformación en una nueva política económica (no dogmática o fundamentalista), y, reiteramos, con una política social universal.

Es oportuno aprovechar el ascenso de nuevos gobiernos progresistas en el mundo (Francia, Gran Bretaña, etc.).

Es preciso que el movimiento obrero mexicano se libere de su alienación y pueda discutir sobre temas que le conciernen, como es la seguridad social. --

Debemos subrayar que la seguridad social es inversión y no gasto. Y no olvidar que ante todo es justicia social, lograda por levantamientos y sublevaciones de personas que sufrían de gravísimas carencias, dada la indiferencia del mercado y el abandono del Estado.

## E. BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Alvarez, Cruz "La política social en México, 1982-1988." tesis profesional, facultad de economía (UNAM), 1994.
- 2.- Arancibia Juan y Ramírez Carlos "Del SAR a las afores (del estatismo a la privatización)." Momento Económico, num. 85; mayo-junio de 1996; pags.24-27.
- 3.- Arce Cano, Gustavo "Alemán y el seguro social", México, DF; 145 pags.
- 4.- Baena Paz, Guillermina "Instrumentos de investigación. Tesis profesionales y trabajos académicos." 15 ava. reimpresión, México, DF, editores unidos, 1994, 134 pags.
- 5.- Brito, Humberto "Política social en México, 1988-1992." tesis profesional, facultad de economía (UNAM), 1994.
- 6.- Calva, Jose Luis "El modelo neoliberal mexicano. Costos, vulnerabilidad y alternativas.", 2a. edic., México, DF, Juan Pablos editor, 1995; 193 pags.
- 7.- Calva, Jose Luis "Funciones del Estado en el desarrollo económico y social", 1a. de. México, DF; Juan Pablos editor; 1996; 166 pags.
- 8.- Cardenas, Enrique "La política económica en México, 1950-1994", 1a. edic.; México,DF; FCE y COLMEX; 1996; 236 pags.
- 9.- Castro Miranda, Osvaldo "Cuba ante los procesos de reforma en salud". Momento Económico, num. 85; mayo-junio de 1996; pags. 35-39.
- 10.- Centro Interamericano de Seguridad Social "Derechos humanos y seguridad social en América". 1a. edic.; 1992; 316 pags.
- 11.- Coquet, Benito "La seguridad social en México". Editorial Helio México, S.A.;1964, vol. 1.
- 12.- Cordera Campos, Rolando "Desarrollo y crisis de la economía mexicana". el trimestre económico num. 39; FCE; 1981.
- 13.- Cordera Campos, Rolando "Estado y desarrollo en el capitalismo tardío y subordinado. Síntesis de un caso pionero: México, 1920-1970", Investigación Económica, vol. 31; num. 123; julio-septiembre de 1971; pags. 464-509.
- 14.- Cordera Campos, Rolando y Tello Carlos "México la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo". 7a. edic., México, DF.; Siglo XXI; 1986; 149 pags.

- 15.- Cueva, Agustín "El desarrollo del capitalismo en América Latina". 11ava. edic.; México, DF, Siglo XXI, 1987; 238 pags.
- 16.- Dalmer, D Hoskins "El caso de las sociedades industrializadas" en, IMSS "La seguridad social en el Estado moderno.", 1a. edic., México, DF; 1992, 503 pags.
- 17.- Dávila Aldas, Francisco R. "Del milagro mexicano a la crisis, la ilusión...el miedo...y la nueva esperanza. Análisis de la política económica mexicana 1954-1994.", 1a. edic.; México, DF, fontamara, 1995; 429 pags.
- 18.- García Cruz, Miguél "Evolución mexicana del ideario de la seguridad social". 1a. edic., México, DF, IIS, 1962; 116 pags.
- 19.- García Cruz, Miguél "La seguridad social en México. Bases, evolución, importancia económica, social, política y cultural." 1a. edic.; México,DF; 1972; TOMO Y (1906-1958); 380 pags.
- 20.- García, Sámano "La seguridad social en los países en desarrollo", en IMSS "La seguridad social y el Estado moderno..."
- 21.- Gonzalez Casanova, P. y Aguilár Camín, H. (coord.) "México ante la crisis. El impacto social y cultural. Las alternativas.", 2a. edic.; México,DF;Siglo XXI; 1986; vol. 2; 425 pags.
- 22.- Gutierrez, Anibal "La reforma del seguro social" Economía Informa., num.245, marzo de 1996; pags. 33-36.
- 23.- Gutierrez Arriola, Angelina "Crisis y restructuración del IMSS" Momento económico., num. 85, mayo-junio de 1996; pags. 10-17.
- 24.- Hansen, Roger D. "La política del desarrollo mexicano", 3a. edic.; México, DF; Siglo XXI; 1973; 338 pags.
- 25.- IMSS, "Diagnóstico", marzo de 1995.
- 26.- IMSS, "Hacia el fortalecimiento y modernización de la seguridad social".
- 27.- IMSS, "Informe de labores".
- 28.- IMSS, "Informe mensual de patrones y cotizaciones", agosto de 1997.
- 29.- IMSS, "Informe mensual población derechohabiente", octubre de 1997.
- 30.- IMSS, Memoria institucional", 1995.

- 31.- IMSS, "La seguridad social en México.", México, DF; 1964.
- 32.- IMSS, ISSSTE y FCE "La seguridad social y el Estado moderno.", 1a. edic.; México,DF; 1992; 503.pags.
- 33.- IMSS, "Séptimo ciclo de conferencias.", (no hay datos disponibles).
- 34.- Kato E. Luis y Huerta Guadalupe "Los límites implícitos del plan nacional de desarrollo 1995-2000" El Cotidiano., num. 74; enero-febrero de 1996; pags. 3-10.
- 35.- Levine, Elaine "Reformas al sistema de seguridad social en E.U.A." Momento económico., num. 85, mayo-junio de 1996; pags. 28-34.
- 36.- Lopez Angel, Carlos y otros "La política social en el plan nacional de desarrollo" El Cotidiano.num. 74; enero-febrero de 1996; pags. 11-17.
- 37.- Lopez García. Miguél A. "La economía del sistema de pensiones de la seguridad social. España, Centro de Publicaciones del Ministerio de trabajo y seguridad social; 1987, 928 pags.
- 38.- Lustig, Nora "Magnitud e impacto del gasto público en el desarrollo social de México" Investigación Económica. num. 187, enero-marzo de 1989; pags. 85-140.
- 39.- Mantey de Anguiano, Guadalupe "Lecciones de economía monetaria." 1a. edic.; México, DF; UNAM, UACPYP; 1994; 233 pags.
- 40.- Martinez, Ifigenia (compiladora) "Economía y democracia. Una propuesta alternativa." 1a. edic.; México, DF; Grijalbo; 1995; 484 pags.
- 41.- Marx, Carlos "El Capital" 2a. edic.; México,DF; FCE; 1959; vol. 1.
- 42.- Max, Herman "Investigación económica. Su metodología y su técnica." 2a. edic.; México, DF; FCE; 1965; 181 pags.
- 43.- Mingarro, José y Martín, San "La seguridad social en el plan Beveridge." 1a. edic.; México, DF; 1945; 272 pags.
- 44.- Perez Leñero, José "Fundamentos de la seguridad social." 1a. edic.; edicionesAguilar, S.A.; Madrid, España; 1956; 268 pags.
- 45.- Poder Ejecutivo Federal "Balance sexenal" Economía Informa. num. 225; enero de 1994; pags. 20-29.

- 46.- Provencio, Enrique y Carrasco, Rosalba "La política social 1983-1988 y sus principales consecuencias" Investigación Económica. num. 184, abril-junio de 1988; pags. 91-110.
- 47.- Ramirez López, Berenice P. "Las reformas a la seguridad social: contexto, características y tendencias" Momento económico. num. 85, mayo-junio de 1996; pags. 5-9.
- 48.- Restrepo Zea, Jairo "Nueva estructura financiera en el IMSS" Momento Económico. num. 85, mayo-junio de 1996; pags. 18-23.
- 49.- Richardson, J. Henry "La seguridad social. Aspectos económicos y financieros." Buenos Aires, Argentina; 1962; 312 pags.
- 50.- Saldivar, Américo "Costos y efectos sociales de la política económica" Economía Informa. num. 228, abril de 1994; pags. 5-11.
- 51.- Samuelson, Paul A. y Nordhaus, William D. "Economía." 13 ava. edic. en español; México, DF; Mc Graw Hill; 1992; 1193 pags.
- 52.- Secretaría de la Presidencia (autores varios) "Seguridad Social" colección seminarios num. 2; México, DF; sec. de la presidencia; 1976; 292 pags.
- 53.- Solís, Leopoldo "La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas". 10a. edic.; México, DF; Siglo XXI; 1980.
- 54.- Taller de coyuntura del posgrado de la facultad de economía (UNAM) "Perfil económico del salinismo" Economía Informa. num. 234, dic. 94-ene.95; pags. 34-39.
- 55.- Ulloa Padilla, Odilia "Enfoque liberal de la seguridad social en México" Economía Informa. num. 245, marzo de 1996; pags. 37-46.
- 56.- Valenzuela Feijoo, José "Balance del sexenio: ¿qué sucede con el crecimiento?" Economía Informa. num. 225, enero de 1994; pags. 50-53.
- 57.- Valenzuela Feijoo, José "Crítica del modelo neoliberal". colección América Latina; 1a. edic. México, DF; Economía-UNAM; 1991; 160 pags.
- 58.- Valenzuela Feijoo, José "¿Qué es un patrón de acumulación?" colección economía de los noventa; 1a. edic.; México, DF; facultad de economía, UNAM; 1990; 189 pags.
- 59.- Zurita Campos, Jaime M. "El método RAZ 80" mimeo, facultad de economía-UNAM, 1988.

## PERIÓDICOS

### 1.- "EL FINANCIERO"

- 13 de agosto de 1995, Monsivais Carlos "Pensamientos del Funcionario Involucrado con su Idealidad", pag. 26.
- 9 de agosto de 1996, Mayoral J. Isabel "Habría Calificación Obligatoria para Sociedades que Manejen Pensiones", pag. 7.
- 26 de septiembre de 1996, Flores Raúl "Siefore, Instrumento para Canalizar los Recursos de las Afore a Inversión Productiva", sección de "Análisis".
- 7 de octubre de 1996, Hanono Arturo "Las Dudas del Trabajador Sobre el SAR", pags. 30 y 31.
- 9 de octubre de 1996, García Flores Celia "Aflora la Pugna por el IMSS", pags. 36 y 37.
- 11 de octubre de 1996, Salgado Alicia y Flores Gerardo, "A Tiempo Arranca la Privatización del Sistema de Pensiones: Consar", pag. 4.
- 21 de octubre de 1996, Salgado Alicia, "Preocupa a Inversionistas el Cambio de Señales Económicas", pag. 5.
- 1 de noviembre de 1996, Flores Gerardo, "Prematuro Evaluar Reformas en los Sistemas de Seguridad de A.L.", pag. 8.
- 1 de noviembre de 1996, González Víctor "Aprueban Diputados las Reformas a la Ley del Seguro Social", pag. 23.
- 26 de marzo de 1998, Flores Leonor, "Daña a las Afore Información Fuera de Contexto: Profuturo".
- 31 de marzo de 1998, Segovia Juan "Afiliados a una Afore, 80 % de los Trabajadores", secc. "Análisis sociedad de Inversión", pag. 27.

### 2.- "EL UNIVERSAL"

- 17 de junio de 1997, Cota M. Ramón "El Debate sobre Seguridad Social en Estados Unidos", pag. 7.
- 7 de julio de 1997, Castañeda C. Sergio "Las Inversiones en las Afores", secc. Finanzas, pag. 7.
- 6 de noviembre de 1997, Rendón Hector "Pide el Sector Privado Revisar Reformas a la Seguridad Social", pag. 11.
- 28 de septiembre de 1997, Arellano Luis, "Pobreza Extrema un Expediente Abierto" Bucareli 8 (suplemento dominical NUM. 19), pags. 4-6. Y Boltvinik Julio, "Evolución de la Pobreza en México", op cit, pags. 8-10.

### 3.- "LA JORNADA"

- 7 de noviembre de 1997 "Mult  la Consar en Octubre a 6 Bancos y 9 Afore", pag. 19.

### 4.- "THE ÁNGELES TIMES"

- 6 de enero de 1997, entrevista realizada a los profesores de la Universidad de Yale: Theodore R. Mormon y Jerry L. Marshaw.

### 5.- "THE WALL STRETT JOURNAL"

- 11 de febrero de 1997, editorial.



**CUADRO 2.1**  
**DERECHOHABIENTES DE LOS SUBSISTEMAS DE SALUD**  
**Y SEGURIDAD SOCIAL**  
**COMO PORCENTAJE DE LA POBLACION TOTAL**  
**1980-1994**  
**(MILES DE PRSONAS Y ESTRUCTURA PORCENTUAL)**

AÑO	POBL.MEX. TOTAL		IMSS		ISSSTE		PEMEX		SEDENA		SEC.MAR.	
	DERECHOHAB.	%	DERECHOHAB.	%	DERECHOHAB.	%	DERECHOHAB.	%	DERECHOHAB.	%	DERECHOHAB.	%
1980	66847		24125	36.09	4985	7.46	647	0.97	343	0.51	143	0.21
1981	68164		26916	39.49	5319	7.8	749	1.1	359	0.53	159	0.23
1982	69507		26885	38.68	5468	7.87	784	1.13	340	0.49	162	0.23
1983	70877		26977	38.06	5611	7.92	811	1.14	284	0.4	167	0.24
1984	72273		29388	40.66	6081	8.41	1025	1.42	ND	ND	166	0.23
1985	73697		31529	42.78	6448	8.75	1042	1.41	170	0.23	310	0.42
1986	75149		31062	41.33	6957	9.26	ND	ND	305	0.41	179	0.24
1987	76630		34336	44.81	7357	9.6	1400	1.83	293	0.38	164	0.21
1988	78140		35066	44.88	7415	9.49	1400	1.79	223	0.29	158	0.2
1989	79680		37213	46.7	7845	9.85	1421	1.78	239	0.3	160	0.2
1990	81250		3857F	47.48	8302	10.22	897	1.1	318	0.39	164	0.2
1991	82851		38953	47.02	8507	10.27	776	0.94	327	0.39	153	0.18
1992	84483		37465	44.35	8643	10.23						
1993	86148		36737	42.64	8919	10.35						
1994	87845		36478	41.53	9042	10.29						

FUENTE: TOMADO DE ODILIA ULLOA PADILLA, "ENFOQUE LIBERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL", ECONOMÍA INFORMANUM. 245, MARZO DE 1996, PAG.38.

**CUADRO 2.2**  
**CAMBIOS EN LAS CUOTAS POR SECTOR EN LOS RAMOS DE ASEGURAMIENTO DEL IMSS.**  
 (estructura porcentual).

SECTOR	ENFERMEDADES Y MATERNIDAD	IVCM	RIESGOS DE TRABAJO	GUARDERIAS
<u>PATRONAL</u>				
1943-1965	50	50	100	-
1966-1973	62.5	62.5	100	-
1973-1985	62.5	62.5	100	100
1986-1995	70	70	100	100
<u>ESTATAL</u>				
1943-1965	25	25	-	-
1966-1973	12.5	12.5	-	-
1973-1985	12.5	12.5	-	-
1986-1995	5	5	-	-
<u>LABORAL</u>				
1943-1965	25	25	-	-
1966-1973	25	25	-	-
1973-1985	25	25	-	-
1986-1995	25	25	-	-

Fuente: Odilia Ulloa, Padilla. op cit, pag.39.

CUADRO 2.3  
DISTRIBUCION DE LAS CONTRIBUCIONES

RAMO DE ASEGURAMIENTO	CUOTA %	APORTACIÓN
IVCM	8.5	tripartita
ENFERMEDADES Y MATERNIDAD	12.5	tripartita
RIESGOS DE TRABAJO	2.5	patronal
GUARDERIAS	1	patronal
SAR	2	patronal

Fuente: IMSS, "Hacia el fortalecimiento y modernización de la seguridad social" 1995, pag.4

**CUADRO 2.4**  
**POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR SECTORES, 1950**  
**1980.**  
(miles de personas)

ANO	TOTAL	SECTOR PRIMARIO	INDUSTRIAS	SERVICIOS
1950	8272	4824	1319	2129
1951	8532	4940	1386	2206
1952	8800	5057	1457	2286
1953	9077	5178	1531	2368
1954	9363	5302	1608	2453
1955	9657	5427	1688	2542
1956	9961	5556	1772	2633
1957	10274	5687	1859	2728
1958	10597	5821	1950	2826
1959	10930	5957	2045	2928
1960	11274	6097	2144	3033
1961	11466	6011	2228	3227
1962	11661	5920	2313	3428
1963	11859	5824	2401	3634
1964	12060	5722	2491	3847
1965	12265	5616	2584	4065
1966	12473	5505	2678	4290
1967	12685	5388	2776	4521
1968	12901	5266	2876	4759
1969	13120	5138	2978	5004
1970	13343	5004	3083	5256
1971	13895	5134	3251	5510
1972	14470	5267	3428	5775
1973	15068	5402	3613	6053
1974	15689	5538	3807	6344
1975	16334	5676	4011	6647
1976	17003	5815	4224	6964
1977	17700	5956	4449	7295
1978	18422	6098	4683	7641
1979	19172	6241	4929	8002
1980	19951	6384	5187	8380

1.- El promedio de incremento por sector es: primario 0.93%, industrial 3.95% y servicios 3.96%.

Fuente: Nafin, "La economía mexicana en cifras", 1981; pags. 14 y 15.

**CUADRO 2.5**  
**INGRESOS EN TODOS LOS NIVELES DE GOBIERNO**  
**DE AMÉRICA LATINA, 1965. \***  
 (en pocentaje del PNB).

PAÍS	%
BRASIL	30.4
CHILE	25.8
VENEZUELA	23
ECUADOR	22.9
URUGUAY	22.5
PERU	19.9
ARGENTINA	18.9
PANAMA	18.6
COSTA RICA	16.9
BOLIVIA	14.7
NICARAGUA	14.3
EL SALVADOR	14.3
REP. DOMINICANA	14.3
HONDURAS	14.3
COLOMBIA	13.4
PARAGUAY	13
GUATEMALA	10.7
MÉXICO	10.4

\* Incluye el seguro social.

Fuente: tomado de Hansen, Roger "La política del desarrollo mexicano", 3a. edic.; pag. 114.

**CUADRO 2.6**  
**DESTINO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA (1940-1961)**  
(millones de pesos).

AÑOS	FOMENTO ECONOMICO*		BENEFICIO SOCIAL		ADMON., Y OTROS	
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
1940	336.2	256.6	76.32	32.2	9.58	47.4
1941	383.7	275.4	71.77	58.7	15.30	49.6
1942	492.5	393.7	79.94	58.2	11.82	40.6
1943	626.1	496.7	79.33	67.2	10.73	62.2
1944	723.5	572.7	79.16	92.0	12.72	58.8
1945	952.6	733.2	76.97	127.3	13.36	92.1
1946	1130.5	870.7	77.0	152.9	13.53	106.9
1947	1431.1	1100.0	76.86	182.1	12.72	149.0
1948	1631.3	1283.3	78.67	233.5	14.31	114.1
1949	1984.2	1684.2	85.75	238.2	12.13	41.8
1950	2665.6	2277.3	85.43	254.7	9.56	133.6
1951	2981.4	2440.6	81.86	360.8	12.10	180.0
1952	3417.1	2651.9	77.61	599.9	17.56	165.3
1953	3253.6	2725.4	83.77	273.1	8.39	255.1
1954	4365.3	3553.1	81.39	411.9	9.44	400.3
1955	4659.7	3896.1	82.33	630.0	13.52	193.6
1956	4932.5	3721.0	75.44	931.4	18.88	280.1
1957	5946.3	4516.9	75.96	1111.2	18.69	318.2
1958	6516.2	5251.4	80.59	895.0	13.73	369.8
1959	6852.7	5617.5	81.97	846.3	12.35	388.9
1960	8772	6488.9	73.97	1846.5	21.05	436.6
1961	10459.7	8163.0	78.04	1864.6	17.83	432.1

\* Incluye fomento agropecuario, industrial y de comunicaciones y transportes.

1) Los porcentajes son cálculos propios.

Fuente: Presidencia de la República y Nafinsa, "50 años de revolución mexicana en cifras" 1963, pag. 133.

**CUADRO 2.7**  
**ASIGNACIÓN DE LOS GASTOS DEL GOBIERNO MEXICANO, DURANTE 1964-**  
**1976.**  
 (en porcentajes).

ANOS	ECONOMICOS	SOCIALES	ADMINISTRATIVOS
1964	39.4	21.1	39.5
1965	42.5	18.2	39.3
1966	40.7	22.4	36.9
1967	37.6	20.3	42.1
1968	40.4	21.6	38
1969	42.3	21.3	36.4
1970	40.1	22	37.9
1971	40.2	24.3	35.5
1972	46.6	23.6	29.8
1973	44.5	23.6	30.9
1974	44.3	23.5	32.2
1975	46.7	23.1	30.2
1976	48.7	22.9	28.4

Fuente: Nora Lustig "Magnitud e impacto del gasto público en el desarrollo social de México" Investigación Económica 187(ene-mar. 1989), pag.117.

**CUADRO 2.8**  
**PAISES CON MAS SERVICIOS HOSPITALARIOS**

PAIS	AÑO	CAMAS EN INSTITUCIONES HOSPITALARIAS	HABITANTES POR CAMA
UNION SOVIETICA	1976	3076000	83
ESTADOS UNIDOS	1976	1381267	155
JAPON	1976	1184737	95
ALEMANIA FED.	1976	726846	84
ITALIA	1974	583646	94
FRANCIA	1976	540800	97
REINO UNIDO	1974	420943	117
INDIA	1973	392000	1465
BRASIL	1974	391138	264
POLONIA	1976	264600	129
CANADA	1975	208912	108
RUMANIA	1976	198353	108
ESPAÑA	1974	185218	190
ALEMANIA DEM.	1976	180466	93
AUSTRALIA	1972	160552	81
VIETNAM	1976	159088	292
SUDAFRICA	1973	156245	152
CHECOSLOVAQUIA	19776	150527	99
PAISES BAJOS	1976	138918	99
ARGENTINA	1971	133847	176
YUGOSLAVIA	1975	127646	167
SUECIA	1975	123688	66
HUNGRIA	1976	92358	114
BELGICA	1976	87735	111
TURQUIA	1976	86205	476
AUSTRIA	1976	84856	88
INDONESIA	1975	83696	1625
EGIPTO	1976	78994	479
BULGARIA	1976	76107	115
SUIZA	1976	72438	887
FINLANDIA	1976	72366	65
ZAIRE	1973	72090	327
MEXICO	1974	67363	863
FILIPINAS	1973	62939	639
NORUEGA	1976	58738	68
GRECIA	1976	58574	156
NIGERIA	1975	53889	1168
PORTUGAL	1976	52047	187
TAILANDIA	1975	51765	808
IRAN	1974	49194	650

Fuente: Nafin, "La economía mexicana en cifras", 1981, pag.396.



**CUADRO 2.9**  
**PAISES CON MAYOR NUMERO DE MEDICOS EN SERVICIO.**

PAIS	AÑO	MEDICOS EN SERVICIO	HABIT. POR MEDICO
UNION SOVIETICA	1976	864600	299
ESTADOS UNIDOS	1976	348443	617
INDIA	1976	154000	3961
JAPON	1976	133416	845
ALEMANIA FED.	1976	122075	503
ITALIA	1974	114244	484
FRANCIA	1975	77882	678
REINO UNIDO	1974	64600	761
ESPAÑA	1976	64597	545
BRASIL	1974	62743	1648
POLONIA	1976	55772	615
ARGENTINA	1975	48693	521
CANADA	1976	40130	574
CHECOSLOVAQUIA	1976	36858	404
ALEM. DEM.	1976	32097	523
EGIPTO	1976	31920	1190
MÉXICO	1974	31571	1765
RUMANIA	1976	28568	750
YUGOSLAVIA	1976	27150	792
HUNGRIA	1976	24053	439
TURQUIA	1976	23388	1755
PAISES BAJOS	1976	22913	601
PAQUISTAN	1977	19922	3669
BELGICA	1976	19872	493
GRECIA	1976	19340	475
BULGARIA	1976	19312	453
AUSTRALIA	1972	17972	721
COREA DEL SUR	1976	17848	991
AUSTRIA	1976	16941	444
ALBANIA	1972	14371	159
VENEZUELA	1976	14211	870
SUECIA	1975	14050	580
FILIPINAS	1975	13480	3154
COLOMBIA	1975	13000	1818
SUIZA	1976	12118	524
SUDAFRICA	1973	12060	2016
PORTUGAL	1976	11863	817
IRAN	1973	11373	2752
PERU	1977	10514	15566
DINAMARCA	1976	9900	512

Fuente: Nafin, "La economía mexicana en cifras", 1981, pag.395.

CUADRO 2.10  
ESTABLECIMIENTOS DE SALUD CON SERVICIO DE CONSULTA  
EXTERNA ALREDEDOR DE 1972.

PAIS	ANO	TOTAL	CENTROS Y PUESTOS DE SALUD	CLINICAS Y DISPENSARIOS	OTROS
ARGENTINA	1971	5981	2572	3122	287
BRASIL	1969	8883	3341	4830	712
CHILE	1972	1198	893	305	-
MÉXICO	1971	2241	890	1351	-
VENEZUELA	1972	2545	584	1961	-

Fuente: SPP, "Seguridad social", pag.370.

CUADRO 3.1  
PRODUCTO INTERNO BRUTO  
(millones de pesos a precios de 1980).

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
	1.3	3.3	4.5	3.6	2.8	0.6	3.7

Fuente: Inegi, "Avance de información oportuna", febrero de 1996.

CUADRO 3.2  
EVOLUCION DEL SECTOR PARAESTATAL  
(DICIEMBRE DE 1982-MAYO DE 1993).

ANO	TOTAL	ORG. DESCENT.	EMPRESAS DE PARTICIP. MAYORIT.	FIDEICOMISOS	EMPRESAS DE PARTICIP. MINORIT.
1982	1155	102	744	231	78
1983	1074	97	700	199	78
1984	1049	95	703	173	78
1985	941	96	629	147	69
1986	737	94	528	108	7
1987	617	94	437	83	3
1988	412	89	522	71	0
1989	379	88	229	62	0
1990	280	82	147	51	0
1991	241	78	120	43	0
1992	217	82	100	35	0
1993	213	82	99	32	0

Fuente: Alcantara M., Enrique "Dos sexenios de privatizaciones en México (1982-1994)" Economía Informa num. 234.(dic. 1994-ene. 1995.) pags.13-17.

**CUADRO 3.3**  
**GRUPOS BENEFICIADOS POR LA**  
**PRIVATIZACION EN MÉXICO.**

GRUPO	TOTAL	GIRO PRINIPAL
CARSO, SOUTH W.B.,	20	TELECOMUNICACIONES
FRANCE CABLE	8	LINEA BLANCA Y ELECTROD.
VITRO	6	FORESTAL
DURANGO	6	SIDERURGIA
SIDERURGIA DEL PACIFICO	6	MINERA, PROD. DE ACERO
ACERO DEL NORTE	14	METALMECANICA
ALFA	3	SIDERURGIA
ISPAT MEXICANA	5	PESCA
MEXABRE	5	AZUCAR
JOAQUIN REDO Y SOC.	4	AZUCAR
SUERUM	4	AZUCAR
BETA	4	AZUCAR
CONS. IND. ESCORPION	2	AZUCAR
ANERMEX	3	AZUCAR
VERACRUZ	3	AZUCAR
CONSORCIO G	4	AUTOTRANSPORTE
<b>TOTAL</b>	<b>91</b>	

Fuente: Alcantara M., Enrique, op cit.

**CUADRO 3.4**  
**LAS EMPRESAS MAS CARAS DE MÉXICO**  
(en millones de nuevos pesos).

EMPRESA	PRECIO NOMINAL
TELMEX, SA DE CV	14369.74
BANAMEX, SA DE CV	9706.1
BANCOMER, SA	7799.55
MEDIOS DE COMUNICACION	2050
ASEGURADORA MEX., SA	1806
CIA. MINERA CANANEA, SA	1244
BANCA CONFIA, SA	892.26
BANCO BCH, SA	878.36
BANCA CREMI, SA	748.29
AEROMEXICO, SA	655.19
MULTIBANCO MERC. DE MEX., SA	611.2
BANPAIS, SA	544.99
BANCRECER, SA	424.13
MEXICANA DE AVIACION, SA DE CV	358.52

Fuente: Alcantara M., Enrique. op cit.

**CUADRO 3.5**  
**MÉXICO: GASTO DEL GOBIERNO EN DESARROLLO SOCIAL EN TERMINOS PER CAPITA:**  
 1977-1985. (1970=100).

ANOS	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
<b>TOTAL</b>								
pesos	836	815.4	857.6	876.9	992.3	1002.6	705.7	708.3
cambio %	-	-2.5	5.2	2.3	13.2	1.0	-29.6	0.4
<b>EDUCACION</b>								
pesos	210.4	219.4	234	235.1	322.1	326	203.5	214.9
cambio %	-	4.2	6.6	0.5	37	1.2	-37.6	5.5
<b>SALUD</b>								
pesos	24.5	27.8	29.7	29.3	58.8	60.4	40.5	41.3
cambio %	-	13.5	6.8	-1.4	100.7	2.7	-32.9	2
<b>SEGURO SOCIAL</b>								
pesos	373.2	350.3	370.8	398.8	353.6	372.7	296	376.9
cambio %	-	-6.2	5.9	7.5	-1.3	-5.4	-20.6	-6.5

Fuente: tomado de Lustig, Nora "Magnitud e impacto del gasto público en el desarrollo social de México" Investigación Económica num. 187(ene-mar. de 1989), pags. 85-140.

**CUADRO 3.6**  
**COMPORTAMIENTO DEL GASTO SOCIAL Y DE LA INVERSIÓN PÚBLICA**  
**SOCIAL, 1981-1988.**

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Gasto social/gasto total (%)	17.2	14.9	16.5	12.4	13.3	11.2	9.2	10.1
gasto social/gasto sectorial (%)	24.7	27	24.8	23.2	25.3	26.4	23.8	26.7
gasto social/PIB (%)	7.6	7.6	6.1	5.7	4.8	5.9	5.2	5.9
inversión pública en bienestar social/inversión pública total (%)		16.9	10.1	8.8	8.9	11	8.5	7.6
gasto social por habitante (pesos de 1980)	964.1	942.2	703.9	670.1	686.4	650.7	573.1	601.5
crecimiento anual del gasto social por habitante (%)		-2.2	-25.3	-4.8	2.4	-5.2	-11.9	4.9

Fuente: Provenio Enrique y Carrasco Rosalba "La política social 1983 1988. Investigación Económica num. 184; pag. 96.



**CUADRO 3.7**  
**GASTO SOCIAL EN EDUCACION**  
(pesos de 1980)

ANO	GASTO EN EDUCACION
1981	172.27
1982	181.5
1983	119.85
1984	123.84
1985	126.67
1986	104.72
1987	110.51
1988	103.84
1989	112.62
1990	88.79
1991	146.55

Fuente: Alvarez Cruz "La política social en México, 1982-1988"  
tesis prof. FE (UNAM), 1994; pag.81.

**CUADRO 3.8**  
**INDICADORES DE EDUCACIÓN POR CICLO ESCOLAR**  
 (1980/1981 a 1987/1988).

INDICADORES	80-81	81-82	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Eficiencia terminal * en educ. primaria (%)	50	50	52	50	51	52	54	55
eficiencia terminal en educ. sec. (%)	29.8	29.4	29.3	30	21.5	28.9	29.1	28.4
% de absorción** de sec. respecto a prim.	81.8	86.9	86.2	85.4	82.9	84.3	83.7	84
% de absorción de educ. . prof. media respecto a secundaria	9.1	17.1	19.8	17.4	15.1	16.7	18.2	19
% de absorción de ba- chillerato respecto a sec.	68.8	69.6	66.5	65.6	66.5	64	59.2	60
alumnos que no ingresaron a sec.	174451	106980	147477	167103	208700	237675	262901	308719
egresados de sec. que no ingresaron a bach. ni a educ. prof. media y normal	69409	37485	31200	88744	70727	151644	197584	195670
egresados de bach. que no ingresaron a educ. sup.	27290	48312	43206	66032	90703	66963	123405	125124
% de atención educativa total***	58.7	60.6	62	62.9	62.7	62.9	62.5	62.5

\* Alumnos aprobados en el último grado como porcentaje de los inscritos en el primer grado del ciclo.

\*\* Porcentaje de alumnos de primer ingreso respecto a los egresados del ciclo anterior.

\*\*\* Porcentaje de inscritos en todos los niveles en relación a la población de cuatro a veinticuatro años.

Fuente: Provencio, Enrique y Carrasco, Rosalba. op cit. pag.101.

**CUADRO 3.9**  
**EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN MÉXICO 1950-1994. (porcentajes)**

DECI	1950	1958	1963	1970	1975	1977	1984	1989	1992	1994
I	2.43	2.32	1.69	1.42	0.69	1.08	1.72	1.58	2.13	1.58
II	3.17	3.21	1.97	2.34	1.28	2.21	3.11	2.81	3.09	2.72
III	3.18	4.06	3.42	3.04	2.68	3.23	4.21	3.74	3.92	3.61
IV	4.29	4.96	3.42	4.23	3.8	4.42	5.32	4.73	4.68	4.56
V	4.93	6.02	5.14	5.07	5.25	5.73	6.4	5.9	5.79	5.59
VI	5.96	7.49	6.08	6.46	6.89	7.15	7.86	7.29	7.25	6.96
VII	7.04	8.29	7.85	8.28	8.56	9.11	9.72	8.29	8.53	8.62
VIII	9.63	10.7	12.7	10.4	8.71	12	12.2	11.4	10.75	11.19
IX	13.9	17.2	16.5	16.6	17.1	17.1	16.7	15.6	15.41	16.07
X	45.5	35.7	41.6	39.2	45	45	32.8	37.9	38.46	39.1

Fuente: "Bucareli 8" (suplemento de "El Universal), numero 19, del 28 de septiembre de 1997. pag. 6.

CUADRO 3.10  
ESTABLECIMIENTOS POR RANGO DE PERSONAL OCUPADO AL MES DE  
AGOSTO DE 1997.

	MICRO (1 A 15)	%	PEQUEÑO (16 A 100)	%	MEDIANO (101 A 250)	%	GRANDE (251 Y MAS)	%	TOTAL NACIONAL
PATRONES	598040	88	67752	10	8713	1.2	5320	0.8	679825
COTIZANTES	2084921	21	2384580	24	1346270	13	4164448	42	9980219

Porcentaje de establecimientos micro y pequeños = 98%.

Porcentaje de establecimientos medianos y grandes = 2.06%.

Fuente: IMSS, "Informe mensual de patrones y cotizantes", agosto de 1997, pag.10.

CUADRO 3.11  
POBLACIÓN DERECHAHABIENTE TOTAL DEL PAÍS  
A OCTUBRE DE 1997

ASEGURADOS	12485943
FAMILIARES DE LOS ASEGURADOS	23310216
PENSIONADOS	1659329
FAMILIARES DE LOS PENSIONADOS	1445051
TOTAL	38900539

63.64% de familiares

36.36% de asegurados y pensionados

Fuente: IMSS, "Informe mensual de población  
derechahabiente", octubre de 1997, pag. 4.

CUADRO 4.1  
AFILIADOS EN LAS AFORES

AFORE	TOTAL DE AFILIADOS AL 31 DE MARZO DE 1998	% DE PENETRACION EN EL MERCADO	NUM. DE AFILIADOS PARA LLEGAR AL MERCADO OBJETIVO* POR AFORE.	% MERCADO PARA 1998
BANCOMER	1905993	16.14	613252	12.86
SANTANDER MEXICANO	1701697	14.41	817548	11.48
PROFUTURO GNP	1468592	12.44	1050653	9.91
BANAMEX	1402508	11.88	1116737	9.46
GARANTE	1294500	10.96	1224745	8.73
BITAL	1082592	9.17	1436653	7.3
SOLIDA BANORTE	935590	7.92	1583655	6.31
BANCRECER DRESNER	556547	4.71	1962698	3.75
AFORE XXI	327470	2.77	2191775	2.2
INBURSA	302014	2.55	2217231	2.03
PREVINTER	281476	2.38	2237769	1.89
ATLANTICO PROMEX	181660	1.53	2337585	1.22
GENESIS METROPOLITAN	129485	1.09	2389760	0.87
TEPEYAC	97626	0.82	2421619	0.65
CONFINA PRINCIPAL	77104	0.65	2442141	0.52
CAPITALIZA	36411	0.3	2482834	0.24
ZURICH	21952	0.18	2497293	0.14
TOTAL	11803217	100%		79.56%

\* El mercado total objetivo para 1998 es de 14' 819,093 cuentas. Cada afore podrá afiliarse a 2' 519,245 trabajadores que representan el 17% del mercado.

Fuente: consar.