

2ej.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

LA REFORMA DE PENSIONES EN
MEXICO



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A :
DANIEL GUTIERREZ CRUZ

ASESOR: LIC. GUSTAVO ZAVALETA MURTADO

MEXICO, D. F.

268432

1998.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A la Memoria de Mi Padre:

Porque desde el cielo has iluminado mi camino

A Mi Madre:

Por el amor y respeto que te tengo, gracias por la vida misma que me has dado, que con esfuerzo y trabajo supiste darme la educación como herramienta esencial en mi formación profesional. Dios siempre te bendiga

A Edith:

Mi fiel compañera, esposa y madre, por tus consejos siempre atinados, gracias, por que significas todo en mi vida. Te amo

A mi Hijo Danielito:

Mi razón de ser, el fruto de mi amor, por que una sonrisa de él me da la esperanza y motivación para seguir superándome

A mis Hermanos (as):

Roberto, Esperanza, Juana, Aida, Maximino e Irene, porque con su tesón y el deseo de superarse ante las adversidades, son el mejor ejemplo para alcanzar las metas que uno se propone

A mis Familiares:

A todos y a cada uno de ellos, gracias por el apoyo y confianza que incondicionalmente siempre me han brindado

A mis Profesores (as):

Porque con sus sabidurías y conocimientos fueron parte fundamental en mi formación universitaria

A mis Compañeros (as):

Que directa e indirectamente contribuyeron en mi carrera profesional, gracias por su amistad invaluable

INDICE GENERAL

1. INTRODUCCIÓN GENERAL

1.1 Introducción general..... 1

2. MARCO TEÓRICO DEL CONSUMO Y EL AHORRO

2.1 Introducción al marco teórico 4
2.2 Hipótesis del ciclo vital y del ingreso permanente 5
2.3 El ahorro y desahorro (hipótesis de Modigliani)..... 9
2.4 La riqueza, la estructura poblacional y los sistemas de seguridad social.....11
2.5 El ingreso permanente y la formación de expectativas..15
2.6 La versión moderna del consumo y el ahorro. 18
2.7 Otros factores que inciden en el ahorro..... ..19

3. LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO

3.1 Introducción a la reforma de pensiones..23
3.2 La reforma de seguridad social y de pensiones en el mundo24
3.3 El modelo de seguridad social y previsión en Chile28
3.4 La reforma previsional en Chile 1981.38
3.5 El ahorro en México..... ..50
3.6 La reforma del sistema de seguridad social en México.....60
3.7 La reforma del sistema de pensiones en México.66

4. CONCLUSIONES GENERALES

4.1 Conclusiones.....71

5. BIBLIOGRAFÍA GENERAL

5.1 Bibliografía general.....87
5.1 Leyes, reglamentos y publicaciones oficiales..93

6. ANEXOS ESTADÍSTICOS

6.1 Anexos estadísticos.95

1. INTRODUCCIÓN GENERAL

1.1 Introducción General

El tema de la reforma de pensiones en México, es un tema de importante debate en la actualidad. Existen enfoques diversos sobre los beneficios y los costos de una reforma integral del sistema previsional, pero también existe un acuerdo implícito de la mayoría de los investigadores del tema: la reforma del sistema tradicional de pensiones es una necesidad nacional e internacional.

A partir de este acuerdo implícito entre la comunidad de académicos, investigadores, funcionarios públicos, cotizantes y público en general, me parece que un aspecto importante es conocer el perfil de las alternativas existentes para la reforma del sistema tradicional de pensiones en nuestro país.

En este trabajo hemos centrado nuestro esfuerzo de investigación, sobre diversos puntos que permiten contar con una perspectiva balanceada, en cuanto a la situación nacional e internacional en materia de pensiones. Se buscó siempre un equilibrio de análisis, entre la realidad nacional y la realidad internacional, para ampliar el alcance de las conclusiones obtenidas. Asimismo, se pretendió equilibrar la realidad con el marco teórico existente en la materia.

Uno de nuestros objetivos ha sido llegar más allá de una sencilla exposición de la reforma de pensiones en México, lo cual ya se encuentra plasmado en diversos estudios y publicaciones actuales con mayor detalle que lo expresado aquí, e incluso con la claridad necesaria para decidir que esa dirección no es la deseada en este estudio. Pensamos que lo hemos logrado en la medida de que se han captado elementos adicionales para enriquecer el estudio de la materia.

LA REFORMA DE PENSIONES EN MÉXICO

La importancia del estudio de la reforma del sistema previsional en México, salta a la vista cuando se observan aspectos como: la viabilidad actuarial del sistema de previsión anterior, los niveles de cobertura, de beneficios y de cotización; los problemas de administración y operación; el escaso nivel de ahorro interno nacional; así como la escasez de recursos públicos y privados derivados de la crisis económica de país, entre otros aspectos.

De los "puntos firmes" en nuestro tema de investigación, destaca la obligación constitucional del Estado Mexicano para cubrir la oferta de servicios de seguridad social para la población total; la experiencia del llamado "modelo sudamericano" de capitalización individual; la cobertura de los sectores económicos informales; así como la naturaleza mixta (híbrida según diversos autores) del sistema reformado en México.

En este primer capítulo, se pretende ubicar al lector en el tema, se presenta la estructura del documento, las principales hipótesis desarrolladas y se señalan las principales conclusiones a las que hemos llegado.

El segundo capítulo se dedica a la revisión teórica del consumo y el ahorro. Este capítulo presenta las hipótesis del ciclo vital y del ingreso permanente, señala los factores que inciden sobre las tasas de ahorro de los agentes económicos, desde los individuos y las familias, hasta los gobiernos de las diversas economías.

Se estudian los diversos factores que inciden sobre el ahorro y los sistemas de previsión, tales como la riqueza, la estructura poblacional y los sistemas de seguridad social mismos. Se estudia la versión moderna del consumo y el ahorro y se señalan otros factores que inciden en los niveles de ahorro.

En el tercer capítulo se ofrece un análisis de la reforma de la seguridad social y de los sistemas de previsión a nivel mundial. Se hace especial énfasis sobre el caso

LA REFORMA DE PENSIONES EN MÉXICO

de la reforma de Chile, y se presenta la reforma del sistema de seguridad social y de previsión en México.

En el quinto capítulo se presentan las conclusiones que se derivaron del trabajo realizado. Finalmente presentamos la bibliografía que ha sido consultada para el desarrollo de esta investigación, así como diversos anexos estadísticos, mismos que fueron usados para ilustrar y sustentar las conclusiones sobre el tema.

2. MARCO TEÓRICO DEL CONSUMO Y EL AHORRO

2.1 Introducción al marco teórico

El presente capítulo ofrece al lector una revisión del marco teórico sobre la determinación de las tasas de consumo y de ahorro. Se parte de la aceptación generalizada de que las decisiones de consumo derivan necesariamente en decisiones de ahorro. Por ello, hacemos un análisis del marco teórico del consumo y derivamos algunas ideas principales sobre el ahorro.

En la primera sección, presentamos la esencia de las hipótesis del ciclo vital y del ingreso permanente. En la segunda se detalla la hipótesis desarrollada inicialmente por Modigliani. En ella se observa que el consumo (y el ahorro consecuentemente) depende de variables como la riqueza, el ingreso presente, la estructura poblacional y las restricciones de liquidez, entre otros factores.

La quinta sección desarrolla la hipótesis del ingreso permanente de Milton Friedman, como determinante central del consumo y el ahorro. En este apartado se reconoce la importancia del proceso de formación de expectativas por parte de los agentes económicos.

Se resume un planteamiento moderno del consumo, y se reconoce que los factores que inciden sobre el consumo también inciden sobre el ahorro.

En la séptima sección se detalla la importancia del ahorro público y privado, haciendo mención de la trascendencia de los déficit públicos y de la repartición de beneficios en las empresas, como factores primarios para acceder a mayores tasas de ahorro nacional. Y finalmente se señalan otros factores que inciden sobre el ahorro nacional.

2.2 Hipótesis del ciclo vital y del ingreso permanente

En la teoría económica tradicional y moderna, el comportamiento del consumo y el ahorro son inseparables. Se parte de la idea central de que el ingreso se destina a dos acciones básicas: se consume o se ahorra. La decisión de los agentes económicos sobre el nivel de su consumo genera una decisión simultánea de su ahorro y viceversa ¹.

Para analizar el ahorro se requiere estudiar el consumo por la razón del párrafo anterior. En este sentido, es bien conocido el tradicional y sencillo modelo de consumo de Keynes que explica la conducta del consumo agregado a partir del ingreso actual o presente, y que concluye que existe una propensión marginal a consumir (PMC) constante, el cual señala la parte del ingreso total que se destina al consumo agregado.

No obstante, la teoría keynesiana del consumo es considerada "atrasada" porque sostiene que el consumo depende predominantemente del ingreso actual o presente, y hoy en día existen nuevos planteamientos teóricos que incluyen nuevos elementos para comprender el comportamiento del consumo y del ahorro.

Estos nuevos planteamientos son los modelos del ciclo vital y del ingreso permanente. En esencia ambos modelos sustentan el comportamiento del consumo a partir de planteamientos microeconómicos, que señalan que los agentes económicos planean un consumo relativamente estable a lo largo de toda su vida.

El consumo presente, y consecuentemente el ahorro, depende de las oportunidades reales de consumir en el largo plazo, así como de otras variables.

¹ Esta sección se basa principalmente en la exposición del consumo y el ahorro de Dornbusch y Fischer (1996). Consúltense el trabajo original para los detalles del modelo planteado.

El consumo depende del ingreso permanente (Friedman) o del ingreso obtenido en toda la vida laboral más la riqueza de los agentes económicos (Modigliani). En estos nuevos modelos, el ingreso actual o presente solo es uno más de los determinantes del consumo de los agentes económicos. Formalizando este nuevo enfoque, se puede expresar la siguiente ecuación:

$$(1) \quad C = aWR + bcYD + b(1-c)YD_{t-1}$$

donde

C = consumo presente,

WR = riqueza real en activos,

YD = ingreso presente,

YD_{t-1} = ingreso pasado,

a = propensión marginal a consumir respecto de la riqueza real,

bc = propensión marginal a consumir del ingreso presente,

$b(1-c)$ = propensión marginal a consumir del ingreso pasado.

La teoría del ciclo vital sostiene que las propensiones marginales a consumir (a, bc) son funciones de la edad de los agentes económicos. Esto significa que el ahorro es alto cuando el ingreso es alto en relación con el ingreso medio obtenido en toda la vida.

La teoría del ingreso permanente supone un proceso de formación de expectativas racionales a partir de la información actual y pasada, donde los agentes económicos están realizando predicciones eficientes del ingreso futuro.

A nivel macro, la hipótesis anterior se traduce en una importante conclusión de interés para nuestro tema: que el ahorro agregado es función, entre otras variables, de la tasa de crecimiento de la economía (nivel de ingreso a nivel micro) y de la distribución de la población por edades (edad de los agentes económicos). Podemos derivar la importancia de la distribución del ingreso como otro determinante de vital importancia en nuestro tema ².

² El lector recordará una popular idea que sostiene que los estratos de ingreso alto ahorran más que los de nivel de ingreso bajo, o bien, que los primeros tienen una menor propensión marginal a consumir.

Asimismo, la hipótesis del ingreso permanente subraya la importancia de la formación de expectativas respecto del ingreso futuro. Esto significa que la PMC en función del ingreso permanente es mayor que la PMC en función del ingreso transitorio.

Los agentes cuentan con información perfecta y la usan racionalmente para predecir su futuro ingreso. Distinguen perfectamente entre cambios transitorios y permanentes del ingreso y toman decisiones a partir de tal información.

En resumen, ambas hipótesis explican adecuadamente el comportamiento del consumo y del ahorro de los agentes económicos, y en consecuencia de las mismas variables en nivel macroeconómico. No obstante existen aún diversos temas que generan controversia entre los investigadores.

De los temas en controversia destacan al menos tres puntos. En primer lugar la excesiva sensibilidad del consumo respecto del ingreso presente, lo que señala que la ecuación simple de Keynes tiene aún gran importancia.

En segundo lugar la realidad de que la población adulta (jubilados en nuestro esquema) no siempre financia su consumo presente (una vez jubilados) usando los activos acumulados en el período de vida activa, conforme lo plantea la teoría expuesta.

Y en tercer lugar, se observa en estos modelos que no explican adecuadamente las diferencias entre las tasas de ahorro nacional que registran muchas economías en el mundo. Un ejemplo puede ser la economía de EUA que presenta menores tasas de ahorro.

El problema del exceso de sensibilidad del consumo respecto del ingreso presente se debe a la existencia de *restricciones de liquidez*.

Esto significa que los agentes económicos no pueden "planear" su consumo de largo plazo debido a que no pueden acceder a suficientes créditos para sostener un patrón constante o uniforme de consumo.

Además, se observa que existe *miopía* sobre la evolución del ingreso futuro. En este contexto, la *miopía* de los agentes económicos significa que existe una imperfección en la formación de expectativas perfectamente racionales.

En suma, en el corto plazo los agentes económicos se desvían de su consumo planeado (o deseado con base al ingreso permanente, la riqueza y el ingreso pasado) porque existen *restricciones de liquidez* y *miopía* en las proyecciones que realizan de su ingreso futuro.

Los agentes económicos se equivocan en la realidad cuando planean su consumo medio con el ingreso pasado, permanente y la riqueza.

Esto significa, además de la preponderancia del ingreso presente de Keynes, que las expectativas que supone Friedman no son perfectamente racionales porque los agentes no saben realizar "estimaciones eficientes" del ingreso futuro a partir de toda la información presente, o bien no cuentan con información perfecta, como se señala arriba.

También significa que existen restricciones de recursos financieros para fondear el consumo planeado medio. Que los agentes no acumulan activos únicamente para financiar su retiro, sino que existen otros motivos como la creación de herencias y las transferencias a los hijos en crecimiento. Y que la estabilidad macro puede ser una condición necesaria para la formación de expectativas correctas, en economías como la mexicana.

2.3 El ahorro y desahorro (hipótesis de Modigliani)

Bajo estos modelos que analizan el consumo se derivan hipótesis propuestas para explicar el comportamiento del ahorro. Sabemos que el ahorro se conceptualiza como la diferencia entre el ingreso menos el consumo.

El desahorro se conceptualiza como el consumo financiado con los ahorros generados antes. Aquí se entiende el desahorro como el consumo de los agentes económicos cuando ya se han retirado de su período de vida laboral activa. Definimos el ahorro como sigue:

$$(2) \quad S = YL - C = [(VT - VA)/VT]*YL$$

donde

S = ahorro de toda la vida laboral,

YL = ingreso presente,

C = consumo presente,

VT = vida total del agente económico,

VA = vida activa laboral,

$[(VT - VA)/VT]$ = parte proporcional de vida en retiro

En la hipótesis de Modigliani (conocida como el ciclo vital), que se expresa en la ecuación anterior, existen importantes ideas centrales. En primer lugar se debe observar que el ahorro de toda la vida laboral depende de la parte proporcional de la vida en retiro. Esto genera una importancia central a la decisión del retiro, toda vez que mientras más trabaja el agente económico, más ahorra en su vida activa laboral.

Los agentes económicos buscan un flujo uniforme de su tasa de consumo para toda la vida, representada por "C" en la anterior ecuación. El consumo de toda la vida es $(C)*(YL)$, y se financia en toda la vida laboral mediante el ingreso obtenido en cada período. En el período de retiro, se mantiene la misma tasa de consumo

“C”, pero ahora financiada con el desahorro o los ahorros de los períodos anteriores ³.

La hipótesis del ciclo vital de Modigliani señala que, “el consumo se planifica de tal manera que su nivel sea constante o uniforme, ahorrando durante los períodos de ingreso alto y desahorrando durante los períodos de ingreso bajo”, pero el consumo es constante de largo plazo ⁴.

En períodos laborales o de alto ingreso el ahorro es alto y en períodos de retiro o de bajo ingreso se desahorra. Esto significa que los agentes económicos acumulan ahorro en su etapa laboral para desahorrarla en su etapa de retiro, y lo hacen a través de la acumulación de activos.

Los activos se acumulan durante la etapa activa laboral, y pueden expresarse en diversos tipos de activos, desde bienes raíces, inversiones en empresas, cuentas financieras, o bien cualquier otro tipo de activo, incluyendo fondos de ahorro y compra de rentas vitalicias con ciertas características determinadas ex-ante.

No obstante, la acumulación de activos se dará hasta el momento del retiro, cuando se obtiene el mayor nivel de acumulación de activos de los agentes económicos, y posteriormente al retiro se genera una desacumulación de activos para financiar el consumo de la etapa del retiro ⁵.

Aquí solo subrayamos la idea de que se obtiene el máximo nivel de acumulación cuando se retira el agente económico del mercado laboral.

³ Recuérdese que la propensión a consumir es menor que la unidad, por lo que al trabajar y generar ingresos corrientes hay ahorro corriente. En el futuro retiro no habrá ingresos pero se “desahorra” el pasado ahorro

⁴ Véase pp. 339 de Dornbusch y Fischer (1996).

⁵ Esta conclusión es vital posteriormente para comprender la importancia de quién administra los fondos destinados para financiar el consumo de la etapa del retiro.

La teoría del ciclo vital sostiene entonces que, los agentes económicos ahorran mientras trabajan y usan tales ahorros cuando se retiran para financiar su consumo a partir de la jubilación.

2.4 La riqueza, la estructura poblacional y los sistemas de seguridad social.

Otro factor que incide directamente sobre las tasas de consumo y ahorro, es el nivel de riqueza de los agentes económicos. Se acepta actualmente que los agentes económicos pueden tener riqueza derivado de las donaciones y las herencias familiares.

Para decidir sobre las tasas de consumo, los agentes toman en cuenta la riqueza que tienen, el ingreso corriente pero además, incluyen su decisión de la herencia y/o donación que desean realizar a favor de sus descendientes o de grupos sociales específicos.

La riqueza (WR) puede variar con el ahorro mismo, con el paso del tiempo mismo, así como con las variaciones de los precios relativos de los activos y de las donaciones y herencias mismas. Esto implica que la riqueza también determina las tasas de consumo y de ahorro, lo que se puede formalizar como sigue:

$$(3) \quad C = a(WR) + c(YL)$$

$$(3.1) \quad a = (1/VT - T)$$

$$(3.2) \quad c = (VA - T)/(VT - T)$$

donde

C = Consumo de cada período,

a = propensión marginal a consumir a partir de la riqueza,

c = propensión marginal a consumir a partir del ingreso del trabajo,

La riqueza depende de diversos factores, pero puede variar debido al ahorro, al cambio de los precios relativos de los activos, incluyendo el de las herencias y

donaciones, así como por el paso del tiempo mismo (depreciación de activos). Naturalmente que la propensión a consumir a partir de la riqueza "a" en un tiempo dado, cambiará a lo largo de la vida de los agentes económicos.

Un punto importante es el siguiente. Cuando existen niveles altos de riqueza (o de ingreso laboral), el "consumo de por vida" puede aumentar, y viceversa. También cuando aumenta el período de vida laboral activa, el consumo aumenta. La importancia del ingreso y su predicción es grande, lo cual fue atendido por la hipótesis del ingreso permanente.

Otro factor que se toma en cuenta al momento de explicar el consumo y ahorro agregados, y llevar estas hipótesis del ciclo vital a nivel macro son: la estructura poblacional; así como la edad media de jubilación.

En el caso de la estructura poblacional, nos referimos a la situación donde la economía ahorra cero a pesar que los individuos si lo hacen. Esto se explica como sigue.

En primer lugar, se puede suponer que todos los individuos aplican la hipótesis del ciclo vital, de manera que ahorran cuando trabajan y desahorran cuando se jubilan. En esta situación, y suponiendo adicionalmente que la población y el ingreso total (PIB) no cambian, sucedería una situación en la cual la economía en su conjunto no ahorra.

Esto se debe a que el ahorro de todas las personas que trabajan es igual al desahorro de todas las personas jubiladas.

En cambio, si suponemos que la población total aumenta, la estructura poblacional cambia a favor del predominio de los jóvenes. En este nuevo caso, habría más jóvenes trabajadores ahorrando, y menor cantidad de jubilados, por lo que en tal el

ahorro sería mayor que el desahorro, y en consecuencia, el ahorro total de la economía sería positivo. La economía tendría ahorro.

Parte del problema de ahorro de economías como las de EUA, que tienen una estructura poblacional predominantemente de “viejos trabajadores”, se explica por el predominio de situaciones como la anteriormente expuesta.

Hay más jubilados “proporcionalmente” en EUA que en Japón, lo que genera, conforme al análisis de muchos economistas, tasas de ahorro menores en EUA que en Japón. Este último tiene una población “más joven” que la de EUA.

De lo anterior se desprende una “verdad” singular. Cuando una economía tiene más personas activas laboralmente, aumentan sus tasas de ahorro. O lo que es lo mismo, cuando disminuye su proporción de jubilados, aumenta su tasa de ahorro.

En el caso de México, la población es predominantemente “joven”, pero se presentan también problemas de tasas de ahorro insuficientes. Esto puede explicarse, de manera aproximativa, con una idea derivada de la anterior afirmación. Cuando en una economía existen problemas de empleo, disminuye la proporción de trabajadores que ahorran, y se registran menores tasas de ahorro.

Lo único que deseamos subrayar es que la estructura poblacional impacta directamente las decisiones de ahorro y consumo. Queda por investigar cuáles pueden ser factores importantes para determinar la proporción de trabajadores activos que ahorran, en condiciones particulares como la de la economía mexicana.

Por otra parte, podemos señalar que las tasas de ahorro dependen también de otras características de las economías, como la edad promedio de jubilación, así como la existencia o no de un sistema de previsión social.

En cuanto al promedio de jubilación, hemos señalado arriba que, cuando aumenta la etapa de trabajo aumenta el consumo. Simplemente, cuanto más trabaja un individuo, genera más ingreso y puede aumentar el consumo y baja el ahorro.

Pero cuando la cantidad de vida dedicada al trabajo disminuye, el consumo disminuye y el ahorro aumenta necesariamente. Cuanto más se tarda la jubilación, menos ahorra el individuo para ese momento.

En cuanto a la presencia o ausencia de un sistema público de seguridad social, que incluya seguros de retiro, se plantea en la teoría lo siguiente.

En el caso de existir un sistema público de retiros para la jubilación, los agentes económicos disminuyen su ahorro debido a que no existen incentivos para hacerlo, toda vez que el gobierno garantiza ingresos (pensiones) para su consumo a partir de su jubilación. En presencia de estos sistemas, disminuye el ahorro.

La importancia de este punto es central para nuestro estudio. Sin embargo, aquí sólo señalaremos lo siguiente. En primer lugar, debemos observar que cuando existe un sistema público de seguridad social que incluye pensiones para el retiro, los agentes económicos ahorran menos para su jubilación.

En segundo lugar, debemos observar la actitud administrativa del gobierno. Es decir, que el ahorro agregado depende de la actitud del gobierno.

Cuando el gobierno ahorra para financiar las futuras pensiones de retiro, el ahorro agregado aumenta sustancialmente, en cambio, cuando el gobierno planea financiar las futuras pensiones de retiro mediante impuestos futuros, el ahorro agregado no aumenta.

Este punto es central en el momento que discutimos los problemas de los sistemas de pensiones de México. Allí se señala que uno de los problemas de los anteriores sistemas públicos de pensiones para la jubilación, es que no se administraron adecuadamente los Fondos de Inversión de tales sistemas, por lo que se descapitalizaron y enfrentaron severos problemas de viabilidad financiera ⁶.

Además de haber incidido sobre los niveles de ahorro individual, la administración ineficiente de los Fondos de Pensiones apuntan hacia la existencia o no de los Sistemas Públicos de Seguridad Social. De cualquier forma, la teoría señala que su presencia no incentiva el ahorro agregado.

2.5 El ingreso permanente y la formación de expectativas

La hipótesis del ingreso permanente como determinante de las tasas de consumo, y consecuentemente de las tasas de ahorro, fue desarrollada por Milton Friedman. Se aleja de la concepción de Keynes (el consumo presente depende del ingreso presente) y se acerca a la hipótesis del ciclo de vida (el consumo depende del ingreso permanente que es riqueza más el ingreso de toda la vida).

A pesar de que no existe una definición explícita de lo que Friedman entiende por ingreso permanente, la mayoría de investigadores coinciden en definirlo como *"la tasa constante de consumo que podría mantener una persona durante el resto de su vida, dado el nivel actual de su riqueza y el ingreso que percibe actualmente y que percibirá en el futuro"* ⁷.

La esencia de esta hipótesis sostiene que el consumo depende del ingreso de largo plazo. Existen diversas versiones, y la más sencilla sostiene que el consumo depende proporcionalmente del ingreso permanente, lo que se formaliza como sigue:

⁶ Anotamos que el problema de descapitalización fue similar en el caso comparado de Chile.

$$(4) \quad C = c(YP)$$

donde

C = Consumo presente,

c = propensión a consumir en función del ingreso permanente,

YP = Ingreso permanente.

La anterior expresión algebraica es sencilla. El problema fundamental es cómo estimar adecuadamente el ingreso permanente. En este sentido, existen diversos métodos que solucionan tal problema y que no está en nuestro alcance en esta investigación.

Para cuantificar el ingreso permanente, hay una idea clave que auxilia en la comprensión. Si suponemos que los individuos saben diferenciar entre los cambios transitorios y cambios permanentes de las variables, entonces con esa información pueden decidir sobre los niveles de sus tasas de consumo e inversión en el largo plazo.

Es decir, que Friedman sostiene que el consumo depende del ingreso permanente antes que del ingreso transitorio, y los agentes económicos pueden diferenciar entre ambos.

La solución de la medición del ingreso permanente es complicada, pero podemos decir que los agentes toman en cuenta el ingreso presente más el ingreso pasado, y dejan de lado el ingreso transitorio ⁷.

Entonces, las tasas de consumo (y de ahorro) dependen del tipo de variación que registra el ingreso, y se toma en cuenta si es permanente, o se deja de lado si es transitorio.

⁷ Véase el trabajo original de Milton Friedman, "A theory of Consumption Function", en bibliografía

⁸ El esquema es más complicado, pero con el objetivo de simplificar el análisis, podemos decir que la estimación del ingreso permanente toma en cuenta la información pasada y la presente. Véase los escritos de expectativas adaptativas y racionales

De manera limitada, se puede formalizar la formación de expectativas sobre el ingreso permanente como sigue:

$$(5) \quad C = c(YP) = cd(Y_t) + c(1-d)Y_{t-1}$$

donde

C = Consumo presente,

c = propensión marginal a consumir en función del ingreso permanente

cd = propensión a consumir de corto plazo en función del ingreso presente (la de Keynes).

La idea central de la anterior ecuación es que el consumo depende tanto del ingreso presente como del ingreso pasado. En este contexto, es posible entender el ingreso permanente como la suma del ingreso presente más el ingreso pasado, lo que subraya la importancia del ingreso de largo plazo.

Otras mediciones señalan el ingreso de largo plazo como el ingreso permanente ⁹.

La propensión marginal a consumir de corto plazo es menor que la de largo plazo por diversas razones, tales como la existencia de rezagos en los ajustes de las variables.

Sin embargo, aquí señalaremos únicamente que, cuando aumenta el ingreso en el período corriente, por ejemplo en un año, el agente económico no sabe si ese cambio es transitorio o permanente, por lo que ajusta su consumo (y su ahorro) de manera parcial, no completamente proporcional al cambio del ingreso.

Una vez que, en el segundo período el aumento del ingreso se mantiene, el agente económico lo toma como "permanente" y ajusta entonces su consumo (y su ahorro) a ese mayor nivel de ingreso permanente.

⁹ A la fecha el debate está sobre cómo cuantificar el ingreso permanente, y la solución parcial señala hacia expresiones como la ecuación (5). Pero esta deja de lado otros factores que determinan el ingreso permanente. Es decir, que aún es incompleta y forma parte de las críticas a las expectativas racionales.

2.6 La versión moderna del consumo y el ahorro

Conforme se ha desarrollado en este capítulo, las hipótesis del ciclo vital y del ingreso permanente, permiten explicar las variaciones del consumo y del ahorro. Ambas hipótesis sostienen que el consumo depende de alguna forma del ingreso de largo plazo.

La hipótesis del ciclo vital subraya la importancia de los motivos por los que se ahorra, e incluye variables como la riqueza, la estructura poblacional y el ingreso presente.

La hipótesis del ingreso permanente subraya la importancia del proceso de formación de expectativas de los agentes económicos, y presenta el problema de cómo se “estiman” los valores esperados de las variables, es decir, que atiende la formación de expectativas de los agentes económicos.

La formalización de ambas hipótesis, para explicar el consumo y el ahorro consecuentemente, se presenta en la ecuación siguiente:

$$(6) \quad C_t = a(WR_t) + bd(YD_t) + b(1-d)YD_{t-1}$$

Esta expresión resume el marco teórico moderno para explicar el consumo y de ella se deriva otra expresión para explicar el ahorro. Las variables que aumentan el consumo necesariamente deben disminuir el ahorro, y viceversa.

No obstante lo presentado hasta aquí, la mayor parte de los economistas reconocen que, para explicar el consumo y el ahorro, es necesario reconocer que existen agentes económicos que se comportan como lo predice la hipótesis del ciclo vital, otros como lo predice la hipótesis del ingreso permanente, pero también

existen agentes económicos que se comportan conforme el ingreso presente de Keynes.

Esto significa que para explicar el consumo y ahorro presentes, tanto la riqueza, la edad de retiro, la estructura poblacional, la naturaleza de los cambios del ingreso (permanentes y/o transitorios), así como el ingreso corriente, son variables centrales.

Estas herramientas teóricas serán usadas en nuestro análisis del sistema de pensiones para el retiro en México, junto con otras que se presentan adelante.

2.7 Otros factores que inciden en el ahorro

Definimos la tasa de ahorro neto como el ahorro total menos la depreciación. Esta tasa de ahorro neto es un indicador del aumento de la riqueza de cualquier economía.

Los niveles bajos de ahorro son un problema actual que enfrentan todas las economías, desde las grandes economías desarrolladas como EUA, Japón, Alemania, etc., hasta las economías en desarrollo como la de Argentina, Brasil, Chile y México, entre otras.

Una clasificación trascendente para nuestro análisis, ha sido la del ahorro nacional bruto por sectores de la economía, que es igual al ahorro público más el ahorro privado. Formalizando, tenemos que:

$$(7) \quad STB = SP + SP_r$$

donde

STB = Ahorro Total Bruto,

SP = Ahorro Público, y

SP_r = Ahorro privado.

El componente de ahorro privado podemos explicarlo fundamentalmente con base en las hipótesis expresadas en el apartado anterior. Ahora nos interesa señalar el papel que juega el componente de ahorro público para derivar importantes conclusiones para el caso de México, que nos ocupa en nuestra investigación de tesis.

Sabemos que existe déficit público cuando el gobierno (o Estado) gasta más de lo que ingresa. Cuando hay superávit el gobierno gasta menos de lo que ingresa. Esto implica que el gobierno ahorra sólo cuando presenta superávit público, y desahorra cuando presenta déficit recurrente.

En otras palabras, podemos decir que el nivel de ahorro total depende de los déficits del gobierno, toda vez que el componente de ahorro público es negativo en esas circunstancias. Una tasa de ahorro total baja de cualquier economía tiene que ver con presupuestos públicos deficitarios necesariamente.

La idea anterior deriva en un hecho: el objetivo de política económica de aumentar las tasas de ahorro nacional tiene que ver directamente con la consecución de déficits menores e incluso con la obtención de superávits públicos ¹⁰.

Por otra parte, sabemos que el componente de ahorro privado es igual al ahorro empresarial y al ahorro personal.

El ahorro empresarial son los beneficios no distribuidos, que se quedan en la empresa para ser reinvertidos y expandir la capacidad productiva de la firma. Este es otro importante elemento que puede expandir la capacidad nacional de ahorro.

¹⁰ La hipótesis de Barro y Ricardo sostiene que el aumento de impuestos se contrarresta exactamente con una disminución del ahorro privado. Por ello no es viable aumentar el ahorro nacional sólo mediante el aumento del ahorro público con mayores impuestos. La solución del problema de ahorro es más complicada que esto.

Adicionalmente, debemos observar la estructura poblacional (jóvenes/viejos), así como los niveles de empleo efectivo que también inciden en los niveles de ahorro de una sociedad. También se debe observar el hecho de que todos los agentes económicos expresan su ahorro a través de activos de diversa naturaleza.

En este contexto, los sistemas financieros tienen una gran importancia, toda vez que permiten a los ahorradores e inversionistas entenderse en un mercado estable.

La fragilidad o fortaleza de los sistemas financieros es central para aumentar los niveles de ahorro nacional. Esto se relaciona con las restricciones de liquidez, que señalamos en el apartado de la hipótesis del ciclo vital.

Por otra parte, debemos tener precaución cuando analizamos la relación del crecimiento y las tasas de ahorro. Al respecto la experiencia mundial nos señala importantes reflexiones.

En primer lugar, debemos observar que es común describir el desarrollo económico a partir de las características que se presentan en los países que experimentan el desarrollo. Pero no siempre las características son causas.

Es común entonces confundir las causas del desarrollo económico con las manifestaciones del desarrollo mismo.

Para ejemplificar lo anterior, podemos observar las economías del sureste asiático, donde se observan características como altas tasas de ahorro interno, lo cual no debe confundirse con las causas del mismo.

Por error se estima que para registrar altas tasas de crecimiento económico se requiere antes obtener altas tasas de ahorro interno. Existen perspectivas que plantean que primero se debe crecer para aumentar el ahorro (neokeynesianos).

Este punto se ubica en el centro de un debate intenso entre los economistas de diversas escuelas. ¿Qué es primero, el ahorro o el crecimiento económico?. No es nuestra intención abordar ese debate, aunque pensamos que debemos anotar lo para evitar confusiones en cuanto a nuestro trabajo sobre la reforma del sistema de pensiones y el ahorro en México.

Como se observa en el cuadro siguiente, la razón del ahorro interno entre el PIB no sirve de mucho.

Como señala el Banco Nacional de México, " (...) si en 1965 un analista emplea este criterio para evaluar potencial futuro Su conclusión sería que Venezuela (ahorro a PIB de 34 % en ese entonces) debe superar a Corea (8%). 25 años después los resultados son tasas medias de variación real del PIB per cápita de 7.1% y -1% para Corea y Venezuela respectivamente" /¹¹.

Esto nos permite ubicar el problema de qué es lo primero: el ahorro el crecimiento. Y la evidencia empírica internacional no sustenta que el ahorro sea necesariamente una condición previa para alcanzar el crecimiento económico, como lo refleja el anterior ejemplo.

Más bien parece haber evidencia en el sentido de que el crecimiento genera el ahorro interno mayor. Pero la teoría económica aún no cierra este debate con un veredicto definitivo.

El economista Joseph Stiglitz ha señalado que el secreto del crecimiento de Corea no estriba en la gran cantidad de ahorro que genera, sino que está en la manera en que invierten esos recursos. Así podemos decir que el crecimiento y el ahorro se estimulan de manera recíproca.

¹¹ Véase *EXÁMEN DE LA SITUACIÓN* (.), de Banamex, julio de 1997.

3. LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO

3.1 Introducción a la reforma de pensiones

Este capítulo presenta un análisis integral de la reforma de los sistemas de seguridad social y de previsión, tanto en el mundo como en México. En el segundo apartado, se ofrece una visión de los cambios de los sistemas de seguridad social y de previsión en diversos países del mundo.

Se presenta la necesidad mundial de llevar a cabo la reforma del sistema de seguridad social, así como de los sistemas tradicionales de previsión.

El tercer apartado presenta el caso de Chile como prototipo de la situación predominante en los sistemas de seguridad social y de previsión antes de la reforma, y que justifica la necesidad de realizar una reforma integral y profunda, tomando en cuenta factores internos y particulares en el caso de Chile.

La cuarta sección detalla los aspectos más importantes de la reforma de los sistemas de seguridad social y de previsión en Chile. En este apartado, se profundiza el análisis debido a que el caso chileno ha sido tomado por la opinión mundial, como el "modelo prototipo" de la reforma social y de previsión en el mundo entero.

Una vez comprendida la importancia del caso chileno desarrollamos, en el quinto apartado, la problemática del ahorro interno en el caso de México, como el aspecto más importante de las razones que sostiene el gobierno de México para realizar la reforma del sistema de seguridad social y de pensiones en nuestro país.

La reforma del sistema de seguridad social se estudia en el sexto apartado, y se profundiza en el estudio de la reforma del sistema de pensiones en nuestro país, en el séptimo y último apartado de este capítulo.

De las conclusiones derivadas de este capítulo, podemos anotar las siguientes ideas centrales.

3.2 La reforma de seguridad social y de pensiones en el mundo

La realidad económica mundial ha cambiado dramáticamente en los últimos años. El paradigma del Estado de Bienestar o Benefactor, predominante en la época posterior a la crisis de los años treinta ha dejado su lugar al nuevo paradigma predominante del mercado. La Globalización y la liberación han señalado la dirección de las reformas estatales de muchas economías al nivel mundial.

Estos cambios económicos, políticos y sociales, no han dejado ajeno al sector del bienestar social. Los sistemas de seguridad social de los países no están ajenos a dichos cambios, y además se registran importantes cambios en términos demográficos y de predominio de las políticas económicas de los gobiernos. Hoy en día predomina el mercado sobre el Estado en la economía.

En el entorno mundial, existen diversos casos de países muy distintos y que han registrado serios problemas de viabilidad financiera, por lo que han realizado cambios sustanciales en sus sistemas de seguridad social, incluyendo los sistemas de pensiones.

Por ejemplo, Alemania que ha sido el origen de los sistemas sociales de bienestar bajo la administración de Bismark; Gran Bretaña que introduce la protección social integral bajo la administración de Winston Churchill y de William Beveridge; Suecia que introduce los sistemas socialistas de seguridad social; España que introduce

un blindaje a su sistema de pensiones mediante el llamado "Pacto de Toledo"; así como Estados Unidos con su actual problemática de su esquema "social security".

Sin excepción alguna, todos los países del mundo han registrado sustanciales problemas de viabilidad financiera y operativa de sus sistemas de seguridad social, y especialmente de sus sistemas de pensiones. Muchos de ellos han agotado el anterior modelo de pensiones, basado en el sistema de reparto bajo la administración gubernamental.

La conclusión en el ámbito mundial ha sido el agotamiento del modelo de pensiones basado en la administración del gobierno. Existe inviabilidad, ineficiencia e ineficacia financiera. La reforma del sistema de seguridad social, en lo general, y del sistema de pensiones, en lo particular, es una necesidad mundial impostergable.

En este contexto internacional, muchos países buscan un modelo de pensiones alternativo al modelo agotado. La experiencia de Chile en la materia ha señalado la dirección de la reforma, por lo que es importante conocer la esencia de esta experiencia ¹².

El modelo sudamericano, o la reforma chilena al sistema de seguridad social, se basa en un planteamiento relativamente sencillo. La idea central consiste en separar el sistema de pensiones de los sistemas de servicios médicos y del de prestaciones sociales.

Como el sistema de pensiones representa la mayor carga financiera en cualquier sistema de seguridad social, el modelo chileno soluciona el problema al separarlo, de forma que los seguros médicos y de prestaciones sociales se mantiene bajo la

¹² Al margen del debate actual sobre el éxito real de la experiencia chilena, que cuantifica los costos y los beneficios de la reforma en Chile a la luz de los años transcurridos, aquí mencionamos la esencia de tal reforma en Chile.

administración gubernamental, y se separa el seguro de retiro para que sea administrado por profesionales financieros que garanticen su viabilidad financiera.

El modelo de capitalización individualizada, o modelo chileno, pretendió romper el modelo tradicional anterior, en el entendido de que buscaba crear un sistema de pensiones autofinanciable, viable y factible.

Adicionalmente este nuevo sistema de pensiones permitiría generar los recursos internos de ahorro que mejorarían las condiciones macro de la economía chilena.

En suma podemos observar que, al menos en América Latina, el avance de las reformas de los sistemas de seguridad social y de previsión, se ha dado conforme las condiciones sociales, políticas y económicas lo han permitido.

Así es que la reforma de los sistemas de seguridad social y de provisiones, requiere de condiciones particulares, tales como el fracaso de los sistemas tradicionales de reparto o de capitalización parcial, así como la disminución de la calidad de los beneficios que generaron para la población, la baja cobertura de la protección social y el esquema de ajuste macro, basado en el ajuste de los desequilibrios macro, principalmente del déficit fiscal.

En todos los países de América Latina, predominan entonces estas condiciones. El deterioro de la imagen del Estado benefactor, la inviabilidad financiera de los sistemas tradicionales, el predominio de las políticas de ajuste liberal, y el deterioro del bienestar social de la población.

Estas parecen ser condiciones necesarias, aunque no suficientes, para la realización de las reformas previsionales

LA REFORMA DE PENSIONES EN MÉXICO

En la llamada "década perdida" de los años ochenta, se registraron fenómenos económicos como la crisis de deuda externa, la crisis económica, inflación, aumento sustancial de la población, así como el predominio de sistemas políticos alejados de la democracia tradicional, como es el caso de Chile, entre otros ¹³.

Para los años ochenta, es incuestionable la necesidad de reformar los sistemas de seguridad social como los sistemas previsionales en América Latina. Prácticamente todos los sistemas entraron en crisis de viabilidad.

Entre las causas ya registradas en otros apartados de nuestra tesis, podemos señalar aquí, tanto el aumento de la población, mayor empleo informal, crisis financiera del Estado o déficit público creciente, cambios demográficos profundos, deficiencias burocráticas dentro de los sistemas, así como un aumento sustancial de la esperanza de vida de la población.

Bajo esta perspectiva, y en función del momento en que realizaron sus reformas de los sistemas de seguridad social y de pensiones, en América Latina se observan al menos tres grupos de países, que son ¹⁴:

1. **Países pioneros.**- Chile, Uruguay, Argentina y Brasil (15 por ciento del total).
2. **Países intermedios.**- México, Venezuela, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay y Perú (26 por ciento), y
3. **Países tardíos.**- naciones centroamericanas y del caribe (59 por ciento).

América Latina, ha sido pionera mundialmente en cuanto a las reformas a los sistemas de seguridad social y de previsión.

¹³ Cabe preguntarse hasta dónde el sistema político de México es un factor determinante de la crisis económica. Al respecto, M. Thatcher señalaba ya en los años ochenta que las imperfecciones económicas y la crisis en México se deben a las imperfecciones de su sistema político

¹⁴ Véase el trabajo de Ensignia y Díaz (1997), en la bibliografía.

En otras partes del mundo existen rezagos considerables. Sin embargo, existen problemas como la heterogeneidad de tales avances, existiendo naciones pioneras junto con naciones rezagadas por completo en la materia.

Además se observa que más del 25 por ciento de la población no es cubierta por los sistemas de seguridad social, y el sector informal no ha sido integrado a tales sistemas.

En resumen, la población más pobre, localizada en zonas rurales, en zonas urbanas marginales y en los sectores informales, no ha sido integrada a los esquemas de seguridad social y de previsión en nuestro continente, aún sean reformados y signifiquen reformas de vanguardia internacional, como lo señalan las experiencias de Chile y de México mismo.

3.3 El modelo de seguridad social y previsión en Chile

Por la importancia que registra el modelo sudamericano, especialmente el caso de la reforma del sistema de seguridad social en Chile, en adelante se hace un breve repaso de la experiencia de ese país.

Chile es considerado como un país pionero en materia de reformas y desarrollo de los sistemas de seguridad social en América Latina y en el mundo entero.

A partir de mayo de 1981, ha sido el primer país que realizó la reforma de su sistema de pensiones basado en el régimen público de reparto (modelo tradicional), y ha desarrollado un nuevo sistema basado en el régimen de capitalización individual.

El sistema de seguridad social de Chile inicia a principios de siglo, cuando en 1924 se aprueban leyes sociales que dan origen a nuevas Instituciones, tales como la

LA REFORMA DE PENSIONES EN MÉXICO

Caja del Seguro Obrero (CSO), la Caja de Previsión de los Empleados Particulares (EMPART), así como la Caja Nacional de Empleados Públicos (CANAEMPU), las cuales administraban paquetes distintos de prestaciones previsionales, a partir de administraciones tripartitas (gobierno, empleador, trabajador).

En el caso de las pensiones, en un inicio se operaba mediante régimen de capitalización. En el caso de las prestaciones de salud se operaba mediante régimen de reparto. Además de ofrecer distintos paquetes de prestaciones previsionales, también se generaban distintos beneficios por sectores sociales.

El sistema de seguridad social chileno registró un importante crecimiento al menos hasta 1950. Aumentó la cobertura poblacional y se ampliaron las prestaciones que ofrecía a sus afiliados. Pero también registró problemas en su desarrollo.

Se creó la asignación familiar para los empleados, se estableció un sistema de medicina preventiva, y se extendió la cobertura de las prestaciones de salud a favor no sólo del afiliado, sino también para el cónyuge y los hijos de los obreros.

También gran parte de afiliados optaba por retirar sus fondos anticipadamente, se disminuyó la edad promedio de jubilación por concepto de años de servicio, y los fondos para retiro se canalizaban (invertían) hacia otras actividades menos rentables como créditos para vivienda y créditos personales.

En el inicio del sistema de seguridad social de Chile predominó la capitalización parcial de los fondos obtenidos, debido principalmente al retiro anticipado de recursos así como al desvío de fondos hacia vivienda, créditos y otros conceptos.

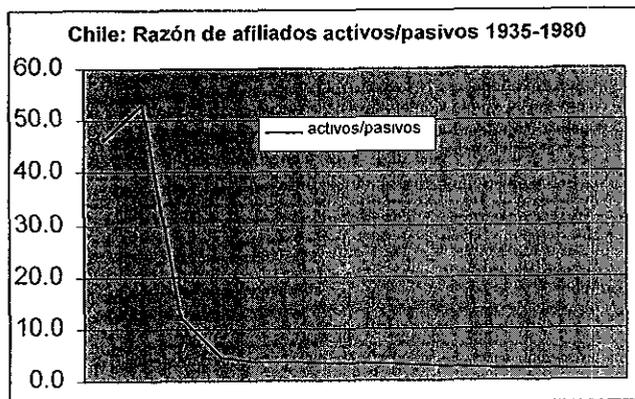
El resultado fue la reducción de los fondos de reserva en términos relativos, lo que generó la necesidad de plantear una reforma que se realizó en 1952 para consolidar un sistema de reparto.

LA REFORMA DE PENSIONES EN MÉXICO

La reforma de 1952 se concretó con la creación de nuevas Instituciones como el Servicio de Seguro Social (SSS) y el Servicio Nacional de Salud (SNS). Esta reforma permitió ampliar y mejorar los beneficios previsionales y de salud a favor de los obreros principalmente, y se mantuvo el criterio de vejez para la obtención de las pensiones.

En cuanto a los empleados, se reformó el sistema de pensiones, reemplazando el sistema de capitalización parcial a favor de un sistema de reparto, fijando adicionalmente el requisito de cumplir 35 años de servicio como criterio para acceder a la jubilación.

A partir de la reforma de 1952 y hasta inicios de los años setenta, el sistema chileno aumentó los beneficios previsionales y se crearon nuevas Instituciones para tal efecto. Se adicionaron beneficios, regimenes previsionales especiales, y mayores complejidades administrativas, que hicieron crecientemente más complicado al sistema de seguridad social de Chile.



Como se observa en la gráfica anterior, la estructura del sistema de pensiones en Chile registró cambios sustanciales en el período.

LA REFORMA DE PENSIONES EN MÉXICO

El cociente de activos pasivos pasó de 45 en 1935 a 11.9 en 1955, a 4.5 en 1965, a 3.6 en 1970 y a sólo 2.9 para 1975. En adelante es menor cada año.

Para fines de los años sesenta y de acuerdo a varios analistas, la viabilidad financiera del sistema de pensiones en Chile exigía que este índice debiera ubicarse en 3.5 afiliados activos (que proporcionan ingresos al sistema) por cada 1 afiliado pasivo (que no genera ingresos pero ya es objeto de una pensión).

La realidad en Chile señala que en 1975 el índice llega a 2.9 activos por cada pensionado y en adelante disminuye hasta llegar a ser de 2.1, como lo señala la gráfica anterior. Se observa el crecimiento de los jubilados y la disminución de los trabajadores que ingresan recursos para el sistema.

Para los años sesenta, todos los sectores políticos reconocían la necesidad de unificar la administración de los diversos sistemas en uno solo, e incluso se intentó incorporar al amplio sector de trabajadores informales, que se encontraban fuera del sistema de pensiones y seguridad social en Chile.

Es innegable que el sistema tradicional de pensiones y seguridad social de Chile aumentó sus beneficios, y amplió su cobertura sustancialmente. Sin embargo, como señalamos en el anterior párrafo, existía un amplio sector no cubierto, y se trataba de un importante sector de trabajadores del llamado "sector informal".

Para el período de 1935 a 1955, el sistema chileno registró una tasa de expansión anual mayor de 2.5 por ciento. Como resultado de esta fuerte expansión se observa la creciente cobertura del sistema en ese período. La cobertura de la población ascendió hasta 60 por ciento de la población trabajadora activa para 1945.

Sin embargo, en el siguiente período, de 1955 a 1975 disminuyó esa dinámica expansión de la cobertura, y se registraron tasas anuales menores al 2 por ciento,

lo que apenas permitió mantener el crecimiento (toda vez que la expansión poblacional fue menor en ese período) de la cobertura del sistema, llegando a cubrir el 75 por ciento de la fuerza de trabajo para 1970.

A partir de 1975, año hasta el cual se mantuvo la expansión del nivel de cobertura del sistema de seguridad social y de pensiones en Chile, se registra un cambio de tendencia en el largo plazo y se registra una disminución del nivel de cobertura.

A partir de 1975 y hasta la reforma de 1980 disminuye tanto el número total de afiliados como el nivel de cobertura del sistema de seguridad social y de pensiones en Chile.

La disminución de estos dos indicadores, se debe a diversas razones políticas, económicas y sociales. De estas, podemos destacar las siguientes. En primer lugar, se observa un aumento sustancial del desempleo en la economía chilena después del golpe de Estado de 1973.

En segundo lugar se observa un aumento de precariedad de las condiciones laborales. En tercer lugar aumentaron los incentivos para la evasión en un contexto de estrechez económica permanente.

Por otra parte, se observa que el sistema de seguridad social y de pensiones en Chile llega a un punto de maduración, donde la proporción de jubilados aumenta sustancialmente y disminuye relativamente la proporción de jóvenes. Esto se traduce en la llamada "maduración" de cualquier sistema de pensiones en el mundo.

Debido a la maduración del sistema chileno, aumentaron sustancialmente los beneficiarios pasivos del sistema, lo que significó que aumentaran a más de 500 mil jubilados a fines de los años sesenta.

LA REFORMA DE PENSIONES EN MÉXICO

La tasa anual de crecimiento de este sector pasivo, fue del orden de 5.7 por ciento anual, lo que generó que los jubilados chilenos pasaran de poco más de 500 mil en 1960, a más de 1 millón para 1970.

Además de la "maduración" del sistema chileno, descrita brevemente en el párrafo anterior, debemos observar otro fenómeno importante. La existencia de un límite "natural" que no permitía aumentar el nivel de cobertura más allá del 75 por ciento.

Esto generaba la existencia de un sector no cubierto que alcanzaba el 25 por ciento, y que se registraba en sectores como los trabajadores agrícolas, pequeños comerciantes y comerciantes por cuenta propia, los cuales engrosaban las filas del llamado sector informal de la economía.

Para solucionar esta falta de cobertura, existieron intentos de formar "cajas de previsión" que fracasaron rotundamente a inicios de los setenta. También se intentó incorporarlos al sistema de pensiones existente en 1980 y reformado en 1981, pero no se tuvo éxito en tal intento.

Conforme lo señala la experiencia chilena de aquellos años, se observan tres factores importantes que limitaron la expansión de la cobertura del sistema anterior.

Primero el aumento del desempleo. Segundo el empleo informal. Y tercero la evasión. Tres grandes problemas que después se registrarán en la experiencia de México.

A pesar de las limitaciones señaladas arriba, en el sistema chileno se observa otro aspecto importante. Una amplia variabilidad de las pensiones promedio que pagaban las diversas instituciones de pensiones.

LA REFORMA DE PENSIONES EN MÉXICO

Durante 1963-1980 el valor real de las pensiones aumentó 16 por ciento anual, aunque en 1971 aumentó 40 por ciento y en 1973 disminuyó 60 por ciento. Al analizar los pagos de pensiones conforme a las cajas de previsión, las diferencias se profundizan.

Estas grandes fluctuaciones en el valor real de las prestaciones previsionales, tienen al menos dos causas. En primer lugar, se observa que hasta 1979 se aplicó discrecionalmente diversos criterios de reajustabilidad.

Esto generaba que el ajuste variara desde la fijación nominal con reajustes arbitrarios y discrecionales, hasta la vinculación con las remuneraciones correspondientes al último cargo ejercido ¹⁵.

En segundo lugar, se observa que las fluctuaciones se vincularon a decisiones de política vinculados con los objetivos del gobierno como a los objetivos de diversos grupos sociales.

Un ejemplo se observa en las presiones generadas por igualar las pensiones mínimas de obreros y empleados en 1971 y 1974, frente a los grandes ajustes al alza de los beneficios previsionales para las fuerzas armadas entre 1968 y 1971, asociado con la conflictiva relación del gobierno con las fuerzas armadas en aquella época.

No obstante todo lo anteriormente expresado, para 1972 y en adelante, las pensiones en Chile registraron un profundo deterioro por una razón adicional: el déficit público creciente.

¹⁵ Denominado como "la perseguidora" y que era uno de los sistemas más injustos y diferenciadores de las pensiones a favor de los altos mandos del gobierno y en detrimento de la mayoría de trabajadores de menor ingreso.

LA REFORMA DE PENSIONES EN MÉXICO

La experiencia chilena señala amplios aumentos del gasto público, que generaron importantes déficits públicos cercanos al 25 por ciento del PIB de Chile. Esta expansión del gasto se relaciona con la política popular del gobierno hasta 1973.

Para enfrentar esta situación deficitaria, se aplicaron diversas medidas posteriormente al golpe de Estado de septiembre de 1973, dirigidas a controlar el desequilibrio fiscal.

Una de tales medidas fue el reajuste de las remuneraciones y las pensiones por debajo de la inflación efectiva acumulada, como lo señalan diversos investigadores de Chile en aquella época.

El resultado de este ajuste fue la caída de 40 por ciento en el valor real de los salarios y las pensiones, y con ello bajaron en igual magnitud los gastos corrientes del gobierno.

Al ajuste señalado se sumó la recesión económica de 1975. Misma que impactó negativamente las finanzas públicas de Chile, y obligó a contener el creciente desequilibrio fiscal chileno mediante el mantenimiento de los niveles deprimidos ex ante de salarios y pensiones durante la década de los años setenta.

La suma de los factores descritos hasta aquí, generaron el descontento de la población con la seguridad social de Chile para fines de los años setenta e inicios de los años ochenta, donde se generó la reforma del sistema de seguridad social y de pensiones de Chile en 1981.

En lo que respecta al financiamiento del sistema de seguridad social de Chile antes de la reforma de 1981, podemos señalar los siguientes puntos importantes.

LA REFORMA DE PENSIONES EN MÉXICO

En primer lugar, durante el período de 1950-1980, el sistema se financió mediante la recaudación por concepto de aportes previsionales, que significaron entre un 115 y un 70 por ciento de los gastos del sistema.

Durante 1965-1975 se mantuvo estable en alrededor del 80 por ciento, mientras los aportes fiscales representaron entre 75 A 20 por ciento del gasto total del sistema en el mismo período.

Este relativo equilibrio que se registró en el período entre 1950 y 1975, se debe al sistemático aumento de las tasas globales de aportes. Luego de 1950 aumentó sustancialmente los aportes, debido al cambio de sistema de reparto y de la maduración del sistema mismo.

Sin embargo, para 1975-1980 se registra una disminución de los aportes, reflejándose en la caída de la contribución de los aportes en el financiamiento del sistema.

Esta reducción tuvo por objeto disminuir los costos de la mano de obra e incentivar el aumento del empleo, en un contexto donde las tasas de desocupación de Chile triplicaron sus niveles históricos.

El aporte de los trabajadores disminuyó y aumento el del gobierno. Sin embargo, el aumento del aporte fiscal refleja importantes sesgos cuando se observa su destino por grupo social.

La distribución de los aportes fiscales entre cajas señala lo anterior. para 1980 del total aportado por el fisco chileno, 15 por ciento se dirigió al Servicio de Seguridad Social (SSS), 19 por ciento a CANAEMPU y más de 55 por ciento a las cajas de previsión de las fuerzas armadas de Chile.

Por otra parte, se debe observar el impacto distributivo "inter" e "intra" generacional del sistema de pensiones por reparto tradicional de Chile.

En este sentido, y a pesar de existir diferencias o iniquidades importantes en casos particulares, diversos estudios han perfilado el sistema tradicional como un sistema "globalmente progresivo", ya que a fines de los años sesenta se observa un impacto distributivo moderadamente progresivo ¹⁶.

El posterior debate político entre los grupos socialistas y liberales en Chile, señalaba las ineficiencias particulares como señales inequívocas de la regresividad del sistema tradicional, pero en realidad era moderadamente progresivo, como lo señalan los estudios que comentamos arriba.

En resumen, para fines de los años sesenta, el sistema de seguridad social de Chile se constituía de 35 cajas de previsión y 150 regímenes previsionales diferentes que, a su vez, estaban regulados por más de 600 cuerpos legales.

Para 1979, en un extremo sólo 3 cajas de éste amplio universo agrupaban más de 94 por ciento de los contribuyentes civiles, y en el otro extremo 13 cajas contaban con menos de mil contribuyentes. "Los costos de administrar este sistema equivalían a poco menos de un 5 por ciento del total de ingresos por aportes" ¹⁷.

El resultado de este sistema tradicional era una gran complejidad administrativa y financiera, un bajo nivel de calidad de la atención a los afiliados, la existencia de múltiples excepciones que incentivaron la arbitrariedad e injusticia, así como una creciente complejidad en todo lo relacionado al sistema.

La realidad del sistema tradicional de pensiones y seguridad social de Chile la describen diversos autores como un "laberinto burocrático", y como señala Mesa-

¹⁶ Nos referimos a diversos estudios como los realizados por Foxley, Aninat y Arellano en 1980.

¹⁷ Tales cajas fueron el Servicio de Seguridad Social (SSS), la Caja de Empleados Particulares y la Caja Nacional de Empleados Públicos. Véase Marcel y Arenas (1991), en bibliografía.

Lago: "dentro del cual se encontraban 31 regimenes diferentes de pensiones por vejez, 30 de pensiones por antigüedad, 30 de pensiones por invalidez, 35 de enfermedad-maternidad y 55 de asistencia social" /¹⁸.

Por todas estas razones, para 1970 la población en general en Chile observaba la necesidad de reformar el sistema tradicional de seguridad social y de pensiones por reparto predominante, por lo que todos los sectores políticos criticaban el sistema tradicional y proponían reformas profundas en su operación.

Todo señalaba que la reforma debía dirigirse hacia la centralización del sistema y hacia una mayor homogeneización, probablemente bajo una administración pública con cobertura nacional, conforme al pensamiento predominante de la época.

En cambio, y conforme a la época también, nadie pensaba en un cambio de régimen, sino en una reforma del sistema de reparto tradicional, siguiendo las líneas de centralización y homogeneización ya señaladas arriba, lo cual se intentó aplicar en adelante por parte del gobierno y las fuerzas armadas de Chile.

3.4 La reforma previsional en Chile 1981

Para fines de 1980 se dictó la reforma previsional del sistema de seguridad social de Chile, el cual entró en vigor para mayo de 1981. Esta reforma permitió generar las condiciones para conformar un nuevo régimen previsional en Chile, con características diferentes al anterior.

El nuevo sistema previsional es de propiedad privada y de capitalización individual, y por ello sustancialmente distinto al anterior sistema de reparto tradicional.

La reforma del sistema de seguridad social de 1981 en Chile se realizó sobre las instituciones que cubrían a los sectores civiles, dejando de lado a las instituciones

¹⁸ Véase el trabajo de Mesa-Lago (1985), página 102, en la bibliografía.

que cubrían a los militares, junto con sus favorables prerrogativas en materia de asistencia social y todos sus beneficios obtenidos a la fecha de la reforma

En adelante describiremos las principales características de la reforma y del nuevo sistema chileno de capitalización individual, aplicado a partir de mayo de 1981, y que ha sido considerado como modelo prototipo en América Latina, en materia de reformas a los modelos tradicionales de Seguridad Social.

En primer lugar, el nuevo sistema de pensiones se basa en el principio de la capitalización individual. Esto significa que el criterio para determinar las pensiones se constituye por los fondos acumulados por el afiliado en una cuenta individual, conformada por los aportes realizados a lo largo de su vida activa laboral, más los rendimientos que genera la inversión de tales aportaciones en el mercado financiero.

En segundo lugar, el nuevo sistema determina que la administración de los fondos previsionales quedara en manos de entidades privadas, llamadas *Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)*, mismas que se constituyen legalmente como sociedades anónimas, sujetas a requerimientos mínimo de capital y rentabilidad, financiadas sobre la base de comisiones cobradas a los afiliados a las mismas.

En tercer lugar, se encuentra el control de las AFP, así como otros aspectos normativos del nuevo sistema, que la reforma dejó en manos de la *Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP)*, en el marco del Ministerio del Trabajo de Chile.

En cuarto lugar, el nuevo sistema determinó la afiliación y aportes de naturaleza obligatoria para todos los trabajadores dependientes, dejando libertad de elección entre las diversas AFP y libertad de traslado entre las mismas.

En quinto lugar, se observa que la AFP deben competir entre ellas mismas por la captación de afiliados, a partir de las comisiones que cobran a los afiliados potenciales, la rentabilidad de sus fondos y otros factores no cuantificables de calidad de servicios otorgados.

En sexto lugar se observa que el financiamiento del nuevo sistema se basa en cinco componentes básicos, que son:

1. los aportes al fondo de pensiones a cargo del empleado,
2. la prima de un seguro de invalidez y sobrevivencia,
3. un seguro contra accidentes de trabajo a cargo del empleador,
4. un aporte para salud bipartita sobre el trabajador y el empleador, y
5. un impuesto transitorio a cargo del empleador para financiar asignaciones familiares y subsidios por cesantía.

La reforma del sistema de seguridad social en Chile buscó trasladar a los trabajadores que se encontraban en diversas cajas hacia un sistema privado y de capitalización individual, para lo cual generó diversos incentivos para tal efecto. Entre los más importantes incentivos se encuentra el aumento de los ingresos líquidos en la diferencia de tasas de aportes previsionales.

El nuevo régimen otorga diversos tipos de pensiones, tales como de retiro, invalidez y sobrevivencia, así como protección contra accidentes de trabajo, seguro por cesantía y asignaciones familiares, pero desaparecen los fondos de desahucio y préstamos a contribuyentes.

En materia de pensiones para retiro, el sistema reformado estableció cinco modalidades alternativas, que son:

1. Renta vitalicia inmediata,
2. Retiro programado,
3. Renta temporal con renta vitalicia diferida,
4. Pensiones anticipadas, y
5. Pensión mínima garantizada por el Estado.

La reforma del régimen previsional chileno introduce importantes innovaciones en tres áreas vitales de la seguridad social:

- La provisión de un abanico de opciones de retiro,
- El ajuste de pensiones conforme a la inflación,
- La transparencia de las asignaciones del Estado para financiar pensiones mínimas garantizadas y pensiones asistenciales.

Adicionalmente, la reforma implantó un mecanismo de ajuste transitorio en beneficio de las personas que transitaron hacia el nuevo sistema una vez activos en el mercado laboral, es decir, para aquellos que estaban después del inicio de su vida activa laboral.

Este mecanismo se concreta en el llamado "bono de reconocimiento", que garantiza un aporte del Estado a favor de las pensiones a realizarse en los primeros años posteriores a 1981.

Esto permite que los trabajadores que cotizaban en el sistema anterior, y que a partir de la reforma de 1981 sólo cotizan pocos años en el nuevo sistema de capitalización individual, serían complementados con el bono de reconocimiento, lo que les permitiría contar con una pensión al alza en el nuevo sistema.

LA REFORMA DE PENSIONES EN MÉXICO

Este bono de reconocimiento permite “complementar” lo necesario las aportaciones del trabajador en el nuevo sistema, de manera que garantiza la adquisición de una renta vitalicia por al menos el 80 por ciento de las remuneraciones percibidas antes de la reforma, y en proporción a la fracción de vida activa durante la que aportó en el nuevo sistema.

Al momento de la jubilación, entonces el Estado debe cubrir esa diferencia, más un 4 por ciento desde el momento del traslado al nuevo sistema de pensiones. Esto permitió otorgar certidumbre a los trabajadores activos en el viejo sistema y los incentivó a cambiarse al nuevo sistema con el respaldo del Estado.

También debemos señalar el impacto macro de la reforma de pensiones en Chile, a partir de mayo de 1981. En este sentido, los recursos captados mediante las cuentas individuales de los trabajadores que se afiliaron a las nuevas AFP, fueron administrados por las mismas AFP.

Las AFP tienen la obligación de administrar los recursos captados mediante inversiones en el mercado de capitales, incrementando tales fondos conforme los rendimientos de esas inversiones.

Por lo anterior, el nuevo sistema de pensiones privado y de capitalización individual en Chile, durante su etapa de formación, registró aportaciones mayores que los pagos de pensiones, situación que genera importantes reservas y su consecuente acumulación, lo que impacta directa y positivamente al sistema financiero de Chile en los años iniciales.

La administración de las AFP impone determinados instrumentos de inversión, que incluyen depósitos a plazo en el sistema bancario, instrumentos emitidos por el sector público, letras hipotecarias, así como acciones y bonos de empresas de bajo riesgo.

LA REFORMA DE PENSIONES EN MÉXICO

La calificación del riesgo de los distintos instrumentos quedó a cargo de una Comisión Clasificadora diseñada para tal propósito particular.

El objetivo central de la normatividad que dirige a las AFP pretende controlar el riesgo de sus inversiones, por lo que se sometieron a severas restricciones en cuanto a la concentración de cartera de inversiones, así como a su participación relativa en un mercado determinado. Se buscan los instrumentos de bajo riesgo y una adecuada clasificación de riesgo con niveles adecuados de diversificación.

Asimismo, el anterior sistema de pensiones no desapareció ni fue absorbido por el nuevo esquema de manera integrada. En contraparte, deberá coexistir durante una fase de transición que se planeó a lo largo de 40 años o más, conforme al diseño del modelo chileno.

Para lograr lo anterior, el viejo sistema no desapareció pero sufrió profundos cambios que buscaron ajustarlo a la coexistencia con el nuevo sistema. Entre estas adecuaciones se cuenta la disminución del número de cajas de previsión y la unificación de su administración.

Para 1988 se creó el Instituto de Normalización Previsional, que en un inicio fusionó a un total de 17 cajas de previsión anteriores, y que a finales de los años ochenta absorbió a las demás cajas previsionales del sector civil en Chile.

Hoy en día es una Institución pública, dependiente del Ministerio del Trabajo, que aglutina alrededor de 400,000 afiliados activos y más de 900,000 pensionados en Chile. Cuenta con un presupuesto anual de alrededor de 1,650 millones de dólares y una planta de 3,500 funcionarios. En la práctica, es la mayor Institución previsional de Chile.

No obstante lo expresado hasta aquí, la reforma del sistema previsional de Chile en 1981 enfrenta nuevos problemas también.

En primer lugar, debemos observar que en un inicio se trasladaron alrededor de 1.1 millones de trabajadores activos hacia el nuevo sistema, debido a los incentivos que permitieron incrementar los ingresos líquidos de los trabajadores activos, por menores cuotas inmediatas.

Para 1991 el nuevo sistema previsional de Chile contaba con 3.8 millones de trabajadores activos, que son cotizantes, y sólo 100,000 pensionados por jubilación, invalidez o fallecimiento.

Sin embargo, un nuevo problema ha surgido en la irregularidad de las aportaciones de los trabajadores en Chile. Entre el 60 y 70 por ciento de los trabajadores activos en el nuevo sistema previsional, realizan sus aportaciones regularmente e incrementan su fondo de pensiones, mientras que el resto (entre 30 y 40 por ciento) no lo hace.

A partir del criterio de la parte que aporta regularmente a los fondos de pensiones, muchos analistas sostienen que el nivel de cobertura del nuevo sistema ha disminuido, toda vez que en promedio 65 por ciento cotiza regularmente en el nuevo sistema, mientras que en el sistema anterior se llegó a un nivel promedio de cobertura de 75 por ciento.

Una de las causas principales que generan el aumento de la brecha entre afiliados y contribuyentes efectivos y regulares, ha sido que la normatividad vigente permite la morosidad de los pagos por parte de los empleadores.

No obstante, muchos trabajadores han dejado de cotizar y han abandonado el sistema de previsión, toda vez que alrededor de 16 por ciento de afiliados a las AFP

en Chile, no han cotizado por más de un año y no alcanzan siquiera la pensión mínima del nuevo sistema.

En resumen, en el nuevo sistema previsional ha aumentado la evasión de contribuciones y ha disminuido el nivel de cobertura real. Sobre todo, destaca que las mujeres que dejan de trabajar representan 26 por ciento de evasores, 13 por ciento son cesantes, 37 por ciento son trabajadores del sector informal y 22 por ciento son morosos del sistema.

Los nuevos problemas del sistema de previsión chilena señalan iniquidades incluso de género, que apenas se estudian en investigaciones recientes por las sociedades modernas.

Prevalecen también importantes sectores de la economía informal que no han sido incorporados a los sistemas formales de previsión, así como las dificultades económicas son importantes factores que determinan la evasión y la menor cobertura nacional en Chile.

Otro problema adicional ha sido la sub declaración de ingresos para efectos previsionales, lo que permite al empleador y al trabajador mismo aumentar sus ingresos líquidos y disminuir sus aportaciones actuales, al mismo tiempo que impactan sobre el nivel de los fondos de previsión para el futuro.

Esta situación ha generado la creación de una brecha cercana al 20 por ciento entre 1982 y 1990, que señala que una proporción considerable de contribuyentes declara ingresos extraordinariamente bajos.

Para ejemplificar este fenómeno, se observa que en 1990 cerca del 25 por ciento de los afiliados que contribuyen efectivamente en los fondos de pensiones, declaraba ingresos iguales o menores que el mínimo legal, lo que generaba que

sus aportaciones fueran mínimas y aumentaba su liquidez inmediata en detrimento de sus fondos previsionales.

En cuanto a la maduración del nuevo sistema de capitalización individual en Chile, existen diversos estudios que, a partir de supuestos clave sobre los niveles de cobertura y niveles de aportaciones, entre otros, han estimado a futuro la viabilidad y capacidad de pago de pensiones del sistema en el momento de su maduración.

Al respecto, se refleja una idea básica e importante para el caso de Chile. “cuando las contribuciones crecen a una tasa superior a la rentabilidad de los activos financieros, un régimen de reparto necesariamente estará en condiciones de pagar mejores pensiones que un régimen de capitalización, situación que puede revertirse con la maduración del sistema, la extensión de las expectativas de vida o el estancamiento económico” ¹⁹.

Uno de los más importantes aspectos del nuevo sistema de previsión en Chile tienen que ver con los determinantes de las pensiones a futuro. En este contexto, se señalan al menos los siguientes factores determinantes:

1. Supuestos sobre comisiones cobradas por las AFP (1.7 por ciento),
2. Rentabilidad de fondos de pensiones (5 por ciento anual),
3. Edad de incorporación laboral (18 años),
4. Densidad de los aportes (85-93 por ciento), y
5. Crecimiento real de ingresos o remuneraciones (2 por ciento).

Estos son los factores que determinan el nivel de las pensiones que se pagarán en el futuro a los trabajadores activos a partir de su retiro.

¹⁹ Esta idea proviene de Marcel y Arenas (1991) pp. 27, quienes citan los trabajos de Arellano (1988), Cheyre (1988) y de Margozzini (1988), entre otros. Véase la bibliografía de esta tesis

En el caso chileno, las rentabilidades de los fondos de pensiones han sido mayores que lo supuesto en un inicio del nuevo régimen, alcanzando en promedio rendimientos reales de 13 por ciento anual durante 1981 a 1990. Parte de su éxito multi publicitado a nivel mundial se basa en esta situación inicial.

Otro supuesto ha sido la proporción de vida laboral, que ha sido supuesta en 18 años en el modelo de Chile. En la realidad el promedio de inicio de vida laboral es mayor que 18 años, lo que impacta en el futuro a las pensiones.

Es decir, cuando se integran al mercado laboral con más de 18 años se cotiza menos tiempo al sistema de previsión y se tiene menor acumulación de recursos para el momento de la jubilación, lo que generará necesariamente menores pensiones en el futuro.

Otro factor más ha sido el supuesto de la estabilidad macro, el nivel de empleo y el crecimiento económico. En la realidad el desempleo y la crisis económica marca la brutal lucha por los empleos bien remunerados, o el predominio de empleos con menores ingresos y menor estabilidad, lo que igualmente impacta en la capacidad de contribución de los trabajadores y en niveles menores de pensiones en el futuro.

Bajo los supuestos del modelo de previsión en Chile, es posible acudir al nuevo sistema para aumentar los niveles de cobertura y mejorar el valor futuro de las pensiones. Sin embargo, fuera de los supuestos del modelo, la realidad es más difícil y se generarán menores pensiones reales en el momento de la jubilación.

En resumen, en Chile se inició el sistema de seguridad social y de previsión durante 20 años con el régimen de capitalización parcial, mismo que fue sustituido por el régimen de reparto, debido sobre todo a la incapacidad de acumular reservas suficientes y a una tasa que garantizara su viabilidad.

Asimismo, La reforma al sistema de capitalización parcial generó un sistema moderadamente progresivo sobre la distribución del ingreso, garantizado por la participación del Estado en Chile, que a su vez generó crecientes problemas deficitarios en materia fiscal.

Además existieron diversos beneficios conforme a diferentes grupos sociales de presión ante el gobierno.

A finales de los años setenta se dieron las condiciones políticas para reformar a fondo el régimen de reparto. Paralelamente se desarrollaba la reforma hacia el régimen de capitalización individual que entró en vigor en mayo de 1981. No existen precedentes de este nuevo sistema de previsión en aquellos años.

Entre los principales logros del nuevo sistema de capitalización individual, se encuentran la transparencia de las aportaciones del Estado, la racionalización del sistema de previsión, la homogeneización del múltiple universo de instituciones, entre otros.

Sin embargo, la cobertura del nuevo sistema ha seguido disminuyendo debido a los factores que se enumeraron arriba, y no ha incorporado a sectores importantes de la economía informal y trabajadores independientes.

Las remuneraciones han caído sustancialmente, y la acumulación de recursos no garantiza aún una pensión digna para muchos sectores de edad intermedia en un futuro intermedio.

Asimismo, se estudia la viabilidad futura del nuevo sistema, y se analiza su capacidad para pagar las pensiones de sus afiliados y contribuyentes para la etapa de maduración del nuevo sistema. No hay nada concluyente a favor del nuevo sistema en el futuro.

Existe un efecto regresivo en la estructura de comisiones de las AFP, toda vez que la rentabilidad de los fondos es mayor para los contribuyentes de mayores ingresos, lo que genera una necesidad de compensación de parte del Estado, para garantizar las pensiones mínimas y asistenciales para los cotizantes de menores ingresos.

La etapa de transición del viejo sistema al nuevo sistema se estima en 40 años o más, lo que significa una carga fiscal importante para el Estado, mediante el llamado "bono de reconocimiento" para los trabajadores que transitaron de uno a otro sistema.

El bono de reconocimiento es una herramienta que permite al Estado retomar la discrecionalidad en materia de asignación de pensiones, a costa de los contribuyentes actuales efectivos y de las generaciones futuras, y a favor de grupos sociales políticamente clientelares.

Por ello es necesario atender el estudio de la discrecionalidad de tal herramienta, que permite obtener efectos políticos similares al sistema de reparto, que tanto se usa en los esquemas de políticas económicas "populistas".

Muchos autores coinciden en que no existe evidencia estadística sobre la situación favorable o desfavorable de los niveles de ahorro en Chile. Al menos durante el período de transición, el régimen de capitalización individual no ha sido determinante en el aumento del ahorro interno de Chile, como se señala por parte del gobierno militar de aquel país.

En esa etapa, el ahorro en Chile ha sido determinado por condiciones macro, por la restricción de divisas y por el ajuste fiscal, más que por el cambio de régimen previsional.

Por todo lo anteriormente estudiado, es difícil concluir a favor o en contra del sistema de capitalización en Chile. Existen indicadores a favor y otros en contra. El panorama temporal debe ser más amplio para juzgar si ha sido favorable para el incentivo del ahorro, o no incide en sus niveles a largo plazo.

3.5 El ahorro en México

La caída del ahorro interno en México, principalmente el ahorro privado, ha sido un problema de importancia para el desarrollo en México. Por ello la preocupación del gobierno de México por solucionar dicha limitación.

No obstante, existen diversos diagnósticos sobre el tema, lo que genera distintos esquemas de política económica para atacar el problema del ahorro en nuestro país.

Por ejemplo el Banco de México sostiene, desde inicios de los años noventa, que la disminución del ahorro interno, especialmente del ahorro privado, se debe al aumento del consumo privado.

Este consumo privado aumenta, según dicha Institución, debido a dos factores: un aumento transitorio de expectativas favorables; y un efecto riqueza de las ganancias de capital.

Otra visión sostiene que es necesario cuantificar correctamente el ahorro total y sus componentes, y sostiene también que al hacerlo así se observará que temporalmente es mayor el ahorro privado que el ahorro público.

Una tercera visión alternativa sostiene que para explicar la caída del ahorro, y partiendo del supuesto de que los agentes económicos tienen restricciones de

liquidez, se debe observar que en México disminuyeron sustancialmente las restricciones de liquidez, lo que generó un aumento del consumo privado ²⁰.

A partir de la tercera visión, diversos estudios han concluido que la liberación financiera en México ha generado una disminución de las restricciones de liquidez, lo que a su vez generó un aumento del consumo en detrimento del ahorro interno.

Investigadores como Villagómez han concluido que existe gran importancia de las restricciones de liquidez en la economía mexicana, estimando que alrededor de 50 por ciento de la población enfrenta este tipo de restricciones.

También confirmaron que existe una relación entre la disminución de la restricción de liquidez generada por la liberación financiera y la caída del ahorro interno en México, posterior a la liberación financiera ²¹.

Hemos señalado que para el gobierno de México, el problema de la caída del ahorro interno es un problema central en la consecución del crecimiento, y en las graves crisis económicas de los años ochenta y noventa.

En el diseño actual de la política económica, la principal causa de la crisis se atribuye a la ocurrencia de desequilibrios macro del pasado, pero destaca sobre todo la importancia del desequilibrio del ahorro total.

Como sabemos, la importancia del ahorro total se deriva de que es el mecanismo de financiamiento de la inversión, y con ella de la expansión de la capacidad de producción de nuestro país. El ahorro total de una economía abierta se define como ahorro interno privado, más ahorro interno público, más ahorro externo.

²⁰ Al respecto se recomienda el estudio de Alejandro Villagómez (1998), señalado en la bibliografía.

²¹ *Ibid*, pp 94.

Desde el discurso del gobierno, el crecimiento económico necesita que los factores productivos disponibles, incluyendo el capital humano, aumente más rápido que la población misma. Esta situación se puede expresar en un sencillo índice del cociente de los activos entre la población (A/P) ²².

Cuando una economía crece la razón activos/población (A/P) aumenta, y disminuye cuando decrece la economía. Esto se debe naturalmente a que, en el primer caso, los activos aumentaron más que la población y en el segundo aumentaron menos. Se puede "afinar" la razón cuando se incluye la población laboral activa.

Durante los años sesenta la razón (A/P) aumentó 8 por ciento anual. En los años ochenta el índice disminuye en 0.5 por ciento anual promedio. Para los años noventa se registra una leve mejoría, pero "(...) el capital disponible por trabajador potencial en 1993 es similar al registrado en 1972" ²³.

Por otra parte, y en el período de 1992-1994, se observa que la tasa de inversión es estable y se registra ligeramente por arriba del 23 por ciento del PIB. En el período se registraron cambios en la estructura del financiamiento total, y que fueron ²⁴:

- Ahorro externo constante, con un mínimo de 6.5 por ciento en 1993 y máximo de 7.7 por ciento del PIB en 1994,
- Ahorro interno privado creciente, desde casi 10 por ciento en 1992 hasta casi 12 por ciento en 1994,
- Ahorro interno público decreciente, desde poco más de 7 por ciento a menos del 4 por ciento

²² Véase trabajos de Banamex, *EXÁMEN DE LA SITUACIÓN* (), de julio de 1997, en bibliografía.

²³ *Ibid*, pp 282.

²⁴ Véase trabajos de Banamex, *EXÁMEN DE LA SITUACIÓN* (...), de diciembre de 1995, en bibliografía.

En el financiamiento interno, se registran cambios sustanciales, debido a que el ahorro interno privado aumentó su participación, mientras que el ahorro interno público disminuyó sustancialmente su participación en el financiamiento de la inversión total.

La suma de los ahorros internos (privado y público) se compensó durante 1993, pero en 1994 ya no fue posible compensar la caída del ahorro público con nuevos aumentos del ahorro interno privado.

En consecuencia se generó un grave problema de disminución del ahorro interno, debido sobre todo a la caída del ahorro público.

Cabe precisar que para 1989 el ahorro interno (público más privado) representó el 19 por ciento del PIB. Pero esto debido a otros factores, tales como la cancelación del acceso al crédito externo en aquel año

No obstante, siempre existe el debate en cuanto a la óptima combinación de ahorro interno/externo para financiar el crecimiento (fondar la inversión).

Con base a los hechos presentados en este apartado, podemos suponer razonablemente que la capacidad de financiamiento del desarrollo económico de México está comprometida y gravemente restringida hoy en día.

La planeación del crecimiento en México debe tomar en cuenta una amplia escasez de recursos, tanto internos como externos, toda vez que el financiamiento externo también genera flujos futuros hacia el exterior, como pagos de principal y como servicios de deuda.

En México tenemos que resolver un problema de ahorro interno insuficiente. Hay un ahorro interno menor de lo que gastamos en cualquier nivel.

LA REFORMA DE PENSIONES EN MÉXICO

En consecuencia tenemos que usar crecientemente el ahorro externo con sus problemas derivados ya conocidos por todos, y analizados generalmente en el contexto de la deuda pública.

Ante esta situación, el gobierno de México ha diseñado el “*Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo*”, conocido como PRONAFIDE, y que precisamente busca solucionar el problema de la escasez de recursos para el financiamiento del desarrollo económico de México.

Para profundizar nuestro estudio de la reforma del sistema de pensiones en México, decidimos detallar un poco la estructura del PRONAFIDE.

El PRONAFIDE cuenta con objetivos y políticas para alcanzar tales objetivos. De sus objetivos centrales se enumeran los siguientes:

- Alcanzar un crecimiento sostenido superior al 5 por ciento anual,
- La creación anual de un millón de empleos durante el período de 1997-2000,

De las políticas para alcanzar estos grandes objetivos, se enumeran las siguientes:

- Estimular el ahorro privado,
- Preservar el ahorro público,
- Fortalecer el sistema financiero, y
- Aprovechar adecuadamente el ahorro externo.

En lo que se refiere a la primera política, de *estimular el ahorro privado*, se planearon cuatro grandes lineamientos:

- La creación de un nuevo sistema de pensiones,

LA REFORMA DE PENSIONES EN MÉXICO

- Impulsar el ahorro popular, mediante la creación de nuevas y existentes instituciones de arraigo comunitario, así como de nuevos instrumentos, con redes de captación y comercialización de bajo costo,
- Mantener una política fiscal promotora del ahorro y la inversión privadas, a través de la revisión del ISR para personas físicas, así como de reformas al IVA sobre consumos directos (aumento), para incentivar el ahorro, y
- La modernización del sistema financiero nacional.

El PRONAFIDE generó un diagnóstico de la crisis económica de México donde se reitera la importancia de los desequilibrios del ahorro total. En ese marco, el aumento en el uso del ahorro externo ha sido perjudicial y es objetivo de política económica disminuir su uso en el financiamiento del crecimiento de la economía.

La experiencia internacional en materia de crecimiento y desarrollo, señala la presencia de una relación estrecha entre la tasa de inversión y la tasa de ahorro doméstico (tanto público como privado)

Cuando la tasa de inversión supera la tasa de ahorro interno, se genera un déficit en cuenta corriente, lo que significa un creciente uso del ahorro externo a través de sus diversas expresiones, ya sea mediante inversión externa directa, o bien, a través de créditos externos.

Conforme lo señalan las cifras en México, hasta 1994 se presentó una situación particular en nuestro país

El déficit en cuenta corriente ha sido cercano al 8 por ciento del PIB, lo que significa que se ha usado crecientemente ahorro externo para financiar el crecimiento, y se ha constituido en una alternativa ante las bajas tasas de ahorro interno.

LA REFORMA DE PENSIONES EN MÉXICO

Sin embargo, el creciente uso de recursos externos ha tenido grandes costos. La principal lección para México (y el mundo entero) ha sido saber que los capitales externos pueden ser una fuente limitada de posibilidades de crecimiento, pero también puede ser una fuente sustancial de riesgos.

La crisis de capitales de diciembre de 1994 así lo ha demostrado en México.

El cambio en la dirección del flujo de capitales externos se debe a cambios en las condiciones de la economía local. Pero la crisis de 1994 demostró que no siempre es por esa causa que cambia el flujo de capitales.

Sin embargo, y sin excepción, ese cambio de flujo de recursos coloca a las economías receptoras en situaciones de alta vulnerabilidad. El resultado son violentas y recurrentes crisis de balanza de pagos y sus conocidos resultados derivados.

El principal problema para crecer es la falta de ahorro total. Una alternativa es usar recursos externos pero su costo ha sido la vulnerabilidad que genera. La solución apunta hacia el aumento del ahorro interno.

Para hacer crecer el ahorro interno, el PRONAFIDE reconoce dos requisitos básicos: (a) que es necesario expandir el ahorro interno privado, (b) que también es necesario mantener las finanzas públicas estables.

El segundo punto significa que el Estado (o mejor dicho el gobierno) no debe usar el ahorro creado por los particulares, o en el mejor de los casos generar ahorro interno público.

En este contexto es que se puede ubicar la visión del gobierno y entender su voluntad para la creación de un nuevo sistema de pensiones en México

LA REFORMA DE PENSIONES EN MÉXICO

El gobierno mexicano diagnostica la presencia de niveles bajos de ahorro interno, y su solución integral incluye también la reforma del sistema de pensiones ²⁵.

Resumiendo las ideas anteriores, sabemos que el ahorro total se compone de ahorro interno privado (forzoso y voluntario, empresarial y familiar), ahorro interno público y ahorro externo. Se ha observado en diversos estudios sobre el ahorro, que estos componentes no son autónomos y que incluso son sustitutos.

Esto se traduce en el hecho de que se sustituyen uno al otro. Aquí sólo enunciamos las 3 más importantes sustituciones a que nos referimos:

1.- **Ahorro externo/interno:** Se refiere a que en teoría, cuando el mercado internacional es perfecto, se debiera observar un endeudamiento a tasa vigente prácticamente sin límite y por ello no opera como restricción para el financiamiento. En cambio cuando está limitado sí es una restricción.

En este caso si existen imperfecciones del mercado de capitales, tales como por regulaciones de prestamistas, gobiernos e instituciones financieras internacionales.

Cuando se encuentra limitado y de pronto se abre la restricción, es posible que las economías usen irracionalmente el ahorro externo. Un caso ha sido la economía de México, luego de que se levantó parcialmente la restricción crediticia mundial a fines de los años ochenta, y en consecuencia se registró un creciente uso de recursos externos y la caída del ahorro interno.

2.- **Ahorro público/privado:** Se refiere a la hipótesis de Barro-Ricardo, donde un aumento del ahorro público puede disminuir parcialmente el ahorro privado y viceversa.

²⁵ Véase *EXÁMEN DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA (...)*, de julio de 1997. Bibliografía.

Es posible que las personas o empresas noten que al aumentar el ahorro público, habrá menos deuda pública en el futuro, lo que observan como menores niveles de impuestos en el futuro y aumentan su ingreso y disminuyen su ahorro.

Un ejemplo interesante para nuestro tema es el siguiente. En los primeros años del nuevo sistema de pensiones, los costos para el presupuesto gubernamental disminuyen el ahorro público proporcionalmente al aumento potencial del ahorro privado.

O bien, los estímulos fiscales para incentivar el ahorro voluntario disminuyen el ahorro público en la misma cuantía que el costo de tales deducciones, aunque en principio el ahorro privado que se promueve es más que proporcional al ingreso público que se ha dejado de percibir.

3.- **Ahorro forzado/voluntario:** En este caso, la creación de un sistema de capitalización significa la creación de una reserva para financiar las jubilaciones futuras, lo que refleja que el ahorro de las personas aumenta y con ello aumenta el ahorro nacional.

Pero si los individuos perciben que sus nuevas cotizaciones son ahorro y no impuestos, cuando observan cuentas transparentes e individualizadas, lo que hacen probablemente es dejar de ahorrar de manera voluntaria lo que antes percibieron como ahorro forzado y sin acceso.

Como se observa arriba, las decisiones de ahorro son complicadas. En general, y para el caso de México, podemos anotar que ante un aumento del ingreso de los agentes económicos, cada peso adicional se destina para las siguientes opciones:

- Ahorro formal e informal,
- Pago de tarjetas de crédito,

LA REFORMA DE PENSIONES EN MÉXICO

- Pago de deudas formales e informales, y
- Pago hipotecario.

El detalle estadístico del siguiente cuadro se aproxima de los datos proporcionados por el Banco Nacional de México, INEGI y estimaciones de BANAMEX ²⁶:

**PORCENTAJE DE CADA PESO EXTRA DESTINADO A DIVERSOS USOS
(por ciento o centavos)**

CONCEPTO/NIVEL DE INGRESO	Hasta \$1,450	Hasta \$3,400	Hasta \$5,500	Hasta \$12,400
Ahorro formal e informal	3.3	4.3	5.8	12.2
Pago tarjeta de crédito	0.0	0.3	0.9	5.1
Pago deudas formal e informal	0.6	0.9	1.2	2.0
Pago hipotecas	0.5	0.7	1.1	1.8

FUENTE: Estimado de Banamex, julio de 1997.

Como se observa en el cuadro anterior, todos los estratos de ingreso en México ahorran aunque sea muy poco. Por eso se observa la potencialidad de aumentar el ahorro privado como una vía real de aumentar el ahorro total interno. También se observa que a medida que aumenta el ingreso se ahorra una proporción mayor de los ingresos extraordinarios.

Para la dirección gubernamental el reto de aumentar el ahorro privado es doble: primero deben canalizar ese ahorro a través de un sistema financiero formal, para maximizar la riqueza que genera el ahorro creciente y bien canalizado o asignado a actividades rentables; y segundo, deben crear los incentivos adecuados para aumentar el ahorro individual como proporción del ingreso individual.

El primer punto se apoya en la reforma del sistema financiero mexicano, pero además en la reforma del sistema de pensiones. Así el nuevo sistema de pensiones (SAR) busca canalizar eficientemente los ahorros extra de los individuos que planean ya su jubilación.

²⁶ Véase *EXÁMEN DE LA SITUACIÓN (...)*, en BANAMEX, JULIO DE 1997.

El segundo punto de los incentivos, se refiere al mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, al diseño de una política fiscal que incentive el ahorro individual, así como a la promoción de novedosas instituciones de ahorro popular, entre otras.

Debemos señalar que para expandir el ahorro total nacional, además de lo anterior, también es necesario revisar la naturaleza de los presupuestos públicos, así como las condiciones que tienen las empresas para expandir sus capacidades productivas.

Estos son otros dos factores directos que inciden sobre los niveles de ahorro de una economía, cualquiera que sea su nivel de desarrollo.

La reforma del sistema de pensiones en México es central en el marco de la solución al financiamiento del desarrollo. Con ella se busca, según el gobierno, aumentar la disponibilidad de recursos (aumentar el ahorro individual) y disminuir la vulnerabilidad hacia el exterior (aumentando el uso del ahorro interno y disminuyendo el uso del ahorro externo)

En este nuevo esquema será vital la calidad de las inversiones, realizadas con los hipotéticos nuevos recursos internos que generará el nuevo sistema de pensiones, debido a que contar con recursos adicionales de naturaleza más estable (recursos de los fondos para el retiro), permite invertir más eficientemente.

3.6 La reforma del sistema de seguridad social en México

Como lo señalan algunos autores, la reforma del sistema de seguridad social de México ha sido profunda y consensada entre los empresarios, los trabajadores y el gobierno, e incluye en su interior la reforma integral del sistema de pensiones que origina el nuevo sistema de ahorro para el retiro (SAR) ²⁷.

²⁷ Véase pp. 7 en el trabajo de Ruiz Moreno, en la bibliografía

En el marco legal, este proceso se expresa en la reforma de la Ley del Seguro Social (LSS) y en la reforma de la Ley del INFONAVIT, principalmente, así como en la vigente Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR) ²⁸.

La reforma es integral en el sentido de que las adecuaciones normativas permitieron reestructurar completamente la operación formal y material del sistema de ahorro nacional. Ahora el sistema de ahorro cumple la función de ser el eje central de un nuevo sistema de pensiones en nuestro país

El espíritu de la reforma del sistema de pensiones en México se sustenta en mucho en el llamado "modelo sudamericano de capitalización individual", en el cual el trabajador se ve obligado a ahorrar hoy para formar y financiar su futuro retiro.

La supuesta ventaja de este modelo, y una de las principales razones de su predominio ha sido que se observa como un modelo probado en la realidad, y que ha obtenido grandes logros que ofrecen datos empíricos que apoyan su exitosa operación

La realidad fue que el anterior sistema de pensiones en México, basado en el sistema de reparto simple se agotó completamente y se ubicaba ya en el filo de la quiebra técnica.

Para el gobierno la opción viable, y probada en la realidad, se encontró en el modelo sudamericano que ha obtenido logros impresionantes en economías como la de Chile.

Por lo anterior es vital conocer el caso chileno, para ampliar los datos y generar una idea más firme sobre los costos y los beneficios del sistema de capitalización individual en Chile, como se estudia en la sección correspondiente de este trabajo.

²⁸ La nueva Ley de la Seguridad Social (NLSS) es vigente a partir del 1º de julio de 1997

LA REFORMA DE PENSIONES EN MÉXICO

El nuevo sistema de ahorro para el retiro, se integra en un sistema de seguridad social combinado (híbrido según algunos autores), donde los servicios médicos y las prestaciones sociales se brindan aún por parte de las Instituciones del Estado (IMSS e ISSSTE principalmente), y la administración de los recursos de las pensiones se ha privatizado, individualizando las cuentas y transparentando los costos y los beneficios.

Una visión panorámica de la sustancia de la reforma de la Ley del Seguro Social (NLSS), vigente a partir del 1º de julio de 1997, en lo que se refiere al sistema o régimen obligatorio se observa en las siguientes líneas centrales:

- Se mantiene el principio de la seguridad social que provienen de las leyes abrogadas de 1943 y de 1973,
- Se elimina el anterior planteamiento de que la seguridad social debía brindarse sin afanes lucrativos, y se incluye la convicción de que debe lucrarse para incrementar el ahorro de los trabajadores,
- Se incrementan sustancialmente las aportaciones tripartitas del Estado,
- Se crea la llamada "cuota social" (fracción IV, art. 168) adicional a las aportaciones tripartitas,
- Se mantiene la obligación del Estado de pagar las pensiones en curso de pago,
- Se crea el "seguro de salud para la familia del régimen voluntario", lo que amplía el principio de universalidad en cuanto al servicio médico, mediante el IMSS,
- Se integran criterios de análisis actuarial para garantizar el menor costo pero al mismo tiempo la viabilidad temporal de los fondos,
- Se mantienen las cinco ramas de seguro del régimen obligatorio, a saber: (a) seguro de riesgos de trabajo; (b) seguro de enfermedades y maternidad; (c) seguro de invalidez y de vida; (d) seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; (e) y se crea el seguro de guarderías y prestaciones.

Respecto del último punto, relacionado con las cinco ramas del régimen obligatorio, el que nos interesa conocer en esta tesis, sobre todo en lo que se refiere a la reforma del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, que da cuerpo a la Ley del SAR.

No obstante lo anterior, se deben detallar ciertos aspectos centrales de la reforma de la normatividad de la seguridad social de México.

En primer lugar, en materia de seguro de riesgos de trabajo, se introduce un cambio sustancial que consiste en la evaluación individual del grado de riesgo de las empresas con base al historial propio de siniestralidad. Esto es importante en cuanto a que genera incentivos de invertir en seguridad.

En segundo lugar debemos observar que el seguro de enfermedades y maternidad presenta pocos cambios, pero destaca que en la nueva ley se establece un criterio nuevo de cuotas, donde pagará más quien registra mayor ingreso laboral, y se incluye una nueva cuota para pensionados, de forma que predomina el principio de "a servicio igual, costo igual".

En tercer lugar, se estructuró una nueva rama de "seguros de invalidez y vida" bajo nuevas reglas de operación y mayor flexibilidad a la nueva realidad, con financiamiento tripartita (obrero-patronal-gubernamental). En este seguro de invalidez y vida, se diferencia el servicio conforme a la situación laboral o posición en la carrera laboral.

Para los trabajadores que han terminado su carrera laboral activa (pensionados al momento de la reforma), el gobierno garantiza sus pensiones conforme la ley de 1973. Para aquellos trabajadores que "están a la mitad de su carrera laboral" se les permite "elegir" entre ambos sistemas.

LA REFORMA DE PENSIONES EN MÉXICO

Para los trabajadores que apenas inician su vida laboral, se aumenta el período de espera para acceder a la pensión, de 10 años en el sistema anterior, hasta 24 años.

En cuarto lugar, en cuanto al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, mismo que se amplía en el siguiente apartado, se mantiene el principio de financiamiento tripartita (obrero-patronal-gubernamental), y se forma un fondo especial para financiar tales eventualidades.

El principal cambio es la terminación del principio de "solidaridad regresiva", donde muchos trabajadores jubilados pero sin cubrir los anteriores requisitos para acceder a la pensión, perdían todas sus aportaciones anteriores sin obtener la pensión de retiro.

En quinto lugar, la reforma amplía el régimen obligatorio con la creación del nuevo seguro de guarderías y prestaciones, que incluye además de la ampliación de cobertura geográfica, la obligatoriedad del servicio. También incluye el modelo paralelo de las guarderías participativas con la inclusión del sector privado.

Cabe precisar que la reforma del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, es el único que introduce la administración privada de los recursos obtenidos para tales eventualidades.

Aquí se introduce el modelo sudamericano de sistema de capitalización individualizada, con administración privada, lo que caracteriza al nuevo sistema de seguridad social como de naturaleza híbrida o combinada.

Es híbrido porque, por una parte, se mantienen en manos de las instituciones gubernamentales los seguros de riesgos de trabajo, seguro de enfermedades y maternidad, seguro de invalidez y vida, y seguro de guarderías y prestaciones; y

por otra parte se privatiza la administración de los recursos financieros del seguro para el retiro

En lo que se refiere al régimen voluntario, la nueva Ley de la Seguridad Social (NLSS) elimina el anterior "seguro facultativo" de carácter individual y lo sustituye por el "Seguro de salud para la familia", de carácter colectivo.

Sin embargo, se mantiene la figura jurídica de la continuación e incorporación voluntaria al régimen obligatorio, junto con los seguros adicionales.

Adicionalmente, se incluye el "recurso de inconformidad" en beneficio de los sujetos de tributación y de los asegurados, lo que les permite actualmente defenderse de actos fiscales o laborales impuestos por el IMSS.

No menos importante es la creación de la "queja administrativa de índole médica", entre otros cambios sustanciales del marco normativo de la seguridad social en México.

Por otra parte, la reforma del sistema social en México ha generado un debate amplio y álgido en algunos casos. La idea central de este apartado ha sido señalar la esencia de tal reforma, sin llegar a tomar posición en el debate enunciado.

Sin embargo, podemos reconocer que existen dos posiciones básicas ante la reforma. La visión oficial presenta la reforma desde una perspectiva positiva de viabilidad financiera y actuarial. La visión contrarreformista presenta a la reforma como un proceso de privatización.

Lo que es un hecho aceptado por todos los investigadores, es que el sistema anterior de pensiones presentaba un panorama desolador e inviable en el mediano plazo, incluso algunos señalan la debacle total del sistema anterior para el año

2005, cuando de no haberse reformado el sistema de pensiones, no sería posible financiar el pago de las pensiones que ocurrieran en ese año ²⁹

3.7 La Reforma del Sistema de Pensiones en México

El sistema de pensiones en México, como se ha señalado antes, es un tema bastante complejo, y en consecuencia los problemas son múltiples, que requieren soluciones que distan mucho de ser simples. De estos problemas destacan los problemas financieros en nuestro sistema de pensiones.

El anterior sistema de pensiones se caracterizó por ser un "sistema de reparto simple", lo que significa que los recursos provenientes por las cotizaciones de los trabajadores activos, se distribuyen a favor de los trabajadores que se han retirado, garantizando un ingreso constante pero ciertamente muy bajo.

El sistema simple funcionó adecuadamente en el pasado debido a que las Instituciones encargadas de las pensiones para el retiro, funcionaban mejor cuando inician su proceso de operación y cuentan con una población trabajadora joven, que puede garantizar los flujos de recursos para el retiro.

Esto significa que en el inicio de las Instituciones, las cotizaciones obtenidas fueron mayores que las pensiones otorgadas, lo que funcionó como un mecanismo de transferencias inter-generacionales, desde las generaciones laborales activas hacia la población en edad de retirarse ³⁰.

Sin embargo, el paso del tiempo es un problema en sí mismo, debido a que se "acumulan" las generaciones de pensionados, o bien, las generaciones activas "maduran" y dejan de ser jóvenes, por lo que, en el caso de no haberse constituido

²⁹ Véase la nota de Sergio Valls Hernández, en LA JORNADA del 6 de febrero de 1997

³⁰ Al hablar de Instituciones nos referimos principalmente al ISSSTE e IMSS que cubren pensiones de la mayor parte de la población en México.

las reservas adecuadas de recursos, los sistemas simples de pensiones se enfrentan a serios problemas financieros que comprometen la viabilidad de los mismos.

Otro problema que se enfrenta en el sistema simple de pensiones ha sido el nivel de las cotizaciones, que en el caso de México han sido históricamente bajas.

El porcentaje de salarios dedicados a las cotizaciones para las pensiones, en promedio alcanzó apenas el 6% durante los 45 últimos años, al menos hasta 1993, lo que generó una realidad inobjetable: para obtener un mes de pensión equivalente a un mes de salario percibido, era necesario cotizar más de 16 meses ³¹.

En el IMSS el problema señalado en el párrafo anterior es más claro. El promedio de años de cotización llegó apenas a 22 años, lo que permite “financiar sanamente” tan sólo 16 meses de pensión, dadas las bajas tasas de cotización, y suponiendo que invirtiendo óptimamente los rendimientos de tales recursos cotizados rindieran cinco veces su valor inicial, entonces esas cotizaciones (quintuplicadas en 22 años) permitirían fondear apenas una pensión menor a siete años.

El promedio de vida de un pensionado alcanza casi los 20 años en México, por lo que se observa claramente que, en promedio, el sistema simple de pensiones permitió financiar el retiro de los primeros 7 años, y los 13 años siguientes fueron un déficit del sistema de pensiones.

Un problema más fue la estructura de las decisiones internas, respecto al destino de los recursos entre los subsistemas. Esto se refiere a un problema conocido en la experiencia del sistema simple de pensiones en México.

³¹ Véase el trabajo de José Narro Robles, en la Bibliografía.

LA REFORMA DE PENSIONES EN MÉXICO

Los subsistemas deficitarios fueron apoyados por los subsistemas superavitarios, sin tomar en cuenta que las decisiones debían enmarcarse en un proceso dinámico o temporal.

Esto significó que los recursos captados en los subsistemas superavitarios, como el caso del sistema simple de pensiones en sus etapas iniciales, fueran canalizados hacia otros subsistemas deficitarios, como el caso de la medicina familiar.

Al paso del tiempo, los recursos de pensiones se “invirtieron” en otras actividades, y se abandonó el mantenimiento de la viabilidad financiera del subsistema de pensiones.

Fue más importante financiar la expansión de infraestructura de medicina (hospitales), por ejemplo, que garantizar la viabilidad financiera de las pensiones mediante la inversión de sus recursos en instrumentos financieros adecuados que mantuviesen simplemente sus valores reales presentes.

E incluso vemos que el incipiente desarrollo del sistema financiero nacional no ofrecía tales instrumentos financieros en el pasado. Sencillamente no existían instrumentos para invertir racionalmente tales recursos.

La Normatividad vigente durante casi 50 años permitió que los recursos capturados por cada tipo de seguro, fueran distribuidos entre otros tipos de seguro, e incluso que las reservas se “invirtieran” hasta en 85% en recursos no financieros, como los Hospitales.

En resumen, podemos afirmar que los problemas financieros del sistema simple de pensiones, se deben en una parte importante a los factores siguientes:

LA REFORMA DE PENSIONES EN MÉXICO

- Naturaleza simple del sistema de pensiones,
- Bajos niveles de cotizaciones,
- Cambios demográficos sustanciales,
- Inversiones de fondos en instrumentos no financieros (inviabilidad en el tiempo),
- Predominio de los subsistemas deficitarios sobre los sistemas viables,
- Ausencia de instrumentos financieros adecuados para invertir eficientemente tales recursos.

Para inicios de los años noventa, la realidad del sistema simple de pensiones demandaba cambios sustanciales, reformas estructurales, para garantizar la viabilidad de corto, mediano y largo plazo, del seguro para el retiro.

Ante esta situación de inviabilidad financiera, es que se planteó la reforma del sistema de pensiones en México.

En 1992 el Poder Ejecutivo presentó ante el Poder Legislativo una Iniciativa para modificar la Ley del Seguro Social, donde se incluía la instrumentación de un nuevo tipo de seguro para el retiro. Los argumentos del Estado se pueden resumir en los puntos siguientes:

- La disminución del ahorro interno y de la inversión consecuentemente,
- La necesidad de incluir nuevos mecanismos adicionales para el retiro,
- La propuesta de convertir a los trabajadores cotizantes en pequeños ahorradores,
- La necesidad de transformar el ahorro informal hacia el ahorro formal, para usar el sistema financiero como intermediario,
- Solucionar la demanda creciente de seguros de retiro ante una población crecientemente mayor de edad.

El nuevo sistema de ahorro para el retiro (SAR) presentó las características básicas siguientes:

- Es un sistema adicional de seguro,
- Se beneficia la población trabajadora del IMSS como del ISSSTE,
- Incluye las incorporaciones voluntarias al nuevo sistema,
- Permite realizar depósitos adicionales a los obligatorios por la Ley,
- La cuota equivale al 2% del salario base de cotización y queda a cargo del empleador,
- Se eleva a 25 salarios mínimos el límite superior del salario base de cotización, lo cual superó a la misma Ley que marcaba 10 salarios para el mismo objeto,
- Se clarifica su administración mediante la apertura de cuentas bancarias individualizadas y a nombre de los titulares del seguro del retiro,
- Se incorporan, a la cuenta del retiro, los recursos por concepto de INFONAVIT, lo que significó que la cuenta recibiera en la realidad 7% del salario base mensual,
- Las cuentas garantizan rendimientos reales de al menos 2%,
- Los recursos de las cuentas pueden retirarse en su totalidad bajo 3 conceptos: al cumplir 65 años de vida; al recibir una pensión por parte del IMSS; y en caso de muerte del trabajador a favor de sus beneficiarios,
- En el caso de cesantía, la nueva Ley permite retiros parciales de hasta 10% de los recursos totales de la cuenta,
- El principal y los intereses de las cuentas para el retiro son objeto de exención fiscal por concepto de Impuesto Sobre la Renta (ISR).

4. CONCLUSIONES GENERALES

En este apartado planteamos las principales ideas desarrolladas en el cuerpo del documento. Revisamos las hipótesis que impulsaron el inicio de esta investigación, y presentamos las principales conclusiones a las que llegamos, después de un arduo trabajo de investigación sobre la reforma de pensiones en México.

- En el marco teórico, hoy en día se han desarrollado nuevos planteamientos teóricos para explicar el comportamiento del consumo y del ahorro. Además del planteamiento clásico de Keynes, de que el ingreso actual es el principal determinante de ambos, ahora se agregan las hipótesis del ciclo vital y el ingreso permanente, basados en consideraciones a nivel micro.

Las hipótesis modernas retoman conceptos tradicionales e incluyen nuevos conceptos determinantes del consumo y ahorro, tales como: la riqueza; la edad de los agentes económicos; la información; la formación de expectativas sobre las variables económicas a futuro; la tasa de crecimiento de la economía; la distribución de la población por edades; la distribución del ingreso; la naturaleza transitoria y/o permanente de los choques; la presencia de restricciones de liquidez; así como la inclusión de la tradicional restricción presupuestaria ³².

De lo anterior, se concluye que las familias desarrollan una actitud mas complicada que lo planteado por la teoría económica, en cuanto a la previsión. Esto se deriva de los factores enunciados el párrafo anterior, toda vez que la inclusión del concepto de la riqueza, en economías como la de México, nos señala la existencia de importantes mecanismos no formales de previsión.

³² El detalle del marco teórico se desarrolla en el capítulo 2 de esta tesis.

- Escapa a este estudio la cuantificación de esta hipótesis, pero pensamos en la presencia de mecanismos informales de previsión en las familias mexicanas de mediano y bajo ingreso.
- En cuanto al concepto de la riqueza, pensamos que se presenta de formas distintas conforme el estrato de ingreso en México. Mientras que los estratos de ingreso alto se comportan conforme a la teoría económica, y acumulan activos para el momento de su retiro, los estratos de ingreso medio y bajo, lejos de acumular para su retiro, acumulan para su permanente sobrevivencia en un contexto de permanente estrechez económica, y más aún, parece que nunca se retiran porque simplemente no pueden hacerlo.

La combinación de la hipótesis de la riqueza como determinante del ahorro para el retiro y la estructura de la distribución del ingreso en México, complican bastante el análisis de las decisiones de ahorro y consumo, y señalan un punto necesario de estudio estadístico más refinado.

Además de lo anterior, se observa la existencia de mecanismos informales de previsión. Toda vez que los grupos de bajo ingreso (sobre todo de pobreza extrema) no pueden acceder a los sistemas formales de previsión, deben existir mecanismos alternativos para cubrir esta necesidad de tales grupos. ¿Que tipo de riqueza, transferencia o herencias, se manejan dentro de los 40 millones de mexicanos declarados en la pobreza extrema?.

En esta tesis, señalamos la existencia de mecanismos informales de previsión entre las familias de bajo ingreso. Nos referimos a lo siguiente. Los trabajadores activos de estos grupos, generalmente trabajan con salarios mínimos, con seguridad social "intermitente" y/o sin ella, hasta terminar su ciclo de vida laboral activa.

Luego de su “retiro”, sencillamente siguen trabajando en actividades informales (o más informales que las anteriores) y siguen complementando el ingreso familiar hasta su muerte. No planean su retiro porque en la práctica nunca se retiran de la vida activa laboral, sea formal o informal.

Es importante centrar la atención sobre los estratos de ingreso bajo y de pobreza extrema en nuestro país. Y analizar los mecanismos que pueden incentivar su atracción hacia los mecanismos formales de seguridad social y de previsión de manera efectiva.

En los grupos de mediano ingreso, sobre todo empleados de empresas privadas y del gobierno, los mecanismos de seguridad social y de previsión formales son inoperantes, ineficientes y no cubren las necesidades de toda su población objetivo. Nos referimos al sistema institucional y privado.

La reforma del sistema formal de seguridad social y de previsión beneficia en más a estos grupos sociales de ingreso medio. A ellos está dirigida la reforma de los sistemas de seguridad social y de previsión, aunque en el discurso se plantea como una reforma a nivel nacional, es evidente que existen amplios grupos sociales que se encuentran excluidos del sistema formal.

- En cuanto a la información y el uso que hacen los agentes económicos de ella para su formación de expectativas sobre las variables económicas a futuro, hemos concluido que en México, lejos de lo que plantea la teoría económica, existe una profunda brecha entre la información real y la teórica.

Y suponiendo que existiera información perfecta, los niveles de cultura de la población laboral activa son muy bajos en México, lo que redundaría en el mal uso de la información existente. Pero tampoco nos parece que exista información perfecta en nuestro país.

- Por otra parte, en lo que se refiere a la naturaleza transitoria y/o permanente de los choques económicos, tenemos la impresión de que la mayoría de la población no cuenta con la información perfecta, ni tiene los mecanismos adecuados para la formación de expectativas "sin errores".

No pueden distinguir entre choques transitorios y choques permanentes, y se generan, en el mejor de los casos, decisiones de previsión con rezagos importantes. A lo anterior, se debe sumar la "incertidumbre política y económica sexenal" que ha caracterizado a México en los últimos cambios administrativos.

En consecuencia, concluimos que predomina la incertidumbre antes que la información perfecta que nos plantea la teoría económica de las hipótesis modernas.

- En lo que se refiere al concepto de ciclo vital de Modigliani, vemos que la teoría subraya la importancia de la distribución de la vida total, tanto en la parte de vida activa como en la parte de la vida en retiro de los agentes económicos, lo cual ha sido uno de los pilares de la nueva concepción de los sistemas de previsión, a partir de la capitalización individual ³³.

Con base en la hipótesis del ciclo vital, la reforma de los sistemas de previsión ha planteado la necesidad de que los agentes económicos "fondeen" suficientemente los "Fondos de Pensiones", que les permitirán contar con una adecuada renta vitalicia a partir del momento de su jubilación. Se financian ellos mismos su retiro.

El mecanismo de esta hipótesis señala que los agentes laboralmente "activos" acumulan activos (que se guardan en diversos instrumentos), mismos que consumen a partir de su jubilación en adelante. Es claro que este mecanismo es, por decir lo menos, limitado para la realidad mexicana.

³³ Véase el apartado 2.3 de este trabajo, para una revisión más amplia de la hipótesis de Modigliani.

- Al tomar en cuenta la distribución del ingreso, especialmente los estratos de ingreso alto, es muy probable que suceda como lo indica la hipótesis de Modigliani. En cambio, en los estratos de ingreso bajo, es muy probable que no se cumpla completamente este mecanismo.

Nos parece que esta hipótesis debe probarse en el caso de México, y pensamos que los datos señalarán un comportamiento mas complicado. Señalamos la existencia de mecanismos informales de financiamiento del retiro en estos grupos de ingreso bajo. Estos mecanismos deben tomarse en cuenta en el nuevo esquema de capitalización individual.

Paradójicamente a la hipótesis del ciclo vital, puede haber mayores periodos de vida laboral activa, sobre todo en los estratos de ingreso bajo, que no necesariamente aumentan la riqueza e inciden en el nivel de riqueza, el ahorro, el consumo y los fondos para el retiro.

- En cuanto a la estructura poblacional a partir del criterio de la edad, ciertamente en México hay un cambio en favor de la mayor edad. Ha aumentado la cantidad de agentes económicos laboralmente pasivos, en edad de retiro, lo que incide directamente sobre la viabilidad de los sistemas de reparto, toda vez que adelgazan la base contribuyente al mismo tiempo que aumenta la población jubilada.

Este aspecto juega un papel muy importante en favor de los sistemas de capitalización individual, y en detrimento de los sistemas de reparto. De hecho es una de las mas serias críticas sobre el segundo.

En México la tendencia poblacional apunta hacia una "maduración" de la población, pero aún estamos lejos de llegar a estructuras poblacionales "viejas", como en los casos de EUA y diversos países de Europa.

- En lo que se refiere a la existencia o no de un sistema de previsión social público, existe una idea relacionada a que la presencia de este sistema público inhibe el ahorro de los agentes económicos. Sin embargo, en la realidad de México, nos parece muy lejos de la realidad esta aseveración. Se plantea un problema de incentivos.

Sin embargo, en México la ausencia de un sistema de seguridad social y de previsión pública, a nuestro criterio es impensable. La reforma en México contempla una participación importante del sector público en el financiamiento de las pensiones.

Al respecto, también hacemos eco de un debate profundo, que señala la disyuntiva de lo público y lo privado. Se eligen mecanismos de previsión públicos o privados, y se parte de la idea de que los mecanismos privados son eficientes, y los públicos son ineficientes.

Nos parece que el debate está mal planteado en términos excluyentes de lo público o lo privado. No hay garantía alguna sobre la eficiencia de los mecanismos privados sobre los públicos.

Y más aun, si tomamos en cuenta la experiencia de México en materia de la privatización del sistema financiero a partir de 1989 a la fecha, veremos que los mecanismos privados no siempre garantizan la más eficiente solución. Sólo remitimos al lector sobre los problemas de calificación del riesgo en materia crediticia bancaria, así como la insolvencia de casi todos los bancos privatizados en México.

En resumen, existe evidencia actual sobre la ineficiencia de los mecanismos privados del sistema financiero, cuando menos. Véase la problemática del conocido FOBAPROA en México.

- Pensamos que el debate entre lo público y lo privado, lejos de ser una elección excluyente, debe enfocarse en la complementariedad de ambos. Además, el Estado en México tiene la obligación constitucional de prever los satisfactores básicos de la población, incluyendo la previsión y la seguridad social.

- Al respecto, llegamos a una conclusión más. En la reforma económica que vive nuestro país a partir de 1982 en adelante, se ha aplicado el criterio de obtener finanzas públicas equilibradas a toda costa.

Esta nos parece una verdad a medias, en el sentido de que el equilibrio se aplica a sectores del gasto público muy bien identificadas, incluyendo entre ellas al sector de bienestar social. Sin embargo, otros sectores no son tratados con el mismo principio.

- Debemos ver que la política económica se refleja en las decisiones de gasto público, donde la estructura de gasto define cuáles son los intereses de los grupos sociales que predominan en el criterio del gobierno. Aumentar o disminuir un renglón del gasto, implica la elección de unos objetivos sobre de otros, implica el predominio de unos intereses sobre otros.

En este sentido, se concluye que la reforma del sistema de seguridad social y de pensiones en México, debe reflejar una elección de objetivos y prioridades del gobierno. Los grupos mas desamparados pierden con la reforma en estudio. En el diseño de política económica si hay ganadores y perdedores.

Por lo anterior, el debate sobre la reforma de los sistemas de seguridad social y de previsión, no sólo es un problema de viabilidad actuarial de un cierto fondo de recursos. No debe ser la elección entre el sistema de reparto frente al sistema de capitalización individual.

En todo caso, un adecuado estudio actuarial sobre la estructura poblacional en México, permitiría también financiar los retiros de la población creciente de jubilados, a partir de un sistema de reparto bien equilibrado, con participación estatal, empresarial y de los trabajadores.

- La experiencia de Chile nos señala nuevos problemas en materia de tributación, subdeclaración de ingresos para disminuir la tributación y aumentar liquidez, bajos niveles de cobertura, etc. Lo cual parece probar, al menos parcialmente, que la viabilidad actuarial del sistema de capitalización individual, también depende de factores fuera de control, y que puede ser inviable en el mediano plazo.

En el largo plazo, todos estaremos muertos, nos enseña Keynes en una de sus máximas del pensamiento económico tradicional. Para cuando se pueda evaluar el beneficio-costado de los nuevos esquemas, y suceda el caso de la inviabilidad de los sistemas de capitalización individual, nuevamente deberá “salvar” al sistema el Estado.

El caso bancario lo ejemplifica magistralmente. Al paso de apenas 6 años, el gobierno de México ha debido “rescatar” al sistema con un programa que significa costos alrededor del 14 por ciento del PIB.

- Nuestra conclusión en este sentido, es de serias dudas, fundadas en la experiencia mexicana, en cuanto a la eficiencia perfecta de los mecanismos privados.

Es claro que hay una elección de objetivos, en el diseño de la política económica. La reforma en México, significa el predominio de los objetivos y los intereses de los grupos privados, sobre la mayoría de la población.

- Por otra parte, la teoría señala la presencia de información perfecta. La realidad en México señala la información imperfecta. El resultado, siempre verificable, es el predominio de la incertidumbre económica, y en consecuencia, el predominio de los rezagos y los errores en la toma de decisiones.
- Es una realidad que el modelo de seguridad social basado en la repartición simple ha terminado en crisis en cualquier parte del mundo. Ya desde los años setenta, todos los sistemas de seguridad social en el mundo se enfrentaban a un conjunto de problemas de alto grado de complejidad. Ha hecho crisis el modelo tradicional de repartición.

Muchos autores han agrupado las causas de la crisis del modelo de seguridad social, en los siguientes factores fundamentales ³⁴:

- (a) Disminución de ingresos;
- (b) Ineficiencias internas;
- (c) Cambios demográficos y;
- (d) Cambios de demanda.

- La disminución de ingresos de los sistemas de seguridad social, se debe a la crisis económica y la crisis de endeudamiento excesivo. Los sistemas de reparto, financiados con recursos públicos principalmente, han resentido la crisis económica cuando los programas de ajuste fiscal inciden directamente los objetivos del gasto social.

Esta situación ha generado una disminución de las participaciones de los gobiernos en los sistemas, debido a que se han involucrado en profundos ajustes presupuestarios, donde el principal capítulo de gasto que se ha disminuido ha sido el de seguridad social.

³⁴ Véase el trabajo de Marcel y Arenas (1991), en la bibliografía.

El resultado del ajuste presupuestario ante la crisis es evidente. Hay una ausencia de recursos públicos para financiar sanamente las acciones de seguridad social y de su expansión.

Hay un cambio de prioridades en la asignación de recursos públicos, donde las prioridades de seguridad social han pasado a segundo término, predominando las prioridades financieras para respaldar los compromisos financieros con respecto a la deuda pública, tanto interna como externa.

Con el cambio de prioridades, el gobierno renuncia a una herramienta de política económica muy efectiva para la redistribución del ingreso en México. En aras del ajuste en las cuentas públicas, se renuncia a esta efectiva herramienta para incidir directamente sobre la distribución del ingreso, afectando el bienestar de los grupos sociales de menor ingreso.

- Las ineficiencias internas de los sistemas de seguridad social, han sido analizadas por diversos investigadores, e incluso se han desarrollado nuevos enfoques teóricos sobre el desempeño de las Instituciones.

En el caso de México, hemos concluido que existen ineficiencias administrativas y estructurales que son generadas por diversas razones, tales como la estructura centralizada del sistema, así como la presencia de burocracias políticas en el gobierno, mismas que conforman grupos de interés al interior de los sistemas de seguridad social ³⁵.

- En cuanto a los cambios demográficos, en México se observa que la estructura de la población por edades ha cambiado sustancialmente. Este cambio afecta negativamente la viabilidad actuarial de los sistemas tradicionales de reparto.

³⁵ Nos referimos a enfoques modernos como el neoinstitucionalismo y la elección pública, entre otros, que estudian el funcionamiento de las Instituciones con nuevos conceptos y han obtenido conclusiones innovadoras a favor de la comprensión de la compleja realidad de México

La esperanza promedio de vida aumentó junto con la proporción de jubilados (retirados), lo cual ha generado una disminución relativa de la base contribuyente de los fondos de pensiones tradicionales.

- En lo que respecta a los cambios de demanda, nos referimos a dos hechos básicos. En primer lugar, al aumentar la población total en términos absolutos, también aumenta la demanda de servicios de la misma.

En segundo lugar se observa que en situación de crisis económica, la población que satisfacía sus requerimientos de servicios mediante Instituciones del sector privado recurre ahora a los servicios otorgados por Instituciones del sector público, debido a la disminución de sus ingresos.

Estos dos sucesos han generado un aumento adicional de la demanda de servicios públicos de seguridad social en México.

- Los factores fundamentales que generaron la crisis del sistema de seguridad social y de previsión a partir del régimen de reparto en México, mencionados arriba, no permitieron aumentar la cobertura poblacional del sistema, e incluso incidieron negativamente sobre la calidad de las prestaciones del sistema de seguridad social en nuestro país ³⁶.

- Por otra parte, la experiencia mundial en materia de sistemas de seguridad social y de previsión basados en el régimen del reparto, señala un hecho innegable. El agotamiento del sistema de reparto, donde las generaciones cotizantes financian el pago de las pensiones de los jubilados. En este contexto, es muy importante el cambio de la estructura por edades de la población.

³⁶ Esta conclusión también se encuentra en los trabajos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Véase la bibliografía de Marcel y Arenas.

Países como EUA, Japón, Inglaterra, Alemania, Francia y demás considerados como desarrollados, han registrado un cambio en el sentido de un "envejecimiento" de la población.

Sin embargo, en la estructura poblacional de México predomina la población joven, por lo que me parece difícil tener como argumento sólido este cambio para explicar la crisis del sistema mexicano de seguridad social y de previsión. Concluimos que más bien el envejecimiento poblacional es un factor de segundo nivel de importancia en nuestro país.

Lo anterior nos obliga a buscar y encontrar en otros factores, una explicación más sólida de la crisis del sistema mexicano. Entre estos factores, de carácter primario, hemos concluido que se encuentran la crisis económica persistente a partir de 1982 en adelante, así como el cambio de prioridades en el diseño de la política económica de nuestro gobierno federal.

- En lo que se refiere a la crisis económica, es importante mencionar que, la disminución de los ingresos reales de los agentes económicos, ha generado un aumento de la demanda de servicios asistenciales y de previsión, debido a que los estratos de ingreso medio se han trasladado de la asistencia privada hacia la asistencia pública. Este es un fenómeno que debe ser estudiado con mayor detalle.
- En lo que se refiere al cambio de objetivos de política económica, es claro que el programa de ajuste económico ha cambiado las prioridades del gobierno. Por un lado se han incluido restricciones de presupuesto, con base a los principios de la microeconomía, donde los agentes económicos tienen que equilibrar sus presupuestos. Compra quien tiene poder adquisitivo.

El gobierno de México ha optado por aplicar un esquema de capitalización individualizada, con sustitución directa del sistema anterior. No hay largas etapas

de transición, como en otros países, a excepción de la población laboralmente activa en el momento de la reforma. Los demás que inician su vida laboral activa deben cubrir su retiro bajo el nuevo esquema, sin alternativas.

- Otro punto importante se refiere al debate entre Estado versus Mercado. Es un debate que toca directamente nuestro tema, en cuanto a que impacta el concepto mismo de la seguridad social y particularmente las pensiones.

Más allá del debate Estado versus Mercado, que en nuestro país ha predominado el segundo a partir de 1982, se encuentra otro proceso a nivel mundial: la globalización.

Este último significa el rompimiento adicional de paradigmas, tales como las políticas estatales de soberanía, obligación del gobierno es el del bienestar social de la población, entre otros.

Los cambios económicos, políticos y sociales a nivel mundial, en el marco de la globalización, han marcado sustancialmente la reforma estructural de la economía de México, incluyendo los sistemas previsionales.

Predomina la visión del Mercado como el mecanismo más eficiente en la asignación de recursos a nivel mundial, y ahora a nivel nacional. La pregunta obligada y que no alcanza respuesta en este estudio es, ¿hasta cuándo predominará el mercado?.

A nivel mundial se agotó el modelo de previsión pública, basado en el sistema de reparto.

La única alternativa es el sistema de capitalización individualizada. Sin embargo, el modelo sudamericano (particularmente el modelo chileno) lejos de probar su

viabilidad a largo plazo, sólo ha generado acumulación incierta de recursos financieros, que deben ser revisados en cuanto a su viabilidad de largo plazo, toda vez que existen serios problemas de disminución de rentabilidad de tales fondos.

En el corto plazo, la reforma generará recursos adicionales de ahorro interno. Pero está en entredicho su viabilidad a largo plazo.

- El fracaso del sistema de reparto se mide en cuanto a sus bajos niveles de cobertura, la disminución de sus beneficios, la inviabilidad financiera, siempre a partir del principio del equilibrio presupuestario. Dicho sistema de reparto se compara con un sistema nuevo de capitalización individualizada que, en su inicio parece ser mejor. Se compara un sistema maduro con un sistema joven, es decir, peras con manzanas.
- También hemos concluido que los factores primarios de la crisis del sistema tradicional son, entre otros, el aumento de la población, mayor empleo informal, la crisis financiera del gobierno, cambios demográficos importantes, deficiencias burocráticas, aumento de la esperanza de vida de la población, cambio de prioridades en el diseño de la política económica.
- América Latina ha sido pionera en materia de reforma asistencial, en materia de reforma económica liberal, en materia de privatización de empresas públicas. En cambio, los países desarrollados de Europa, mantienen sus condiciones de Estado Benefactor, y aunque cruzan por importantes crisis, que apuntan hacia reformas asistenciales del tenor de Latinoamérica, se tiene mayor conciencia del costo político y social de las mismas.

Los costos políticos y sociales de las reformas en América Latina son no cuantificables, debido a diversas características de nuestras sociedades, tales

LA REFORMA DE PENSIONES EN MÉXICO

como las imperfecciones en materia electoral, la existencia de burocracias importantes en el seno de los gobiernos.

Es decir, que, la reforma asistencial en Europa o EUA tendrá mayores costos políticos que en América Latina, incluyendo la pérdida del gobierno por las fracciones que la realicen en aquellos países. No así en nuestro país.

- El régimen de capitalización individualizada pretende superar la estrechez que generan los cambios de edad de la población. Hemos visto que cuando "madura" un sistema se tienen proporcionalmente más jubilados que jóvenes contribuyentes. Sin embargo, el nuevo sistema debe enfrentar nuevos retos, tales como la especulación financiera a nivel mundial.
- En suma, concluimos que la reforma del sistema asistencial y de previsión en México, ha sido necesario porque no hubo otra alternativa bien planteada, porque predomina la visión de mercado, porque se profundiza en la globalización, y porque existen imperfecciones electorales que disminuyen los costos de las reformas.

En otras palabras, es dura la reforma, se pierde la solidaridad intergeneracional, el gobierno disminuye su compromiso por redistribuir el ingreso nacional mediante las pensiones, pero no existió, en su momento, otra alternativa viable.

- Un punto importante es que la reforma del sistema previsional en México, ha separado el problema: una parte de la asistencia médica, se queda en el gobierno, otra parte, la más cara, se privatiza en el nuevo sistema de ahorro para el retiro (SAR). Nuestra reforma es una reforma mixta, que privatiza lo más caro para el gobierno y mantiene en sus manos lo más viable.

Una propuesta es analizar, mediante estudios actuariales, mediante estudios de la estructura de población, de ingresos y de otras características adicionales en el

caso de México, nuevas alternativas para financiar el retiro de los jubilados. Integrar a los amplios sectores de economía informal hacia los sectores formales de seguridad social y de previsión.

- Una necesidad de las reformas es que debe incorporarse el costo político. Ante un mercado electoral perfecto, seguramente el grupo político que impusiera una reforma en contra de los ingresos de la mayoría de la población, terminaría perdiendo el gobierno mismo.
- La reforma de los sistemas asistenciales y de previsión, no sólo es un problema de viabilidad financiera, y no debe consistir sólo en el estudio actuarial de un régimen viable financieramente, ya sea en el corto, mediano y largo plazo.
- En cambio, la reforma debe tomar en cuenta otros factores culturales, sociales, políticos, administrativos. No sólo los financieros. ¿Dónde quedan los intereses de los grandes grupos marginados?. Ellos no están dentro de la eficiencia financiera del mercado globalizado.

5. BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Academia Mexicana de Derecho Bursátil A. C.. *Notas sobre sociedades de inversión*, México, 1992.

Amezcuca Ornelas, Norahenid. *Las afores paso a paso: la administración de su fondo para el retiro*, Sicco, México, 1996.

_____. *Nueva ley del Seguro Social comentada*, Sicco, México, 1996.

ANIF. *La economía de las pensiones: el derecho al futuro*, ANIF, Bogotá, 1992.

Arce Cano, Gustavo. *De los seguros sociales a la seguridad social*, Porrúa, México, 1972.

Arellano, José Pablo. *La seguridad social en Chile en los años noventa*, Chile (copia).

_____. "El efecto de la seguridad social en el ahorro y el desarrollo", en Mesa-Lago, de *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud*, Chile.

_____. "Una mirada crítica a la reforma provisional de 1981", en *Sistema privado de pensiones en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Chile, 1988 (copia).

Aspe, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México, 1994.

_____. "Estabilización macroeconómica y cambio estructural. La experiencia de México (1982-1988)"; en *México, auge, crisis y ajuste*; Lecturas 73 del FCE; tomo 2; México; 1992.

Banco Central de Chile. *Boletín mensual del banco central de Chile*, Chile, varios números y años (copia).

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1991*, Tema especial de Seguridad Social, 1993 (copia).

Banco Nacional de México. *Examen de la situación económica de México*, de Banamex, varios números mensuales, México.

Bazdresch, Carlos y Santiago Levy. "El populismo y la política económica de México, 1970-1982"; en *Macroeconomía del populismo en América Latina*; Lecturas 75 del FCE; México; 1992.

Bensusán, Graciela y León Samuel. *Negociación y conflicto laboral en México*, FLACSO/FES, México, 1990.

Bonilla, Alejandro. *Aspectos financieros y actuariales de los Sistemas de Pensiones*, editorial ISS-OIT-PNUD, 1992.

Bustos Castillo, Raúl. *Quince años después, una mirada al sistema privado de pensiones. Reforma a los sistemas de pensiones y peligros de los programas opcionales en América Latina*, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 1995.

Cañón Ortegón, Leonardo. *La seguridad social: ¿un negocio o un servicio?*, Instituto de Estudios Juan Pablo II, FIEL, Bogotá, 1992a.

Cárdenas, Enrique. *La política económica en México: 1950-1994*; FCE-COLMEX; México; 1996.

Cárdenas Gutiérrez Carlos. *Estudio práctico sobre el SAR, Sistema de Ahorro*, ed. ISEF. México.

Cárdenas Rivera, Miguel Eduardo. "Seguridad Social y Régimen Pensional: Balance de Argumentos para una Reforma", en Mesa-Lago y White, et. al., 1992.

Centro de Estudios Públicos. *Sistema privado de pensiones en Chile*, Chile, 1988 (copia).

CEPAL. *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, Santiago de Chile 1985.

_____. "Seguridad Social y Políticas de Transferencias", en *Equidad y Transformación Productiva*, Santiago de Chile, 1992.

Confederación de Trabajadores de México (CTM). *Los problemas del IMSS*, mimeo, México, julio de 1993.

_____. *Hacia una verdadera modernización del IMSS*, mimeo, México, agosto de 1993.

Coparmex. *Reforma estructural de la seguridad social*. Colección Ensayos Jurídicos, Themis, México, 1996.

De Buen Lozano, Néstor. *Seguridad social*, Porrúa, México, 1995.

LA REFORMA DE PENSIONES EN MÉXICO

_____. Conferencia Magistral "El desmantelamiento de la seguridad social mexicana", Universidad Panamericana, Sede Guadalajara, México, 8 de marzo de 1996.

Delanoé Guerrero, Luis Carlos. *Políticas de desregulación económica: el sistema privado de pensiones (el caso Chileno)*, Impre-Jal., México, 1996.

Eichler, Norbert y Miguel Eduardo Cárdenas. *La Reforma Pensional en Chile: reflexiones para el caso Colombiano*, documentos de trabajo, FESCOL-Programa de Política Social, Bogotá, 1992.

Friedman, Milton. "A Theory of Consumption Function", Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1957.

Fundación Friedrich Ebert (editora). *Protección Social y Fondo de Pensiones*, Documentos y Estudios, No. 56, Madrid, 1987.

García, Carlos. "El conflicto de los trabajadores del IMSS", en Bensusán/Samuel (coord), 1990.

González, Angeles. *El Seguro Social, más de la mitad de los mexicanos bajo su amparo*, Examen, México, 1992.

Gutiérrez, Antonio y Salvador García. *Modernización o privatización de la seguridad social*, en revista *Democracia Hoy*, No. 29, año 6, México, enero-febrero de 1996.

Haime Levy, Luis. "Plan de fomento al ahorro y desarrollo empresarial", en *Ejecutivo de Finanzas*, #5, mayo de 1998, México, 1998.

ILDIS/FADES. *La administración Privada de los Fondos de Pensiones: perspectiva desde el sector laboral*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales y Fundación para Alternativas de Desarrollo, ILDIS/FADES, La Paz, 1996.

Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). *Informe Anual de Actividades 1992. Programa de Trabajo 1993*, documento de trabajo, México, 1993.

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). *Programa de Modernización*, documento interno de trabajo (mimeo), México.

_____. "El IMSS en el Tratado de Libre Comercio", documento interno de trabajo (mimeo), México, abril de 1991.

LA REFORMA DE PENSIONES EN MÉXICO

Jaramillo Pérez, Iván. "Ciclo de vida, Seguridad Social y atención a la tercera edad en Colombia", en Mesa-Lago y White, 1992.

Kumate, Jesús. "Medicina preventiva, medicina curativa y salud pública", en *La seguridad social y el Estado moderno*, editorial FCE, México, 1992.

Moreno, Pedro (coord.). *La seguridad social y los trabajadores*, FES/Congreso del Trabajo, México.

_____. *Beneficios, costos y financiamiento de la seguridad social*, mimeo, México, 1995.

_____. *La reforma de la seguridad social en México: elementos para una propuesta alternativa*,

Núñez, Aurora. *Envejecimiento y pobreza: la movilización de los jubilados y pensionados en México 1995-1996*, Tesina, UAM-X, México, 1996.

López Villafañe, Víctor. "Cuarta parte de la Investigación sobre la Seguridad Social en los 90. La reforma en las Instituciones de Seguridad Social. El caso del IMSS", mimeo, México.

Lora, Eduardo y Loredana Helmsdorff. *El futuro de la reforma pensional*, Fedeserrollo/Asofondos, Bogotá, 1995.

Macías Santos, Eduardo. *Conferencia sobre el nuevo sistema pensionario del seguro social*, Maestría en Derecho, U. De G., Guadalajara, México, 21 y 22 de febrero de 1997.

Mansell Carstens, Catherine. "La cultura del ahorro en México: ¿cambiará?", en *Ejecutivo de Finanzas*, #5, mayo de 1998, México, 1998.

Mancera, Miguel. "Ajustes de políticas frente a turbulencias financieras", en *El Mercado de Valores* #10, NAFIN, México, octubre de 1995.

Marcel, Mario y Alberto Arenas. *Reformas a la seguridad social en Chile*, en BID, Monografías #5, Chile, 1993.

Mesa-Lago, Carmelo. *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud*, Chile.

_____. *La Reforma de la Seguridad Social en América Latina y el Caribe*, Ciedess, Santiago de Chile, 1994.

_____. *La seguridad social y el estado moderno*, México, 1992.

_____. "La seguridad social en América Latina", en *Progreso económico y social en América Latina*, del BID, 1991.

_____. *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina. (importancia y evaluación de las alternativas de privatización)*, INCAE, 1994.

Mesa-Lago, Carmelo y Lothar Witte (et al). *Regímenes Pensionales*, FESCOL-FAUS-CIID, Bogotá, 1992.

Missé, Andreu. *Las futuras pensiones: ¿públicas o privadas?*, en el Diario EL PAIS, Madrid, España, 27 de junio de 1996.

_____. *La encrucijada del Estado de Bienestar*, en el Diario EL PAIS, Madrid, España, 11 de agosto de 1996.

Mitchell, Olivia. *Trends in retirement systems and lessons for reform*, World Bank, Working Papers, WPS 1118, 1993 (copia).

Narro Robles, José. *La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

_____. "Editorial: cuestión social", en *Revista Mexicana de Seguridad Social*, No. 21, México, primavera de 1991

Opalín Mielniska, León. "El endeudamiento externo y las crisis económicas", en *Ejecutivo de Finanzas*, #5, mayo de 1998, México, 1998.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). *El desafío de la seguridad social, el caso de Chile*, Prealc-oit, Chile (copia).

Pasos, Luis. *Mi dinero y las Afores: ¿cuál elijo?*, ed. Diana, México, 1997.

Peniche Osorio Carlos. *Fondos y cajas de ahorro, estudio práctico*, ed. ISEF, México.

Pérez Gea, Armando. "Veinte puntos sobre el ahorro en México", en *Ejecutivo de Finanzas*, #5, mayo de 1998, México, 1998.

Raczynski, Dagmar y Rossella Cominetti. "La política social en Chile: panorama de sus reformas", Chile (copia).

Reyes, Adriana. "Afores y Siefores, crecimiento constante", en *Ejecutivo de Finanzas*, #5, mayo de 1998, México, 1998.

Ruiz Moreno, Angel Guillermo. *Las Afore*, Editorial Porrúa, México, 1997.

Ruiz Naufal, Victor. *Constitución. Seguridad Social y Solidaridad*, Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), México, 1992.

Sánchez Barrio, Armando, Gloria Arellano Bernal y Emma M. Izquierdo Ortega. *Estudio e interpretación de la nueva ley del seguro social, régimen obligatorio*, editorial SICCO, México, 1996.

Socimer International Bank. CIEDESS. *Estrategias para el desarrollo de un modelo integrado de seguridad social*, 1993 (copia).

Solís Soberón, Fernando. *Normatividad del nuevo sistema de pensiones*, en Comercio Exterior, Bancomext, vol. 46, No. 9, México, septiembre de 1996.

Valdéz Valderrama, Pedro. *Sistema de Pensiones en México y Chile*, México, 1995.

Valls Hernández, Sergio. "Contrarreforma en clave. A Néstor de Buen, admirador de la contrarreforma de la seguridad social", en *La Jornada*, México, 6 de febrero de 1997.

Vargas Durán, Alejandro. "El ahorro y crédito populares", en *Ejecutivo de Finanzas*, #5, mayo de 1998, México, 1998.

Vittas, Dimitri. *The simple(r) algebra of pension plans*, World Bank, Working Papers, WPS 1145, 1993.

Witte, Lothar. *Del modelo de reforma a la reforma del modelo: la reforma pensional en Chile, Perú y Colombia*, Programa de Asesoría de la Fundación Friedrich Ebert-FAUS-FESCOL, Bogotá, 1994.

LEYES, REGLAMENTOS Y PUBLICACIONES OFICIALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 114ª edición, Porrúa, 1996.

Decreto de Reforma a la Ley del Seguro Social de 1997, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), del 21 de noviembre de 1996.

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro de Reformas y Adiciones a las leyes General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, para regular las Agrupaciones Financieras, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores, y Federal de Protección al Consumidor, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), del 23 de mayo de 1996.

Ley del Infonavit Reformada, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), del 6 de enero de 1997.

Ley del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), en el Diario Oficial de la Federación (DOF), del 27 de diciembre de 1983 y 22 de julio de 1994.

Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (LISSFAM), en el Diario Oficial de la Federación (DOF), del 25 de junio de 1976.

Ley del Seguro Social de 1943 (y exposición de motivos de la ley original), en el Diario Oficial de la Federación (DOF), del 19 de enero de 1943.

Ley del Seguro Social de 1973 y disposiciones complementarias, Porrúa, México, 1995.

Ley del Seguro Social de 1997, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), del 21 de diciembre de 1995.

Ley del Seguro Social de 1997, editada por el IMSS, y contiene la Iniciativa del Ejecutivo Federal de la nueva Ley, México, 1996.

Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), del 22 de julio de 1994.

Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), del 10 de octubre de 1996.

Reglas Generales, Circulares CONSAR 01-1 a la 06-1, expedidas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), del 10 de octubre de 1996.

LA REFORMA DE PENSIONES EN MÉXICO

Reglas para la Constitución de Administradoras de Fondos para el Retiro Filiales, de la SHCP, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), del 10 de octubre de 1996.

Reglas Generales, Circular CONSAR 07-1, expedida por la CONSAR, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), del 9 de enero de 1997.

Reglas Generales, Circular CONSAR 08-1 y 09-1, expedidas por la CONSAR, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), del 10 de enero de 1997.

Reglas Generales, Circular CONSAR 10-1, expedida por la CONSAR, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), del 14 de enero de 1997.

6. ANEXOS ESTADÍSTICOS

ANEXO 1: AFORES Y SIEFORES A MARZO DE 1998

SIEFORE	AFORE	INICIO	AFILIADOS	ACTIVOS NETOS	PORCIENTO DEL TOTAL
APINDEX	Atlántico-Promex	Mar.97	182589	237043	1.72
SIEBNM1	Afore Banamex	Feb.97	1406508	1606201	11.63
AFOMER1	Afore Bancomer	Feb.97	1918165	4987772	36.13
CREDB1	Bancrecer Dresdner	Feb.97	557741	433732	3.14
SOLBAN1	Afore Banorte	Feb.97	962044	462137	3.35
BITALS1	Afore Bital	Feb.97	1091947	822405	5.96
GECAP1	Afore Capitaliza	Mar.97	38871	61481	0.45
ACPATR1	Confia Principal	Mar.97	79315	111580	0.81
GARANT1	Afore Garante	Feb.97	1305798	718623	5.21
GENESI1	Afore Génesis	Feb.97	131898	103816	0.75
INBURS1	Afore Inbursa	Feb.97	302582	1871676	13.56
PREVIN1	Afore Previnter	Feb.97	288038	279412	2.02
PROFUT1	Afore Profuturo	Feb.97	1480946	710352	5.15
AHORRO1	Afore Santander M	Feb.97	1717563	806716	5.84
TEPEYAC	Afore Tepeyac	Feb.97	98459	85403	0.62
XXIREAL	Afore XXI	Mar.97	334124	426738	3.09
ZURICH1	Zurich Afore	Mar.97	22460	80840	0.59

FUENTE: Tomado de Adriana Reyes, ver bibliografía.

**ANEXO 2: SISTEMAS DE RETIRO EN AMERICA LATINA
COMPARATIVO DE ARGENTINA, CHILE Y MEXICO**

ARGENTINA	CHILE	MEXICO
1. Inicia en 1994,	1. Las afores se inician en 1981,	1. Inicia en 1997,
2. Administradoras de fondos y jubilaciones privadas (AFJP's),	2. Administradoras de Fondos de Pensión (AFP's),	2. Un total de 17 Afores registradas,
3. Se han acumulado alrededor de 7 mil millones de dólares,	3. Tres millones de trabajadores afiliados,	3. Casi 11 millones de trabajadores registrados.
4. Registran rendimientos promedio de entre 17 y 21 por ciento por arriba de la inflación,	4. Han acumulado 30 mil millones de dólares (40% del PIB),	
5. Al inicio del nuevo sistema los trabajadores optaron por una cuenta concentradora; hoy la mayoría ya cotiza en el nuevo esquema.	5. Cada trabajador registrado en una AFP tiene ahorrados unos 10 mil dólares (en prom.),	
	6. Rendimiento anual de 12.3% por arriba de la inflación,	
	7. Quienes cotizan en este sistema reciben pensiones entre 40 y 50 por ciento más altas que las del sistema anterior.	

FUENTE: Tomado de Adriana Reyes, ver bibliografía.

ANEXO 3: GASTOS PUBLICITARIOS DE LAS PRINCIPALES AFORES EN MEXICO

AFORE	GASTO	AFILIADOS	COSTO/AFILIADO
Afore Garante-	253,950,000	267,349	9.50
Afore Bancomer	210,169,000	880,044	2.35
Afore Previnter	184,919,000	71,097	2,600
Afore Tepeyac	72,963,000	8,707	8,380
Afore Capitaliza	6,000,000	1,040	5,655
Afore Zurich	200,000	7,736	26.3
Profuturo GNP	30,000,000	448,552	69
Afore XXI	1,300,000	9,779	131
Banorte	30,000,000	212,217	140

FUENTE: Tomado de Adriana Reyes, ver bibliografía.

ANEXO 4: PROYECCION DE \$100.00 EN LA SIEFORE (a mayo de 1998)

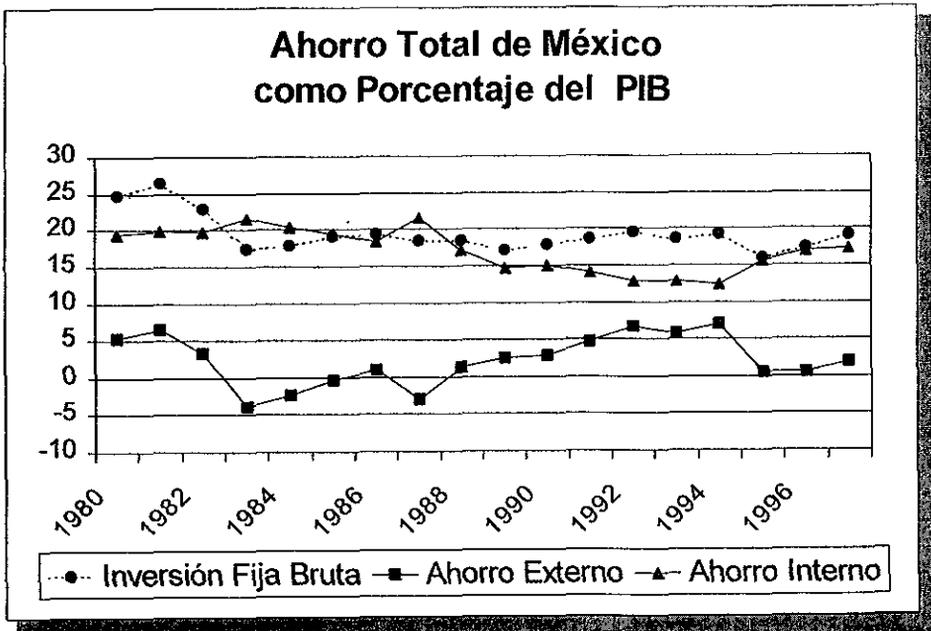
SIEFORE	\$100.00 SON ACTUALMENTE	RENDIMIENTO CON COMISION	RENDIMIENTO SIN COMISION
Atlántico-Promex	\$89.39	21.90%	20.71%
Banamex	\$110.66	21.08%	21.08%
Bancomer	\$85.01	22.49%	22.48%
Bancrecer	\$109.83	19.88%	14.63%
Banorte	\$97.61	24.44%	22.85%
Bitel	\$85.71	23.17%	23.17%
Capitaliza	\$85.94	20.83%	20.83%
Confía	\$97.69	20.95%	19.91%
Garante	\$84.64	21.04%	21.04%
Génesis	\$86.01	22.72%	22.72%
Inbursa	\$114.39	23.45%	21.41%
Previnter	\$86.65	20.51%	20.51%
Profuturo GNP	\$85.01	23.02%	22.49%
Santander	\$84.10	21.70%	20.66%
Tepeyac	\$93.16	21.29%	20.25%
Siglo XXI	\$87.63	21.73%	20.70%
Zurich	\$96.82	21.23%	19.93%

FUENTE: Tomado de Adriana Reyes, ver bibliografía.

**ANEXO 5: AHORRO TOTAL DE MEXICO
COMO PORCENTAJE DEL PIB**

Año	Inversión Fija Bruta	Ahorro Externo	Ahorro Interno
1980	24.8	5.3	19.4
1981	26.4	6.5	19.9
1982	23.0	3.3	19.7
1983	17.5	-3.9	21.5
1984	17.9	-2.4	20.3
1985	19.1	-0.4	19.5
1986	19.5	1.1	18.4
1987	18.5	-3.0	21.5
1988	18.5	1.3	17.2
1989	17.2	2.6	14.6
1990	17.9	2.8	15.0
1991	18.7	4.7	14.0
1992	19.6	6.7	12.9
1993	18.6	5.8	12.8
1994	19.3	7.0	12.3
1995	16.1	0.5	15.6
1996	17.5	0.6	16.9
1997	19.1	1.9	17.3

FUENTE: Tomado de Armando Pérez Gea, ver bibliografía

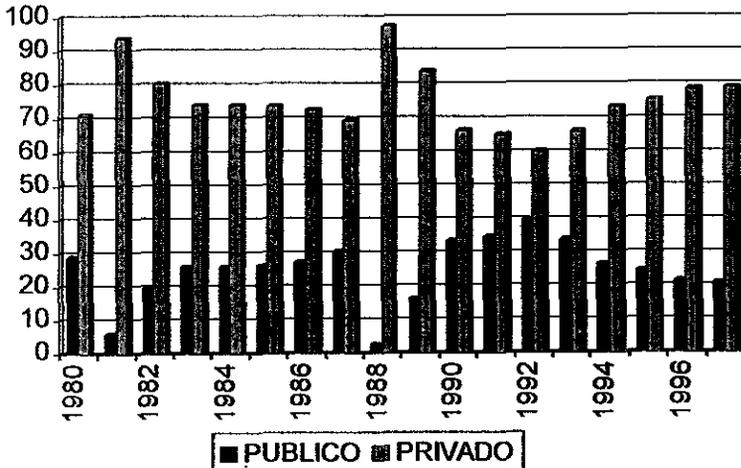


**ANEXO 6: AHORRO INTERNO DE MEXICO
(PARTICIPACION PORCENTUAL)**

Año	TOTAL	PUBLICO	PRIVADO
1980	100.00	28.8	71.2
1981	100.00	6.1	93.9
1982	100.00	19.7	80.3
1983	100.00	26.1	73.9
1984	100.00	26.1	73.9
1985	100.00	26.3	73.7
1986	100.00	27.4	72.6
1987	100.00	30.5	69.5
1988	100.00	2.8	97.2
1989	100.00	16.3	83.7
1990	100.00	33.5	66.5
1991	100.00	34.8	65.2
1992	100.00	39.8	60.2
1993	100.00	33.8	66.2
1994	100.00	26.7	73.3
1995	100.00	24.7	75.3
1996	100.00	21.5	78.5
1997	100.00	21.0	79.0

FUENTE: Tomado de Armando Pérez Gea, ver bibliografía.

Ahorro Interno de México



**ANEXO 7: GASTO PÚBLICO EN PENSIONES DE
VARIOS PAISES (PORCIENTO DEL PIB)**

País/región	1960	1975	1980	1985
Australia	3.3	4.5	4.9	4.9
Austria	9.6	12.5	13.5	14.5
Bélgica	n.d.	10.5	11.9	n.d.
Canadá	2.8	3.7	4.4	5.4
Dinamarca	4.6	7.8	9.1	8.5
Finlandia	3.8	6.1	6.6	7.1
Francia	6.0	10.1	11.5	12.7
Alemania	9.7	12.6	12.1	11.8
Grecia	n.d.	4.8	5.8	10.7
Islandia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Irlanda	2.5	4.2	4.5	5.4
Italia	5.5	10.4	12.0	15.6
Japón	1.3	2.6	4.4	5.3
Luxemburgo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Holanda	4.0	8.9	11.0	10.5
Nueva Zelanda	4.3	5.3	7.6	8.1
Noruega	3.1	8.0	7.9	8.0
Portugal	n.d.	4.1	6.1	7.2
España	n.d.	4.3	7.3	8.6
Suecia /*	4.4	7.7	10.9	12.4
Suiza	2.3	7.7	8.0	8.1
Reino Unido	4.0	6.0	6.3	6.7
EUA	4.1	6.7	6.9	7.2
OCDE	4.3	7.1	8.2	8.9
Chile /**	n.d.	n.d.	n.d.	3.5
México /**	n.d.	0.37	0.33	1.2

/* Para Suecia el año del cálculo es 1986. /** Para Chile el año es 1989 y México en 1993.

FUENTE: Tomado de Valdéz Valderrama, ver bibliografía.

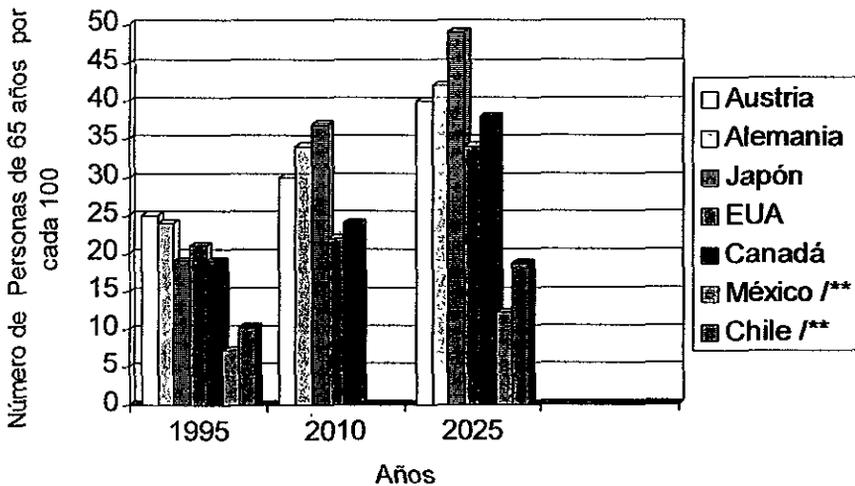
ANEXO 8: TASA DE DEPENDENCIA DEMOGRAFICA I*

País	1995	2010	2025
Austria	25	30	40
Bélgica	25	29	42
Dinamarca	26	30	42
Francia	24	27	38
Alemania	24	34	42
Grecia	23	34	42
Italia	24	34	44
Luxemburgo	21	30	46
Noruega	28	26	38
Suecia	31	34	43
Reino Unido	27	29	39
EUA	21	22	34
Australia	19	22	32
Canadá	19	24	38
Nueva Zelanda	20	24	36
Japón	19	37	49
México I**	7.2	n.d.	12.2
Chile I**	10.2	n.d.	18.6

I* Número de personas de 65 años y más por cada 100 personas de 24 a 64 años. I** Personas de 65 años y más por cada 100 personas de 15 a 64 años.

FUENTE: Tomado de Valdéz Valderrama, ver bibliografía.

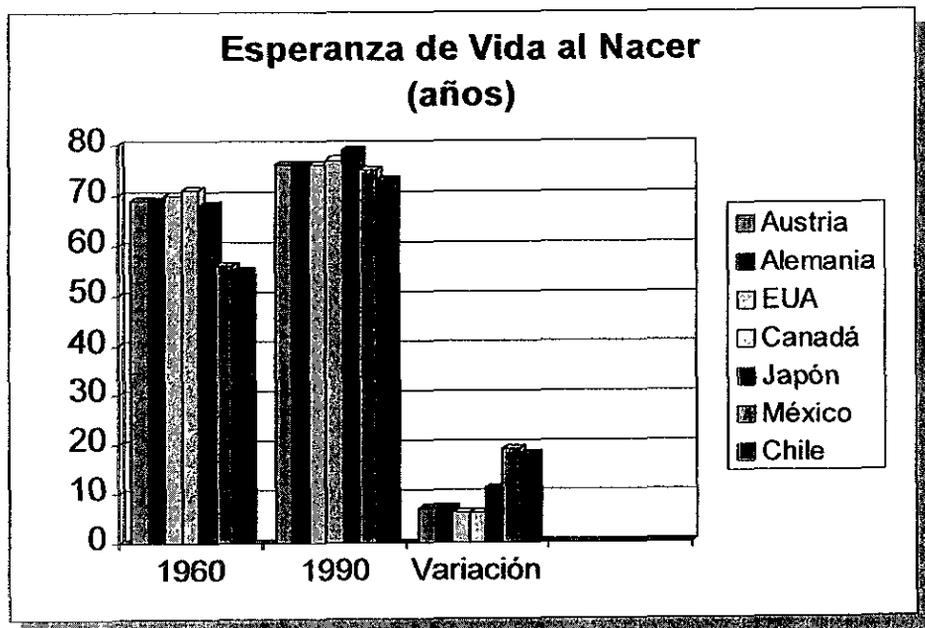
Tasa de Dependencia Demográfica



ANEXO 9: ESPERANZA DE VIDA AL NACER (años)

Pais	1960	1990	Variación
Alemania	69	76	7
Australia	71	77	6
Austria	69	76	7
Bélgica	70	76	6
Canadá	71	77	6
Chile	55	73	18
EUA	70	76	6
España	68	76	8
Francia	70	77	7
Holanda	73	77	4
Italia	68	77	9
Japón	68	79	11
México	56	75	19
Nueva Zelanda	71	70	(1)
Reino Unido	71	76	5
Suecia	73	78	5

FUENTE: Tomado de Valdéz Valderrama, ver bibliografía



LA REFORMA DE PENSIONES EN MÉXICO

ANEXO 10: AFILIADOS POR AFORE EN MEXICO 1997-1998

AFORE	ANEXO 10: NÚMERO AFILIADOS POR AFORE EN MEXICO 1997-1998																
	31 mar 97	30abr	30abr	19 may	23 may	6 jun	17 jun	30 jun	1 jul	28 jul	14 ago	5 sep	3 oct	31 oct	28 nov 97	dic 97	30 ene 98
AFORE BANCOMER	322,281	340,009	401,800	646,834	731,493	883,094	1,000,199	1,148,163	1,173,008	1,442,440	1,523,229	1,676,200	1,842,057	1,884,193	1,834,677	1,894,222	1,894,407
AFORE BANAMEX	246,052	274,176	437,999	590,819	590,726	677,594	757,592	845,306	836,241	1,043,300	1,092,598	1,492,079	1,313,776	1,333,409	1,344,504	1,363,996	1,376,769
Santander Mexico	157,000	163,721	289,500	401,794	461,659	534,000	577,669	656,493	683,281	756,280	884,190	1,031,178	1,321,160	1,440,744	1,600,849	1,676,130	1,686,600
FRONTIUM AFORE	171,342	175,891	283,794	399,446	395,184	449,592	516,622	596,876	616,944	754,776	888,308	1,016,699	1,222,263	1,292,690	1,367,761	1,388,001	1,427,462
AFORE BITAL	97,962	122,364	217,934	381,000	398,376	441,569	486,076	523,100	523,100	638,793	667,200	737,689	831,490	901,160	900,338	1,022,819	1,072,429
AFORE GRANITE	64,893	69,800	114,938	164,890	162,128	237,340	283,283	310,999	366,800	516,594	593,744	751,944	957,331	1,095,989	1,191,124	1,211,491	1,261,000
Sistema Bantre	63,900	69,760	140,004	176,000	182,938	212,217	231,146	257,524	282,000	314,888	338,728	391,754	446,740	581,724	662,428	727,400	838,170
ASAFINDECREDES	16,600	20,654	37,599	63,161	78,990	105,240	145,720	179,800	181,630	256,100	293,590	348,100	411,000	444,400	485,000	503,177	541,300
FRONTIUM AFORE	11,120	16,382	33,000	53,999	59,280	71,000	81,400	96,000	96,000	131,280	143,720	176,000	207,750	224,400	246,999	266,690	281,700
AFORE INELSA	5,240	5,740	11,638	23,128	27,400	45,000	59,700	81,999	82,400	167,700	216,999	299,800	272,100	286,600	284,700	299,400	299,999
ALLIANCE FROMEX	0	0	20,280	30,600	34,999	42,200	50,700	57,999	68,600	86,999	98,999	110,300	127,000	142,700	159,140	170,000	180,000
AFORE XIM	0	30	200	2,800	4,300	9,770	25,600	47,300	52,100	138,700	162,900	195,000	230,000	238,600	277,000	286,600	312,900
AFORE GIBSIS	2,140	2,540	6,174	11,784	13,120	19,160	21,300	28,750	29,240	40,900	50,300	67,400	82,200	96,300	109,100	116,500	122,800
AFORE CONHAFPC	0	80	980	3,210	4,600	7,500	11,800	17,100	17,500	30,600	36,000	42,440	51,000	57,300	63,100	65,500	71,300
AFORE TEFYAC	407	637	1,794	4,410	5,400	8,700	11,000	16,999	17,600	31,400	38,600	55,240	71,000	82,100	92,500	94,200	96,600
AFORE ZURHO	0	300	1,998	4,414	5,600	7,700	9,300	12,300	12,400	16,500	17,000	17,740	18,900	19,100	19,500	19,700	20,300
AFORE CHITALZA	0	28	180	494	592	1,000	1,300	1,800	1,800	3,470	4,590	6,700	9,250	11,100	16,000	20,600	26,000
TOTAL	1,181,014	1,279,940	2,044,487	2,937,139	3,163,437	3,778,769	4,277,776	4,917,570	5,000,400	6,410,730	7,016,340	8,094,390	9,463,400	10,107,200	10,732,300	11,081,200	11,442,400
VERIFICACION	1,181,014	1,279,940	2,044,487	2,937,139	3,163,437	3,778,769	4,277,776	4,917,570	5,000,400	6,410,730	7,016,340	8,094,390	9,463,400	10,107,200	10,732,300	11,081,200	11,442,400

NOTAS: Bóton de depósitos de capitalización

Información 31 de marzo - Fuente: Sección de Negocios del período REFORMA, jueves 10 de abril

Información 10 de abril - Fuente: Sección de Negocios del período REFORMA sábado 12 de abril, pg. 18A

Información 30 de abril - Fuente: Excalibur, sección Finanzas, martes 10 de mayo de 1997

Información 18 de mayo - Fuente: El Financiero, jueves 22 de mayo de 1997

Información 23 de mayo - Fuente: Reforma, miércoles 28 de mayo de 1997

Información 6 de junio - Fuente: Reforma, martes 10 de junio Pg. 39A

Información 17 de junio - Fuente: El Universal, sección Finanzas, jueves 19 de junio

Información 20 de junio - Fuente: El Financiero, miércoles 2 de julio de 1997

Información 1 de julio - Fuente: Reforma, viernes 4 de julio de 1997

Información 28 de julio - Fuente: El Financiero, jueves 31 de julio de 1997, pg. 10

Información 14 de agosto - Fuente: Excalibur, miércoles 20 de agosto de 1997, Sección Financiera pg. 1 (Revisión de depósitos en pesos)

Información 5 de septiembre - Fuente: Reforma, sección Negocios, pg. 3A, Miércoles 10 de septiembre de 1997

Información 31 de octubre - Fuente: El Financiero, sección de Análisis, 7 de noviembre

Información 28 de noviembre de 1997 - Fuente: El Financiero, sección de Análisis, 5 de diciembre

Información diciembre - Fuente: El Universal, sección Finanzas, Lunes 5 de enero de 1998

Información enero de 1998 - Fuente: El Financiero, Lunes 16 de febrero de 1998

FUENTE: Elaboración con datos de periódicos nacionales

LA REFORMA DE PENSIONES EN MÉXICO

ANEXO 11: AFILIADOS POR AFORE EN MEXICO 1997-1998 (porciento)

ANEXO 11 AFILIADOS POR AFORE EN MÉXICO 1997-1998 (Porciento)																	
AFORE	31 mar 97	10 abr	30 abr	19 may	23 may	6 jun	17 jun	30 jun	1 jul	28 jul	14 ago	5 sep	3 oct	31 oct	28 nov 97	dic 97	30 ene 98
AFORE BANCOMER	27.29	26.57	24.04	22.22	23.33	23.25	23.59	23.35	23.37	22.53	21.71	20.73	19.43	18.35	17.43	16.93	16.47
AFORE BANMEX	21.01	21.42	19.93	18.95	18.35	17.94	17.71	17.19	17.25	16.23	15.64	14.74	13.93	13.15	12.62	12.33	12.11
Santander Mexicano	13.28	12.72	14.15	14.82	14.03	14.13	13.53	12.94	13.01	12.41	12.03	13.11	13.52	14.72	15.01	14.84	14.53
AFORE FUROR AFORE	14.51	13.74	13.15	12.32	12.18	11.87	12.05	11.93	12.07	11.77	12.23	12.55	12.93	12.75	12.74	12.61	12.43
AFORE BITAL	8.33	8.61	10.05	13.14	12.63	11.65	11.33	10.84	10.42	9.93	9.51	9.12	8.83	8.91	9.04	9.22	9.24
AFORE GRANITE	5.43	5.38	5.61	5.67	5.75	7.07	6.62	7.75	7.61	8.02	8.33	9.33	10.13	10.55	10.73	10.62	10.93
Sitibí Bronte	7.03	6.94	6.97	6.02	5.77	5.61	5.43	5.24	5.22	4.91	4.83	4.83	5.04	5.42	6.03	6.93	7.24
ABN AMRO CDFRES	1.44	1.61	1.84	2.17	2.51	2.75	3.41	3.63	3.62	4.03	4.23	4.31	4.35	4.43	4.63	4.63	4.73
PREMIERA AFORE	0.94	1.2	1.64	1.84	1.84	1.83	1.83	1.93	1.91	2.03	2.13	2.15	2.23	2.21	2.33	2.33	2.33
AFORE INBURSA	0.44	0.43	0.57	0.83	0.87	1.13	1.37	1.64	1.64	2.02	2.94	2.57	2.85	2.77	2.65	2.65	2.61
ATLANTICOR FOMEX	0.03	0.03	0.55	1.03	1.13	1.12	1.15	1.15	1.15	1.33	1.35	1.37	1.34	1.41	1.47	1.53	1.57
AFORE XIM	0.03	0.02	0.01	0.03	0.14	0.23	0.51	0.59	1.04	2.15	2.32	2.42	2.51	2.55	2.53	2.67	2.74
AFORE GÉNESIS	0.15	0.23	0.33	0.41	0.42	0.51	0.51	0.52	0.53	0.64	0.72	0.83	0.93	0.94	1.02	1.04	1.07
AFORE CONAFIACC	0.03	0.01	0.05	0.11	0.15	0.23	0.23	0.33	0.33	0.42	0.51	0.53	0.55	0.57	0.53	0.63	0.62
AFORE IBERIAPAC	0.03	0.02	0.03	0.12	0.17	0.23	0.23	0.34	0.33	0.43	0.57	0.63	0.75	0.65	0.63	0.63	0.64
AFORE ZURICH	0.03	0.02	0.12	0.15	0.13	0.23	0.22	0.22	0.22	0.23	0.23	0.23	0.23	0.19	0.19	0.19	0.19
AFORE ANTALIZA	0.03	0.03	0.01	0.02	0.02	0.03	0.03	0.04	0.04	0.05	0.07	0.05	0.10	0.11	0.15	0.15	0.23
TOTAL	100.02	100.02	100.02	100.02	100.02	100.02	100.02	100.02	100.02	100.02	100.02	100.02	100.02	100.02	100.02	100.02	100.02
VERIFICACION	100.02	100.02	100.02	100.02	100.02	100.02	100.02	100.02	100.02	100.02	100.02	100.02	100.02	100.02	100.02	100.02	100.02

NOTAS El dato disponible se contabiliza como otro

Información al 31 de marzo - Fuente: Sección de Negocios del periódico REFORMA, jueves 10 de abril

Información al 10 de abril - Fuente: Sección de Negocios del periódico REFORMA, sábado 12 de abril, pg. 13A

Información al 20 de abril - Fuente: Excelsior, sección Finanzas, martes 13 de mayo de 1997

Información al 18 de mayo - Fuente: El Financiero, jueves 22 de mayo de 1997

Información al 23 de mayo - Fuente: Reforma, miércoles 28 de mayo de 1997

Información al 6 de junio - Fuente: Reforma, martes 10 de junio, Pg. 39A

Información al 17 de junio - Fuente: El Universal, sección Finanzas, jueves 19 de junio

Información al 30 de junio - Fuente: El Financiero, miércoles 2 de julio de 1997

Información al 1 de julio - Fuente: Reforma, viernes 4 de julio de 1997

Información al 28 de julio - Fuente: El Financiero, jueves 31 de julio de 1997, pg. 10

Información al 14 de agosto - Fuente: Excelsior, miércoles 20 de agosto de 1997, Sección Financiera, pg. 1 (Fuente: hebra paquetes avocados)

Información al 5 de septiembre - Fuente: Reforma, sección Negocios, pg. 3A, Miércoles 10 de septiembre de 1997

Información al 31 de octubre - Fuente: El Financiero, sección Análisis, 7 de noviembre

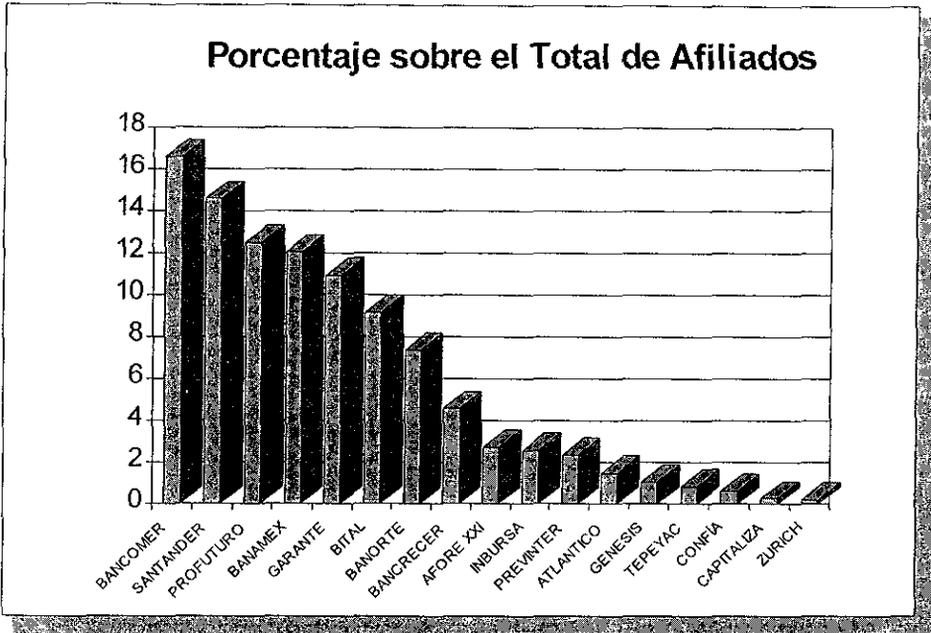
Información al 28 de noviembre de 1997 - Fuente: El Financiero, sección de Análisis, 5 de diciembre

Información a diciembre - Fuente: El Universal, sección Finanzas, lunes 5 de enero de 1998

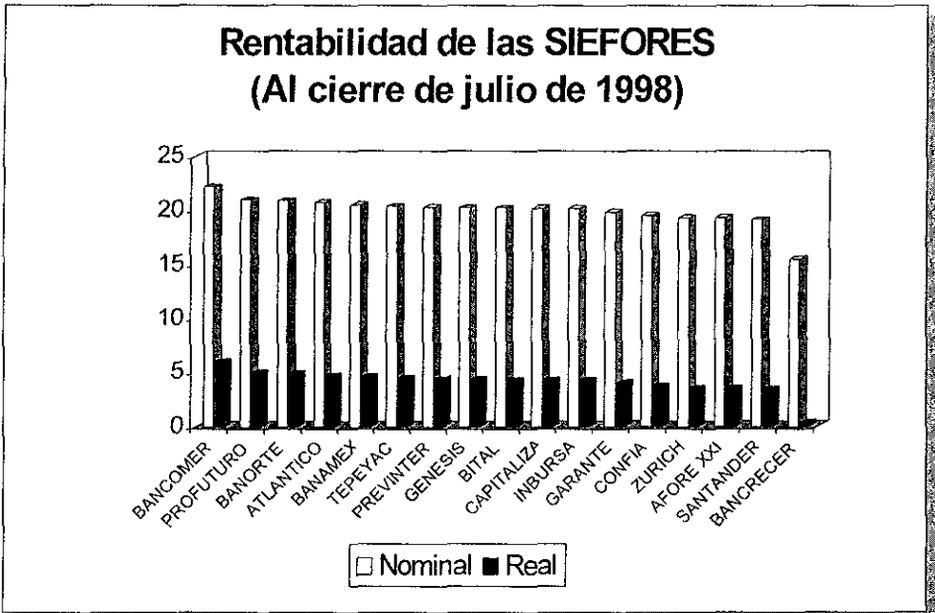
Información a enero de 1998 - Fuente: El Financiero, lunes 16 de febrero de 1998

FUENTE: Elaboración con datos de períodos recientes

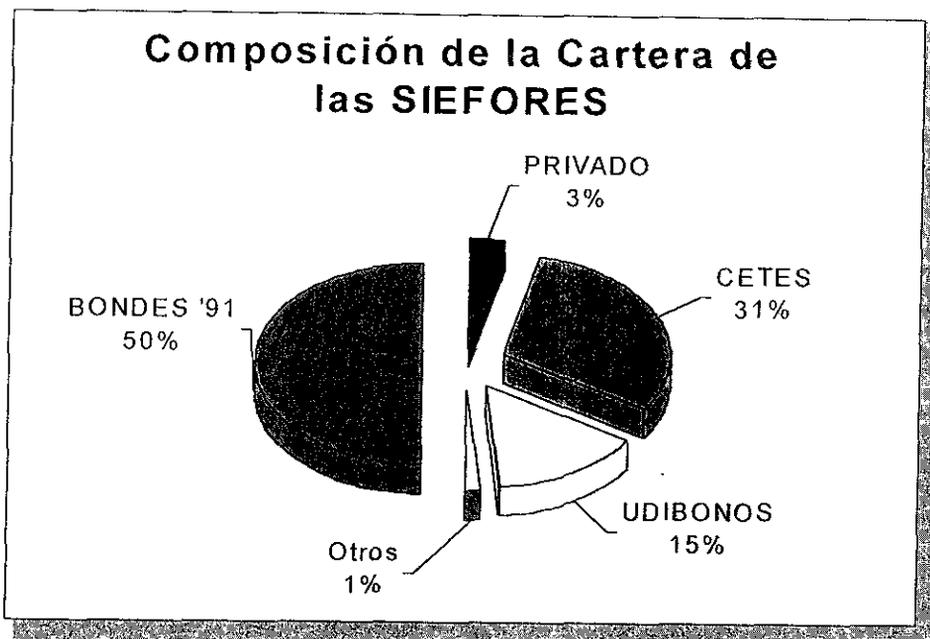
ANEXO 12:



ANEXO 13:



ANEXO 14:



ANEXO 15:

Afiliados activos y pasivos del Sistema de Seguridad Social en Chile 1935-1980
(miles de personas)

año	activos	% PEA	pasivos	activos/pasivos
1935	925	56.2	20	46.3
1945	1220	62.7	23	53.0
1955	1537	66	129	11.9
1965	1964	72.2	436	4.5
1970	2217	75.6	614	3.6
1971	2286	77	643	3.6
1973	2359	77.7	713	3.3
1974	2422	79	750	3.2
1975	2334	75	810	2.9
1976	2341	74	862	2.7
1977	2267	71.5	916	2.5
1978	2235	66.3	976	2.3
1979	2291	65.8	1023	2.2
1980	2243	62.8	1071	2.1

FUENTE tomado de Marcel y Arenas (1991), en bibliografía.

LA REFORMA DE PENSIONES EN MÉXICO

ANEXO 16: COMPARATIVO DE REFORMAS PREVISIONALES EN AMERICA LATINA

PAIS	Tipo de régimen privado	Inicio del sistema privado	edad de jubilación (hombres)	edad de jubilación (mujeres)
Chile	sustitutivo a largo plazo	mayo de 1981	65	60
Perú	alternativo al estatal	junio de 1993	65	65
Colombia	alternativo al estatal	abril de 1994	62(*)	57
Argentina	complementario al estatal	mayo de 1994	62-65	57-60
México	sustitutivo de inmediato	enero de 1997	n d	n d.
Bolivia	alternativo al estatal	enero de 1997	n d	n.d

(*) Para la pensión mínima garantizada.

FUENTE: Tomado del Anexo General de Insignia y Díaz (1997) Véase la bibliografía

ANEXO 17: COMPARATIVO DE REFORMAS PREVISIONALES EN AMERICA LATINA

PAIS	Tasa ahorro previsional sobre remuneración del empleado	Comisión de la Administradora (*)	Relación de Adms. Privadas	Valor del Fondo a 1996 (MM\$)	Número de Afiliados (miles)
Chile	10% pagado por el trabajador	3% promedio	15 AFP	21,700	4,990
Perú	10% pagado por el trabajador	entre 2 7 y 3 25%	6 AFP	690	1,208
Colombia	10% del que ¼ el empleador y ¾ el trabajador.	3 5%	9 AFP	351	1,857
Argentina	11% pagado por el trabajador, y 16% adicional al sistema de reparto estatal.	Entre 2 6 y 3 5%	23 AFJP	3,158	5,343

(*) Incluye el costo de seguros.

FUENTE: Tomado del Anexo General de Insignia y Díaz (1997) Véase la bibliografía.