

47

2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

CAMBIOS EN LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN ECONOMIA PRESENTA: JULIO CESAR ESCALANTE SAUCEDO

DIRECTORA DE TESIS: DRA. MA. EUGENIA CORREA V.



MEXICO, D. F.

DICIEMBRE 1998

269084

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.

Dedicatoria

A mis Padres

A mi **Hermano**, quien partió hace dos años; quiero recordarlo en la letra de una canción que a él le gustaba.

*"...Pero en el camino
donde pasamos los últimos años
de nuestra vida
un día se marchó
sin decirnos adiós
se fue de nosotros
se marchó simplemente
como el polvo de un rayo de sol
que atardecía..."*

A la memoria de **Mario** †

19 /julio/ 1996.

Agradecimientos

🎓 A la Dra. Ma. Eugenia Correa, por la paciencia y guía para terminar este trabajo.

✍️✓ A Paty Moran y Evelia Mascot, por la gran amistad y su disposición para la revisión última del escrito. Desde luego cualquier error u omisión es de mi responsabilidad.

🕊 Para Alma, la niña con la que compartí parte del tiempo en que desarrolle este trabajo y me apoyo en muy diversas formas.

★ A Guadalupe, un agradecimiento especial, por ser siempre verdadera e incondicional y por compartir las risas, las lagrimas y el cansancio.

🍷 A todos los amigos de la generación 93 – 97.

INDICE

	Página
Introducción	1
 Capítulo 1 <i>La Seguridad Social en México. Una visión histórica</i>	
1.1 Surgimiento de la seguridad social y su papel en los gobiernos post- revolucionarios	7
1.2 Los orígenes de la seguridad social y sus objetivos	13
1.3 La crisis del modelo de sustitución de importaciones y los primeros problemas de las instituciones de seguridad social	16
Bibliografía	20
 Capítulo 2 <i>Crisis fiscal y cambios en la estructura demográfica y laboral</i>	
2.1 Crisis fiscal	21
2.1.1 Objetivos del gasto público	21
2.1.2 Gasto público en los setenta	22
2.1.3 Políticas de gasto público desde la crisis de 1982	26
2.2 Cambios en la estructura demográfica. Periodo 1980-1995	29
2.2.1 Características de la población al inicio del sistema de seguridad social	31
2.2.2 La interrelación de la dinámica económica y demográfica	35
2.2.3 La política de población 1982-1994	36
2.2.4 La urbanización del país	37
2.3 El mercado laboral en México 1970-1980	38
2.4 Dinámica laboral actual	39
2.5 Evolución salarial	43
2.6 Crisis, caída salarial y desempleo	44
Bibliografía	46
 Capítulo 3 <i>Análisis financiero del ISSSTE</i>	
3.1 Cambios a la Ley del ISSSTE	48
3.2 Cuotas y aportaciones	50
3.2.2 Cuotas y aportaciones del Estado	51
3.2.3 Reservas e Inversiones	54
3.3 Análisis estadístico	56
3.3.1 Ingresos - Egresos y Balance	57

3.4	Cobertura poblacional, relación de trabajadores activos/pasivos	65
3.5	Reserva actuarial para jubilaciones y pensiones	67
3.6	Conclusiones	69
	Bibliografía	70

Capítulo 4

La propuesta del Banco Mundial y las experiencias latinoamericanas

4.1	La propuesta de los tres pilares del Banco Mundial para el manejo de los recursos de la seguridad social	71
4.2	Experiencias en los países activos en la reforma de la seguridad Social	
4.2.1	Experiencia en Chile	76
4.2.2	La Economía Argentina	79
4.3	La transición y debate en México	81
4.4	Bienestar del pensionado por el sistema de capitalización individual	85
4.5	La aceptación del nuevo sistema de pensiones	87

	<i>Conclusiones</i>	89
	Bibliografía	94

INDICE DE CUADROS

<i>Cuadros</i>	Página
1.- Gasto ejercido en el sector salud de las principales Instituciones.	12
2.- Déficit Público e Inflación 1977-1995.	17
3.- PIB e Inflación 1970-1982.	17
4.- Esperanza de Vida.	33
5.- Población por estrato de edad.	34
6.- Tasa de crecimiento de la población activa y pasiva del ISSSTE.	35
7.- Estructura del empleo no agrícola.	42
8.- Prestaciones y servicios que otorgaba el ISSSTE en 1960.	48
9.- Prestaciones y servicios que otorga el ISSSTE actualmente.	49
10.- Fuente y distribución de los ingresos del ISSSTE.	52
11.- Balance del ISSSTE.	57
12.- Ingresos totales corrientes del ISSSTE.	58
13.- Estructura Porcentual de los Ingresos totales del ISSSTE.	58
14.1.- Ingresos del ISSSTE.	60
14.2.- Ingresos del ISSSTE (estructura porcentual).	61
15.1.- Egresos del ISSSTE.	62
15.2.- Egresos del ISSSTE (estructura porcentual).	63
15.3.- Presupuesto del ISSSTE en 1995.	64
16.- Población derechohabiente total del ISSSTE.	66
17.- Reservas del ISSSTE.	68
18.- Rentabilidad anual de los fondos de pensiones.	79
19.- Aportaciones más rendimientos esperados de las Afores.	85
20.- Casos hipotéticos del poder de compra de las Afores .	86
21.- Número de afiliados por Afore.	88
22.- Estructura porcentual de los afiliados por Afore.	88
Gráficos	
1.- Participación del gasto público total en el producto.	28
2.- Esperanza de vida.	33
3.- Salario real.	44

Introducción

La Seguridad Social en la actualidad se encuentra inmersa en un cuello de botella, pues tanto los beneficiarios de ella como quienes la imparten y administran tienen graves problemas. Por un lado, y aunque resulte difícil de aceptar hay personas que reciben pensiones de 80 pesos mensuales, esta es la situación de los extrabajadores mineros de Real del Monte en el Estado de Hidalgo, los de Zacatecas y Monclova. Otros como los agricultores pensionados de Sinaloa, Nayarit y Jalisco, rayan en la mendicidad y la marginación como retribución a su desempeño de asalariados durante los mejores años de su vida.¹ En el país existen alrededor de 2 millones de jubilados y pensionados, siendo 318 mil del ISSSTE y un millón 600 mil del IMSS. De éstos últimos, el 90% perciben el salario mínimo vigente para el D.F. que a enero de 1998 es de 30.20 pesos diarios y si se considera que las pensiones por viudez son más de 350 mil las cuales obtienen a lo más 800 pesos mensuales se esta hablando de una pauperización del nivel de vida de las personas con dicha pensión.²

Para el caso del ISSSTE, la situación no es muy diferente aunque la pensión mínima que reciben no corresponde al salario mínimo, les es difícil subsistir con los ingresos que obtienen por pensión. El promedio de la pensión es de 1, 948 pesos. La mínima es de 793.50 pesos y es aplicable a por lo menos 8 mil personas. La pensión máxima llega a 7 mil 935 pesos, otro punto a resaltar es que las pensiones se encuentran desactualizadas con respecto a la percepción de la plaza que ocuparon.³

A 54 años de que se creara el primer Instituto de Seguridad Social en México (IMSS) y a casi 40 años de la fundación del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), estas dos Instituciones enfrentan hoy severas crisis financieras, que llevaron al IMSS a privatizar el sistema de pensiones, con perspectivas inciertas y muy criticadas. Tan solo el

¹ Martínez Socorro, "Pauperización bajo el cobijo de la Seguridad Social" en Asamblea # 4, p. 17-19, enero de 1998.

² Idem

³ Idem

gasto fiscal que tiene que llevar a cabo el Gobierno, alcanza entre el 1% o 1.5% del PIB en los próximos 50 años.⁴

La reforma decretada por el Gobierno al sistema de Seguridad Social del IMSS tiene el objetivo de corregir los desequilibrios financieros a los que se enfrenta la Institución. Tal desfinanciamiento se atribuye a la insuficiente aportación de los cotizantes; a la transferencia de recursos en apoyo a la asistencia de enfermedades y maternidad.

Estos problemas han surgido en varios países, en merma del funcionamiento óptimo de la Seguridad Social, y han llevado a modificar la administración del sistema, privatizando la administración de las pensiones y en algunos casos parcialmente el sistema de salud. Los problemas en común, en los diferentes sistemas son entre otros los siguientes: El crecimiento demográfico, la mayor esperanza de vida, la utilización de recursos públicos para subsidiar otros servicios (en especial el de salud), la deuda pública para financiar los compromisos de las instituciones, el manejo de los recursos por parte del sector público, etc.

En nuestro país, en el ámbito institucional, las dependencias que imparten la Seguridad Social se enfrentan a un desfinanciamiento para poder enfrentar sus compromisos. Los Institutos han dejado de percibir recursos suficientes, pues los gastos son crecientes dado el número elevado de pensionados y el bajo nivel de cotizantes con respecto a otras épocas. La realidad a la que se enfrentan es, una pérdida del poder de compra de sus ingresos, así como un aumento en los costos por las importaciones de bienes imprescindibles para su funcionamiento. A nivel macroeconómico tanto el desempleo como la inflación, devaluaciones, crisis económicas prolongadas y restricciones al presupuesto han hecho más difícil cumplir con sus objetivos.

Se puede mencionar que tanto el crecimiento de los costos de las prestaciones, los diferentes escenarios de la economía, la pérdida de la participación de los ingresos por aportación de los

⁴ Idem

trabajadores, la frágil y ficticia constitución de las reservas, el constante crecimiento de los egresos a través de los compromisos financieros, la disminución en la relación de trabajadores activos/pasivos, causan el grave problema de la crisis financiera del régimen de pensiones del ISSSTE en particular, en este sentido no hay reservas que soporten los costos crecientes y el incumplimiento de las aportaciones.

Por lo anterior y ante la presente transformación de la ley del IMSS debido a la crisis financiera que presenta, es de suma importancia conocer ¿por qué se llegó a una crisis financiera? y ¿cuáles son las verdaderas causas de este agotamiento del sistema de Seguridad Social?, así como saber qué nos espera de nuestro sistema de pensiones con la nueva ley.

El objetivo que se busca en esta tesis no es comprobar si los sistemas de seguridad social se encuentran en crisis, sino determinar cuáles son los problemas que han llevado a las instituciones que imparten la Seguridad Social a una crisis financiera y principalmente a la crisis del sistema de pensiones.

Para cumplir con nuestro objetivo hemos elegido al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), como una de las dos instituciones de mayor importancia, que junto con el IMSS, brindan los servicios de Seguridad Social a escala nacional. Se analizará en el periodo 1980-1995 y haciendo énfasis en el sistema de pensiones y en los recursos financieros del instituto en general.

Como hipótesis se propone que: El sistema de seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, ha sido profundamente afectado por los cambios macroeconómicos en la economía mexicana, durante los últimos años. En particular se ha visto imposibilitado de cumplir con los objetivos en la medida en que las percepciones han caído significativamente, ha disminuido en términos relativos la contratación laboral formal y la estructura demográfica está cambiando rápidamente, encontrando problemas con un mercado de trabajo mermado el cual no tiene la capacidad de absorber el crecimiento de la población económicamente activa. Además de encontrarse

con salarios disminuidos en su poder de compra, generando problemas financieros al sistema de seguridad social.

Por todo ello, las reformas a la legislación y privatización en el manejo de los fondos resulta en una solución parcial y de corto plazo, previsible es que en el plazo de unos cuantos años nuevamente afloren los viejos problemas estructurales de la seguridad social, imponiéndose una nueva participación social y Estatal para un reordenamiento. Al igual que se justifica la nula viabilidad del sistema reformado debido a los cambios en la estructura del sistema financiero. La desregulación del sistema financiero mexicano, en los últimos años, ha creado inestabilidad pues los capitales tienen la opción de retirarse del mercado al menor riesgo latente dentro de la economía.

Las recomendaciones de los organismos internacionales (Banco Mundial) en el sentido de cambiar los sistemas de pensiones en cuentas individualizadas, sustituyendo el sistema de reparto y privatizando la administración de las pensiones en las Afores (administradoras de fondos para el retiro) aplicadas a una economía como la nuestra, limitan la posibilidad de hacer eficientes los recursos que genera la seguridad social, en específico los recursos de largo plazo de los fondos de pensión: es así como los cambios en seguridad social se ajustan a un momento económico cumpliendo parcialmente con los objetivos con que fueron creados. Según el Banco Mundial, se tienen que privatizar los fondos de pensión para el fomento de la economía, a través de la formación de capital y el desarrollo de mercados financieros que estimulen el crecimiento económico. Pero a su vez, el canalizar crédito derivado de los fondos de pensión debe ser asumiendo un riesgo bajo y la mayoría de las empresas, sobre todo pequeñas y medianas no asumen este riesgo. Sólo las grandes empresas y el gobierno pueden garantizar los préstamos, al igual que las transnacionales y por lo tanto el efecto al interior de la economía no sería el esperado.

Lo anterior se justifica por la dependencia de los recursos del extranjero pero sobre todo por el pobre nivel de ahorro interno que han hecho más compleja la recuperación de la economía mexicana. Una de las reformas económicas más importantes con el objetivo de generar ese ahorro interno (según

la exposición de motivos de la nueva ley del IMSS) son las reformas a la Ley del Seguro Social y en curso de la reforma de la Ley del ISSSTE. Tomando en consideración lo anterior, el contenido de esta tesis se divide en cuatro capítulos y un apartado de conclusiones, también se incluye bibliografía por capítulo y una en general para obtener referencia por separado y en su conjunto.

El primer capítulo presenta los cambios que ha tenido la seguridad social en nuestro país. En el desarrollo de este capítulo se presentan los objetivos, orígenes y primeros problemas del sistema. La importancia que han tenido los sistemas a lo largo de la segunda mitad del presente siglo se presentan en este capítulo, la estabilidad que dio a la política social, a los trabajadores y al mismo gobierno se reflejó en el efecto positivo de las instituciones que se desarrollaron en este período. Se menciona el éxito que tuvieron estas instituciones en medio de una estabilidad económica como lo fue el periodo del milagro mexicano (1954-1970), así como sus problemas en la década de los ochenta.

En un segundo capítulo se describen algunos elementos de la crisis fiscal del Estado, la evolución demográfica y los cambios del mercado laboral. La crisis fiscal del Estado muestra la situación en que se encuentra financieramente uno de los agentes económicos que canaliza recursos al sistema de seguridad social que imparte el ISSSTE, como lo es el gobierno (y sus dependencias) que cubre parte importante del ingreso del Instituto. La evolución demográfica se ha señalado como obstáculo para la eficiencia de los sistemas de Seguridad Social y en efecto su estudio reflejará varios problemas para el desenvolvimiento óptimo del sistema. Por último (y no por ello menos importante) se revisa la evolución del mercado laboral y sus innegables repercusiones en el cumplimiento de los objetivos del sistema de Seguridad Social, siendo en este sector donde se originan también los ingresos del ISSSTE, los ingresos por parte de los trabajadores al Instituto.

En el tercer capítulo se estudian algunos aspectos de la situación financiera del ISSSTE, el ingreso y gasto del Instituto, así como su cobertura poblacional, tanto trabajadores activos como pensionados, y además la evolución de las reservas que se formaron para enfrentar los compromisos financieros, principalmente el fondo de pensión.

En el cuarto capítulo se revisa la propuesta del Banco Mundial para el manejo de los recursos de la Seguridad Social y al mismo tiempo se citan dos casos latinoamericanos en los que ya han sido implantadas las reformas, en específico el caso de Argentina y Chile. Dentro del mismo capítulo se estudia la transición de la reforma en México.

En el apartado de conclusiones, el enfoque es, a determinadas variables que a lo largo del trabajo se fueron analizando, las cuales se cree son las más representativas de los problemas de la seguridad social en nuestro país.

Quiero aprovechar este espacio para expresar mi gratitud a todos aquellos que formaron parte del apoyo incondicional para terminar este enorme esfuerzo expresado en mi trabajo de tesis. A la directora de esta tesis Dra. Ma. Eugenia Correa, a quienes me apoyaron en lo financiero, equipo de trabajo y otros conocimientos, Dra. Flor Brown G. y Mtra. Lilia Domínguez, y a todos los maestros que fueron parte de mi formación, en especial al Dr. Arturo Huerta y el Mtro. Arturo Stringel. También agradezco los comentarios y observaciones de mis sinodales, de la Dra. Alicia Girón, de la Lic. Patricia Rodríguez, del Lic. Carlos Argüello y del Mtro. Sergio Cabrera. Por otra parte quiero agradecer a las instituciones, a la máxima casa de estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México; a la Facultad de Economía y a la Maestría en Ciencias Económicas.

Capítulo 1

La seguridad social en México. Una visión histórica.

Introducción.

En este capítulo la intención es dar un panorama de lo que ha sido la seguridad social a lo largo del presente siglo. Comenzando en la época revolucionaria pues antes de ello no existía en México un sistema formal de Seguridad Social. El enfoque político que presenta es debido a que estos sistemas tienen un profundo beneficio social que han servido a menudo para dar respuestas a las demandas de los trabajadores ante el ascenso del derecho laboral en el ámbito mundial. Termina esta revisión hasta la década de los 80 en que los sistemas comienzan a reflejar problemas financieros en el cumplimiento de sus obligaciones.

1.1. Surgimiento de la seguridad social y su papel en los gobiernos

post-revolucionarios.

Desde la época Maderista se intentó dar a los trabajadores beneficios para mejorar su nivel de vida, bajo esta visión y ante el movimiento obrero Madero propuso la reducción de la jornada laboral de trabajo a 10 horas, el incremento del salario mínimo y un alza salarial general. En estas propuestas aún no se vislumbran normas para la seguridad del trabajo.¹

Tras el derrocamiento de Madero, con Victoriano Huerta se ratificó la iniciativa Maderista y se incorporó el pago de indemnización por accidentes de trabajo y la formación de las juntas de conciliación y arbitraje. Con el gobierno de Carranza se prometió legislar en materia laboral para mejorar las condiciones del trabajador y en general de las clases proletarias, fue así como junto con el Congreso se le dio forma al artículo 123 que tiene como base: jornada máxima de 8 horas, prohibición del trabajo a menores de 12 años, prohibición de que las mujeres 3 meses antes del parto desempeñen

¹ Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *La Previsión Social en México, I*, México, 1988 p.35.

labores físicas que requieran esfuerzo considerable, obligación patronal de pagar indemnización a los obreros en caso de accidentes y enfermedades profesionales etc.² Sin embargo fue hasta agosto de 1931 durante el periodo presidencial de Pascual Ortiz Rubio cuando el Congreso aprobó la Ley Federal del Trabajo. Esta ley tuvo una gestación de 15 años de formación y proceso, reglamentó el derecho de organización sindical, la contratación colectiva de trabajo, las horas extras, los salarios, la responsabilidad patronal y el pago por accidentes y enfermedades de trabajo.³

En materia de seguridad social durante la presidencia de Abelardo L. Rodríguez la oficina del Departamento del Trabajo elaboró un proyecto de Ley de Seguro Social, donde se le definía como un organismo no lucrativo de financiamiento tripartito (obrero, patronal y estatal). Se descartó entonces la idea de que el seguro social se contratara con instituciones de carácter privado.⁴ Es así como en enero de 1943 se promulgó la Ley del Seguro Social (19 de enero). Para 1960 se crearon la ley del ISSSTE y del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México (ISSSFAM) y durante los 70 se dio un impulso en materia de apoyo laboral con la creación del Instituto de Fomento Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), Fomento de la vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE), Consejo Nacional de Cultura y Recreación para los Trabajadores (CONACUT), Consejo de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA), Procuraduría Federal del Consumidor (PFC), Comité Nacional Mixto de Protección al Salario (CONAMPROS), coadyuvando a la previsión social en México.

Dentro de los estudios de la génesis del Estado social del derecho (que hace referencia a la forma política determinada por la ley en beneficio de las sociedades), los tratadistas coinciden en que la seguridad social surgió como reacción en contra de las injusticias y desigualdades a las que condujo

² Ibid. p. 39

³ Ibid. p. 44

⁴ Ibid. p. 45

el Estado liberal. La diferencia fundamental entre los conceptos de Estado liberal y de Estado social es la concepción que se tiene del hombre.⁵

La conquista de la seguridad social por parte de los trabajadores mexicanos ha tenido una evolución importante a través de los diferentes gobiernos a lo largo del presente siglo. La instauración de la seguridad social deviene de un derecho logrado por la fuerza laboral, el cual surge como fruto del movimiento revolucionario. Por ello la importancia de hacer la referencia a la evolución de la seguridad social en los gobiernos post-revolucionarios.

La evolución de la Seguridad Social va ligada a la evolución que presenta en su conjunto la economía, así como a los cambios demográficos y de igual forma al momento político del país. El ambiente político económico que se presentó en nuestro país en la década posterior al movimiento de Revolución tuvo matices sociales. Si bien los derechos de los obreros se conquistaron con la Revolución, éstos fueron creciendo poco a poco, como lo señala la investigadora en la materia Silvia Borzutzky, mencionando que la Seguridad Social no se desarrollo sobre la base de un sistema integrado sino que es resultado de la yuxtaposición de numerosos programas tales como pensiones, seguros contra accidentes del trabajo, seguro médico, y asignaciones familiares etc. De hecho las actuales instituciones de seguridad social tienen como antecedente las direcciones de pensiones civiles o rudimentarios programas de seguridad social.

El modelo económico de los primeros gobiernos posteriores a la Revolución fue de corte populista, el gobierno Cardenista representa el ejemplo más claro. Es así como el nuevo modelo económico (emanado del movimiento Revolucionario) obligaba al Estado a enfocar sus acciones en los sectores que formaban el núcleo de coalición populista: grupos del sector urbano y dentro de éste los grupos asociados al proceso industrial; los obreros y la burguesía industrial y la clase media

⁵Mariano Azuela Guitron, "El Estado social de derecho en México", en La seguridad social y el Estado moderno, compilación de José Narro Robles y Javier Moctezuma Barragán, IMSS, FCE e ISSSTE, México 1992, p. 44

empleada en la burocracia gubernamental.⁶ Prueba de lo anterior fue la exclusión de grupos no organizados políticamente como son los campesinos. Asimismo, los grupos mantienen un lugar dentro de la misma organización política, existiendo grupos con más privilegios que otros. Dentro de ellos se encuentra la Seguridad Social que reciben los militares.⁷ Las diferencias entre un sistema de seguridad social y otro miden el nivel de importancia política y económica que mantienen para el Estado determinados grupos de la sociedad. El objetivo de cubrir de manera colectiva y con la intervención del Estado requerimientos mínimos de bienestar para la fuerza de trabajo también está presente.

Así es como la cobertura fue representando una gran segmentación, beneficiando principalmente a los grupos con mayor capacidad de presión en el sector industrial y de servicios, pero con serias limitaciones para extenderse a la población rural y al sector informal.

Por otro lado, la seguridad social hizo notar su importancia claramente dentro del presupuesto que se le asignó por parte del Estado, de hecho Henry Richardson señala que “la Seguridad Social y la educación se convertirán en las partidas de gasto más importantes del presupuesto”,⁸ claro que para los países desarrollados los presupuestos en armamento pueden ser de los más importantes.

Por lo tanto, la seguridad social comenzó a tener una primordial participación dentro del presupuesto del Estado lo que representaba un paliativo a las contradicciones que presentará el modelo económico. Estas contradicciones se reflejaban en la distribución del ingreso, los niveles de pobreza, entre otros, que iban en deterioro principalmente de la población rural, la cual no tenía una importancia política importante para el Estado. Es así como la seguridad social ha tenido un manejo

⁶Silvia Borzutzky, “Políticas y reforma de la seguridad social”, en La crisis de la seguridad social y la atención a la salud Experiencias y Lecciones Latinoamericanas compilador Carmelo Mesa Lago, FCE, México, 1986 p.341.

⁷Ibid. p. 342

⁸Henry Richardson, La seguridad social, aspectos económicos y financieros .V. Leru Buenos Aires ,1960, p 18.

político que se complementa con la asistencia social. Dicha asistencia social debe cubrir o atender a la población con mayores necesidades, la cual no alcanza a cubrir sus necesidades mínimas.

Al continuar los períodos sexenales de gobierno, la seguridad social funcionó como el instrumento para legitimar al Estado. Se llevan a cabo constantes decretos como los de : 1954, 1956, 1969, 1972, 1973, etc. en donde se amplían los ámbitos de acción incorporando a diversos grupos de asalariados del campo, trabajadores estacionales y miembros de sociedades locales de crédito ejidal, con esquemas especiales de prestaciones cada vez más amplias.⁹

Para 1960 y 1962 se ponen en vigor las leyes del Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado -ISSSTE- y la ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas que sustituyen a las leyes respectivas con seguros dispersos.¹⁰

Las prestaciones sociales otorgadas por los sistemas de seguridad social y su afán por lograr mayor cobertura en la población, se contraponen a la evolución de la economía. En la segunda mitad de los 60 el modelo económico sufre un deterioro constante, lo cual se refleja en la balanza comercial y el crecimiento de las importaciones. Los problemas económicos de principios de los 70 revelan la crisis financiera del Estado y por lo tanto crisis en los recursos canalizados a los sistemas de seguridad social (debido a la interrelación entre los ingresos a la seguridad social y los ingresos de los agentes económicos). El aumento en los costos representa una mayor erogación de recursos, aún así se mantiene el gasto en seguridad social. (Ver cuadro 1)

⁹Renaldo Guzmán Orozco, "La seguridad social en México", en Seguridad Social, compilación, Secretaría de la presidencia, México 1976, p.41.

¹⁰Roberto Gallaga García, "El concepto integral de seguridad social y las prestaciones sociales o complementarias", en La seguridad social y el Estado moderno, compilación... op cit p. 77,78,79.

Cuadro 1
Gasto ejercido en el sector Salud de las principales Instituciones y su relación con el total del sector.
Millones de pesos

año	Total del sector	SSA	%	IMSS	%	ISSSTE	%
1975	48.0	5.0	10.6	28.5	59.2	14.5	30.2
1976	60.0	6.0	10.2	35.2	58.2	19.1	31.6
1977	85.0	9.0	11.1	49.5	58.0	26.3	30.9
1978	104.0	12.4	12	56.6	54.5	34.8	33.5
1979	132.0	16.0	12.1	74.8	56.5	41.5	31.4
1980	184.0	19.6	10.7	104.4	56.7	60.0	32.6
1981	209.0	28.4	13.6	125.2	62.1	56.1	26.7
1982	356.0	45.3	12.7	223.3	62.6	87.9	24.6
1983	532.0	60.6	11.3	344.9	64.8	126.5	23.7
1984	794.0	103.0	12.9	526.9	66.3	164.5	20.7
1985	1285.0	169.5	13.1	833.8	64.8	282.2	21.9
1986	2337.0	308.7	13.2	1546.8	66.1	481.9	20.6
1987	5114.0	737.3	14.4	3243.2	63.4	1133.8	22.1
1988	10717.0	1527.8	14.2	7032.8	65.6	2156.5	20.1
1989	14691.0	1884.7	12.8	10065.6	68.5	2741.2	18.6
1990	20762.0	2489.7	11.1	14267.9	68.7	4004.5	19.3
1991	29796.0	3670.8	12.3	20241.9	67.9	5883.8	19.7
1992	36336.5	4597.3	12.7	24982.6	68.8	6756.6	18.6
1993	43708.6	5323.8	12.2	30337.5	69.4	8047.3	18.4
1994	50999.5	6285.3	12.3	34689.0	68.0	10025.2	19.7
1995	61012.0	7703.6	12.6	42160.3	69.1	11148.1	18.3
1996	78977.7	10641.5	13.5	52316.8	66.2	16019.4	20.3

Fuente: Estadísticas Históricas de México, Tomo 1, INEGI, 1994.

A partir de 1992 los datos provienen de SHCP, Cta. Pública de la Federación 1995, 1996.

El rápido cambio del contexto económico que presenta México tiene efecto inmediato en la política social representada en la seguridad social de los gobiernos post-revolucionarios. La seguridad social persigue ser integral, es decir, otorgar mayores prestaciones a los beneficiarios. A cada paso se buscaba dar solución a los problemas de medicina preventiva, educación, recreación y poco más tarde en 1960 el problema de la vivienda, así como infraestructura deportiva, ejemplo de ello es el centro vacacional de Oaxtepec Morelos.

Es así como el papel de la seguridad social en los gobiernos post-revolucionarios funcionó como el instrumento del Estado de bienestar ante los desequilibrios en la distribución del ingreso. De igual manera hay que reconocer la estabilidad que da al sistema con la protección del salario, aunque en un momento posterior, con el declive de la economía los sistemas se ven rebasados (principalmente el IMSS e ISSSTE) por el crecimiento demográfico en conjunción con la crisis del modelo de sustitución de importaciones que se verá más adelante.

1.2 Los orígenes de la Seguridad Social y sus objetivos.

La necesidad de contar con mecanismos de protección para el trabajador llevan a crear sistemas que atiendan a dicho objetivo. Dentro de este marco, Mariano Azuela nos comenta que: “Para contar con alimentos y servicios para conservar una vida saludable deben existir organismos que los produzcan y los distribuyan. Para obtenerlos se necesitan recursos económicos, lo que implica contar con ingresos suficientes. Tener un trabajo es básico así como un salario adecuado”.¹¹ La garantía que emana del movimiento revolucionario de 1910 para los trabajadores de la Nación es precisamente la seguridad social. El surgimiento de proyectos de leyes referentes al bienestar social marcan la estructura en la evolución de los sistemas de Seguridad Social.

La promulgación de la constitución de 1917, dió inicio a los derechos sociales, es en el artículo 123 correspondiente al trabajo y previsión social donde se declaran los derechos en cuanto a: jornada laboral, salarios, prestaciones, organización obrera, seguro social obligatorio etc. Como se señaló el antecedente de la seguridad social fueron las direcciones civiles de pensiones y otros seguros por separado.

Uno de los orígenes - quizá el más importante - en el ámbito internacional en materia de seguridad social lo es el documento que presentó Sir William H. Beveridge donde se definía la seguridad social como “ El mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia, afirmando que la meta en general es acabar con la indigencia en cualquier circunstancia”.¹² Documento que fue ejemplo para la conformación de los diferentes sistemas de seguridad social en muchos países.

Es importante mencionar la teoría Keynesiana, la cual tiene que ver con el gasto de gobierno y la intervención del mismo en la economía. Para Keynes, es de suma importancia la intervención del Estado en la economía como regulador de la demanda efectiva, a través de la política monetaria y

¹¹Mariano Azuela, “El estado social de derecho en México”, en La seguridad social y el Estado moderno.. op cit. P. 40.

¹²Roberto Gallaga García, “El concepto integral de la seguridad social y las prestaciones sociales” en La Seguridad Social y el Estado Moderno... op cit. p. 72.

fiscal, es decir, a través del ingreso y gasto de gobierno, llevando así a un Estado de bienestar por medio de la intervención en la esfera económica – productiva decisiva para la regulación de la evolución económica; así como, cubrir las necesidades sociales (seguridad social, educación etc.). La seguridad social ha servido para esta intervención y regulación del gobierno en la economía y muchos sistemas llevaron detrás los principios de política Keynesiana hasta el momento en que se presentan las privatizaciones de determinados seguros.

La seguridad social en nuestro país como lo señala José Narro Robles siempre ha representado una extraordinaria fórmula para mantener la paz social, para luchar contra la pobreza, las desigualdades y para impulsar la redistribución de la riqueza de la nación,¹³ así como el control político.

A partir del primero de enero de 1944 comenzó a dar servicio el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). En su origen los objetivos que persiguieron fueron: administrar los diversos ramos de seguro social y prestar los servicios de beneficio colectivo.¹⁴ Pero de forma global por su naturaleza y origen tiene el compromiso de procurar el bienestar para los más desprotegidos, promover el desarrollo integral y crear condiciones de igualdad de oportunidades, es decir la protección del trabajador en pro de su bienestar.¹⁵ Para cumplir lo anterior la Ley del IMSS le otorga facultades al Instituto para recaudar las cuotas y demás recursos del Instituto, satisfacer las prestaciones, invertir los fondos, realizar toda clase de actos jurídicos, adquirir bienes muebles e inmuebles, establecer clínicas, hospitales, guarderías infantiles, farmacias, centros de convalecencia y vacacionales,

¹³José Narro Robles, La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI, FCE, México 1993, p. 59.

¹⁴Erika Ortiz Adame, La privatización de los fondos de pensión en México y su expansión en el mercado de capitales, tesis de la Facultad de Economía, 1994, UNAM, p.1.

¹⁵Ernesto Zedillo Ponce de León, Exposición de motivos de La Nueva Ley del Seguro Social, publicada en el diario oficial de la federación en nov. de 1995, p. 9.

organizar sus dependencias, difundir conocimientos y prácticas de previsión y Seguridad Social.¹⁶ A partir de 1997, no administra los recursos de pensiones.

Por su parte la segunda institución más importante en el sistema de Seguridad Social, el ISSSTE, tiene origen en la Dirección de Pensiones Civiles de agosto de 1925 con el general Plutarco Elías Calles en el poder.¹⁷ Con el mandato del Lic. Adolfo López Mateos en el año de 1959, el 31 de diciembre se transformó la Dirección General de Pensiones Civiles y Retiro en el Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Entre sus objetivos al igual que el IMSS está el de proteger al trabajador del Estado en su salario y proveer de prestaciones para su bienestar. Para ello sus actividades se dividen en tres grupos que son: los servicios médicos, los económicos y las prestaciones sociales. Para cumplir con sus objetivos el ISSSTE realiza funciones que le confiere la Ley y consisten en: otorgar y administrar los servicios a su cargo, vigilar la concentración de las cuotas, aportaciones y demás recursos; satisfacer las prestaciones, otorgar jubilaciones y pensiones, invertir los fondos de acuerdo a la ley, realizar toda clase de actos jurídicos, adquirir bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus fines, establecer las prestaciones y servicios sociales, organizar sus dependencias, expedir reglamentos de servicio y organización interna, difundir conocimientos de previsión social y demás que le confiera la ley.¹⁸

Existen también otros sistemas de seguridad social que atienden a un número menor de trabajadores con respecto a los Institutos anteriores, pero tienen una mejor estabilidad financiera. Estos organismos de seguridad social son los pertenecientes a Pemex, Ferronales y el de las Fuerzas Armadas (ISSFAM). Dichos servicios pueden ser agrupados en prestaciones en especie y económicas. Las primeras corresponden a los servicios de protección a la salud que abarca la

¹⁶Con la nueva ley del seguro social, la administración de los fondos de pensión pasan a ser manejados por empresas privadas, la cual entra en vigor en julio de 1997.

¹⁷Erika Ortiz Adame, La privatización de los fondos de pensión... op cit. p.13.

atención médica, hospitalización, farmacia, rehabilitación y maternidad, así como las de orden social entre las que destacan las guarderías, las educativas etc. El segundo grupo de prestaciones corresponden a las de tipo económico entre las que figuran las de incapacidad, los seguros de invalides, vejez, cesantía y muerte, que cubren tanto al asegurado directo como a los familiares. Las prestaciones anteriores corresponden a un sistema de seguridad social de valor real, importante y práctico pues no se ven tan afectadas por las depreciaciones monetarias y el alza en el costo de la vida.¹⁹

1.3 La crisis del modelo de sustitución de importaciones y los primeros problemas de las instituciones de Seguridad Social.

Hacia principios de la década de los 70 se dió en la economía signos de agotamiento del modelo de sustitución de importaciones que dió estabilidad al país por casi dos décadas. La pérdida de integración interna en los procesos de producción hace crecer los déficits de comercio exterior y para financiarlos y mantener la dinámica económica se recurre al endeudamiento externo. El creciente endeudamiento y la penetración de transnacionales limitan la actuación en materia económica por parte del gobierno debido a los problemas que puede generar la salida de dichos capitales. Por lo anterior se da una relativa dependencia con respecto al capital externo, que una vez limitado el crédito externo el gobierno decide devaluar en 1976.²⁰ Los problemas económicos que se dejaban ver en la economía nacional repercutieron en las finanzas del gobierno. Los sistemas de seguridad social se mantuvieron con las mismas prestaciones aún con los tropiezos económicos y con la merma que ocasiona una creciente inflación en los costos de operación de las instituciones encargadas de

¹⁸Ibid, p. 16

¹⁹Renaldo Guzmán Orozco, *La seguridad social en México...* op. cit. p. 42,43.

²⁰Arturo Huerta, "Crisis y desindustrialización", en revista "COA", Universidad de Puebla, 1985, p. 20-21.

impartir la seguridad social. Uno de los síntomas de agotamiento se observa en los altibajos del crecimiento promedio anual del PIB (ver cuadros 2 y 3).

Cuadro 2
Déficit Público e Inflación
millones de pesos

años	Ingreso	Gasto	Balance	*Inflación
1977	455.3	554.7	-99.4	20.7
1978	606.2	734.9	-128.7	16.2
1979	819.3	1011.1	-191.8	20.0
1980	1203.1	1495.7	-292.6	29.8
1981	1635.2	2432.3	-797.1	28.7
1982	2835.0	4268.5	-1433.5	98.8
1983	5882.2	7244.7	-1362.5	80.8
1984	9485.0	11437.8	-1952.8	59.2
1985	14787.0	18303.5	-3516.5	63.7
1986	24127.0	34931.0	-10804.0	105.8
1987	59103.0	86527.9	-27424.9	159.2
1988	118513.0	154694.8	-36181.8	51.7
1989	149087.0	174451.4	-25364.4	19.9
1990	203486.3	219772.4	-16286.1	29.9
1991	229608.3	233130.7	-3522.4	18.8
1992	274471.0	258468.1	16002.9	11.9
1993	301520.1	293186.2	8333.9	8.0
1994	334049.4	338952.7	-4903.3	7.0
1995	420440.2	421240.0	-799.8	51.7

* Inflación variación anual (porcentaje)

Fuente: NAFINSA, La Economía Mexicana en cifras 1986, 1995.

Cuadro 3
PIB e Inflación
millones de pesos a precios de 1970

	PIB	% PIB Anual	**Inflación
1970	444,271		4.8
1971	462,903	4.19	5.2
1972	502,085	8.46	5.5
1973	544,306	8.41	21.3
1974	577,568	6.11	20.7
1975	609,975	5.61	11.2
1976	635,831	4.24	27.2
1977	657,721	3.44	20.7
1978	711,982	8.25	16.2
1979	777,162	9.15	20.0
1980	841,854	8.32	29.8

** Inflación variación anual (porcentaje)

*/ Tasa de crecimiento anual del PIB

Fuente: La Economía Mexicana en Cifras, 1988.

Por otro lado la similitud de los modelos económicos en los países de América Latina refleja en cierta medida el comportamiento del resto de las economías. En relación con lo anterior los sistemas de seguridad social de Brasil y Chile fueron reformados en un perfil neoliberal,²¹ el primero en 1981 y el segundo en 1980, debido a la nula viabilidad financiera que presentaban.²² En México se dieron reformas pero sin perder el perfil populista que lo ha caracterizado.

La reforma a la Seguridad Social Chilena estuvo dominada por las ideas neoliberales y particularmente por la necesidad de fortalecer la economía de mercado.²³ En nuestro país la crisis económica de 1976 pudo haber llevado a pensar en las reformas a la seguridad social similares a las de otros países latinoamericanos, debido al agotamiento del proceso de acumulación que hace más difícil sostener el gasto en Seguridad Social.

Si bien en 1975 las condiciones del contexto internacional afectaron a México con la restricción directa impuesta por la banca internacional al proceso de endeudamiento del sector público, en 1978 el mismo contexto internacional favoreció al obtener altos ingresos vía exportación de petróleo.²⁴ Lo que llevo a una flexibilización del crédito externo, es decir, los factores exógenos a la economía fueron determinantes en el comportamiento de la crisis y auge que se presentó en el país durante los años 70.

Para el periodo de auge (1978-1981) las expectativas de crecimiento y estabilidad en dicho momento eran optimistas según el punto de vista del gobierno, en este marco la seguridad social estaba dentro de una visión integradora de las prestaciones que lleva a cabo. Por ejemplo en el periodo del Lic. José López Portillo se modifica el artículo 168 referente a la cuantía mínima de las pensiones

²¹ Este perfil neoliberal consiste en aumentar los ingresos vía ingreso imponible, es decir que cotiza una mayor parte de la población asalariada y elimina o reduce una serie de beneficios.

²² Silvia Borzutzky, "Políticas y Reforma de la Seguridad Social" en La Crisis de la Seguridad Social y la atención a la Salud, op.cit. p. 354, 355.

²³ Ibid. p. 359

²⁴ Joaquín Vela, "Estudio histórico sobre las crisis en México", 1954-1983, en revista Teoría y Política # 11 jul-dic 1983, p. 85,86

de invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, la cual en 1979 se fijó en \$1000 pesos (viejos) quedando en 1980 en \$2200 (el salario mínimo diario urbano correspondía en ese entonces a \$136.62, que al mes son \$4098.6) y al mismo tiempo se implantó la revisión anual sobre el monto de las pensiones que otorgaba el Instituto, ya que anteriormente se estipulaba que esta revisión se haría cada cinco años.²⁵ Durante el gobierno del Lic. De la Madrid se realizaron nuevas reformas a favor del trabajador.

En ese sentido el ISSSTE en el año de 1984 se transformó ampliando la cobertura de prestaciones y servicios que recibían los trabajadores y sus familiares derechohabientes, elevándose así de 14 rubros a 20 los beneficios que otorgaba la Ley del Instituto.²⁶ Ya en 1983 en la exposición de motivos a la reforma de ley del ISSSTE el presidente afirmaba: "Como respuesta a las demandas de la población... me comprometí a impedir que las condiciones económicas adversas que permanecían en la nación deterioraran los niveles de salud y seguridad social de los mexicanos y entre éstas destacan las de los servidores públicos."²⁷

Para este momento, las repercusiones sociales y los déficit salariales de crisis de 1982 se habían hecho presentes debido al enorme endeudamiento que se generó en el periodo de auge y el peso del servicio de la deuda pública sobre el presupuesto público. El tratamiento que los gobiernos tanto de López Portillo como De la Madrid fueron de bienestar en términos de la seguridad social. Durante el primer gobierno, gracias a los enormes ingresos derivados del petróleo y en el segundo debido a la profunda crisis que perjudicó el poder adquisitivo y la distribución del ingreso. Distribución que intentarán lograr los sistemas de seguridad social como paliativo al descontento social.

²⁵Erika Ortiz Adame, La privatización de los fondos de pensión... op. cit p. 1

²⁶Ibid, p.14

²⁷Ley del ISSSTE, 1995, exposición de motivos p. 2

Bibliografía

- Azuela Guitron Mariano, "El Estado social de derecho en México", en La seguridad social y el Estado moderno, compilación de José Narro Robles y Javier Moctezuma Barragán, IMSS, FCE e ISSSTE, México 1992.
- Borzutzky Silvia, "Políticas y reforma de la seguridad social", en La crisis de la seguridad social y la atención a la salud Experiencias y Lecciones Latinoamericanas compilador Carmelo Mesa Lago, FCE, México 1986.
- Gallaga García Roberto, "El concepto integral de seguridad social y las prestaciones sociales o complementarias", en La seguridad social y el Estado moderno, compilación de José Narro Robles y Javier Moctezuma Barragán, IMSS, FCE e ISSSTE, México 1992.
- Guzmán Orozco Renaldo, "La seguridad social en México", en Seguridad Social, compilación, Secretaría de la Presidencia, México 1976.
- Huerta Arturo, "Crisis y desindustrialización", en revista "COA", universidad de Puebla, 1985.
- Ley del ISSSTE, 1995, exposición de motivos.
- Narro Robles José, La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI, FCE, México 1993.
- Ortiz Adame Erika, La privatización de los fondos de pensión en México y su expansión en el mercado de capitales, tesis de la Facultad de Economía, 1994, UNAM.
- Richardson Henry, La seguridad social, aspectos económicos y financieros. V. Leru Buenos Aires, Argentina 1960.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, La previsión Social en México, México, 1988.
- Vela Joaquín, "Estudio histórico sobre las crisis en México", 1954-1983, en revista Teoría y Política # 11 jul-dic 1983.
- Zedillo Ponce de León Ernesto, Exposición de motivos de La Nueva Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación en nov. de 1995.

Capítulo 2.

Crisis Fiscal y Cambios en la Estructura Demográfica y Laboral

Introducción

Este capítulo se divide en tres apartados, el primero revisa la crisis fiscal que ha tenido el Estado mexicano desde la década de los 70. Dicha variable pone de manifiesto la situación financiera de los diferentes gobiernos y del agotamiento de los recursos para el cumplimiento de sus obligaciones. En un segundo apartado revisamos la evolución de la población, tomando en cuenta que la variable es mencionada como uno de los principales problemas para el cumplimiento eficiente de los sistemas de seguridad social. Y en el tercer apartado se analiza la evolución del mercado laboral, incluyendo el comportamiento de los salarios en el sentido de observar los problemas que pudieran surgir de la estructura del mercado de trabajo en la eficiencia de la seguridad social.

2.1 Crisis fiscal

La planeación del gasto por parte del Estado y la disponibilidad de recursos para el financiamiento procedentes de la imposición fiscal determina el comportamiento de su presupuesto. En el presente apartado se realiza un análisis de cómo han sido las políticas de egresos e ingresos del Gobierno Federal, con ello podremos tener un marco de referencia de la crisis fiscal que hoy en día presentan las finanzas públicas. Asimismo se observa la estrecha relación que existe entre el gasto público canalizado a los sistemas de seguridad social y los periodos de crisis fiscal.

2.1.1 Objetivos del gasto público:

Las funciones de acumulación y legitimación que cumple el Estado se refleja en términos de capital y gastos sociales. Los gastos sociales son la parte del gasto en beneficio directo a la sociedad y

que al mismo tiempo legitima al Estado. es decir por ejemplo, la inversión en transporte es un caso de capital social y los gastos en seguridad social corresponde a un gasto social.⁰

Para comenzar a estudiar la evolución del gasto público y su relación con los sistemas de seguridad social es conveniente partir de la década de los 70, ya que desde de entonces se viven periodos de inestabilidad económica y de manifestaciones sociales debido al efecto de dicho comportamiento económico.

Por definición, el término de presupuesto atiende a una restricción económica. El proceso de decisión que da lugar a un presupuesto cualquiera contiene tres elementos necesarios: 1) determinación de los distintos objetivos que trata de lograr el gobierno, como son: defensa, educación, asistencia social etc. 2) estimación de los costos para lograr los objetivos; y 3) valoración, disposición y capacidad del público para financiar el programa de gobierno en su totalidad.¹

Por otro lado, en nuestro país constitucionalmente el gobierno tiene facultades sobre la planeación de la actividad económica. En el párrafo séptimo del artículo 25 de la constitución de los Estados Unidos Mexicanos se menciona que²: "La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución".² Con la anterior definición y marco jurídico sobre presupuesto veamos como se ha ejercido en nuestro país.

Para poder abordar y comprender el comportamiento de los agentes económicos para con el presupuesto asignado por el Estado hay que replantear una premisa interesante que menciona Alfredo Rosas: "El Estado capitalista debe satisfacer dos funciones básicas aunque contradictorias: acumulación y legitimación",³ es decir, otorgar las condiciones sociales necesarias para la reproducción del capital. El anterior escenario se comprueba cuando el Estado socializa los costos de planeación, perfeccionamiento y modernización del capital social físico es decir la infraestructura que genera al construir los caminos, puentes, presas etc.

2.1.2 Gasto público en los setenta

Después del dinamismo de la economía mexicana de 1954 -1970 con una estabilidad relativa en las diferentes variables económicas se llegó a un deterioro de los pilares que sostenían dicho proceso.

⁰ Rosas Arceo Alfredo, La crisis fiscal del presupuesto público en México, Edit: ETC. México 1992, p 23.

¹ Enciclopedia internacional de las ciencias sociales, tomo 8 Ed. Aguilar, Madrid 1976, p. 450.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México 1994. p.15.

³ Rosas Arceo Alfredo, La crisis... op. cit. p. 23.

Al entrar la década de los 70 los objetivos de la política económica eran entre otros los siguientes: combatir los síntomas de debilidad y agotamiento de la industrialización; Una reforma fiscal que permitiera el financiamiento de la expansión del sector público, sin provocar procesos inflacionarios o abuso del ahorro externo.⁴

El drástico incremento del gasto público debido a los problemas económicos del período agudizó el problema del déficit presupuestario. Las condiciones económicas del período como varios autores lo señalan (Rosas, Huerta, Ayala) se caracterizan por lo siguiente: La sobrevaluación del peso que resta competitividad a las exportaciones y fomenta las importaciones; el exceso de demanda fomentada por el gobierno (la cual al no ser secundada por un incremento en la oferta interna se tradujo en inflación); Las expectativas de devaluación, la recesión internacional (principalmente del mercado estadounidense) y desde luego el problema estructural de la balanza de pagos.⁵

Ante estos hechos el gobierno devaluó la moneda para corregir los desequilibrios de la balanza de pagos, al mismo tiempo se estableció un convenio con el FMI bajo las siguientes recomendaciones hechas por el organismo:

Liberalizar el mercado interno; eliminar subsidios y controles a los precios; liberalizar el comercio internacional; reducir aranceles a las importaciones y subsidios a las exportaciones; reducir la participación del Estado como agente económico y contraer y controlar estrictamente la oferta monetaria.⁶

Estas políticas no se siguieron del todo desde aquel momento sino que debido a la influencia de los grupos de poder (principalmente financieros) el presupuesto de gobierno se adecua a dichas demandas. Estas consistían en reducir el gasto público para dar espacio al cumplimiento de la deuda pública.⁷ Al mismo tiempo se pactó con los sectores económicos principalmente el obrero para contener salario nominal (lo cual no tuvo una restricción social notable debido al crecimiento de la variable en el período anterior). Por otro lado en el contexto inflacionario el capital privado logró incremento en sus ganancias.

La baja dinámica productiva prolongó la crisis pues las deficiencias en el encadenamiento productivo o en las relaciones inter e intra industriales no proveían de insumos baratos como en el período de estabilidad. Estos insumos se hacían llegar del mercado externo con lo cual se agravó más el déficit comercial y su respectiva presión sobre el tipo de cambio.

⁴ Ayala José, Estado y Desarrollo Ed. FCE, Semip, México 1988, p. 411.

⁵ Rosas Arceo Alfredo, La crisis... op. cit. p. 63

⁶ Ibid, p. 64

⁷ Ayala José, Estado y Desarrollo p.414.

Es así como la tendencia al incremento mayor de los gastos sobre los ingresos se tradujo en déficit presupuestal para cualquier institución, dependencia o empresa que maneje recursos financieros en este caso el gobierno. Esto es lo que ha venido sucediendo con el gobierno mexicano en los últimos veinte años (excepto los periodos de ajuste devaluatorio).

En materia de seguridad social se puede señalar que para la década de los 60 los países por lo general aumentaron su gasto en dos partidas, una fue el gasto militar y otra la asistencia social. El presupuesto que se destinó a la seguridad social representa uno de los gastos de mayor cuantía pues éste está constituido por las transferencias a los trabajadores y sus familias como seguro contra accidentes y enfermedades laborales, vejez, jubilación, defunción y desempleo.⁸ Según Rosas Arceo el objetivo central de la Seguridad Social es un incremento en la productividad que se refleja en el incremento de beneficios, y Naomi Caiden reitera que “El Seguro Social no es básicamente un seguro para los trabajadores sino una especie de seguro para los capitalistas y las grandes empresas”⁹ Así mismo plantea que la seguridad social es una respuesta a la problemática de la acumulación de capital y su crecimiento será constante mientras el capital monopolico se siga expandiendo y exista negociación entre capital y trabajo.¹⁰ En un capítulo siguiente se observara la evolución de los gastos en seguridad social para corroborar las anteriores ideas. Mientras tanto observemos como se ha comportado el déficit público en México durante los años 80.

A partir de 1978 los ingresos generados por la venta de petróleo, cambiaron radicalmente los gastos del sector público. Al mismo tiempo que se dieron los ingresos del petróleo se aumento el gasto público pero el ingreso no sólo era por la venta de petróleo sino por los múltiples créditos otorgados al país, dichos créditos se canalizaron a consolidar una fuerte industria petrolera. José Ayala nos dice al respecto que: “Esta forma de financiamiento llevó a una mayor vulnerabilidad, mayor dependencia y una debilidad e insuficiencia de la reforma tributaria debido a los ingresos de los recursos petroleros”¹¹. Es decir que los ingresos corrientes cayeron y el endeudamiento creció; Por ejemplo en 1970 los impuestos fueron del 70% y en 1982 del 40% como parte del ingreso total del Estado. Según Ayala fue debido a la multiplicidad de impuestos que fomentaron la evasión de los mismos y al mismo tiempo un apoyo en reducción de impuestos al capital para la adquisición de bienes importados y disminución de impuestos a la exportación para su fomento.¹²

⁸ Rosas Arceo Alfredo, La crisis... op.cit. p. 34.

⁹ Naomi Caiden y Aaron Wildousky, citado por Alfredo Rosas Arceo... op.c it. p. 34.

¹⁰ Ibid, p. 35

¹¹ Ayala José, Estado y Desarrollo,... op. cit. p. 420-421.

¹² Ibid, p. 423

Si se observa el porcentaje del gasto público con respecto al PIB, se tiene que crece de un 24.5% a un 58% de 1970 a 1982 respectivamente. Lo anterior se verifica con lo mencionado por Arturo Huerta: "Con respecto a los ingresos públicos... ha prevalecido una política tributaria que no grava fuertemente al capital y por otro lado predominó por varias décadas una política de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos que buscaban el propósito de reducir los costos de producción de las empresas y estimular su crecimiento"¹³ En el mismo sentido menciona que mientras no se cumplan con las condiciones productivas, financieras y de demanda para asegurar rentabilidad se seguirá recurriendo al déficit público en respuesta a las contradicciones del sistema. Por ello es que en el periodo 70-76 se recurrió al incremento del gasto público para aumentar la demanda.¹⁴ Se asegura también que no es el déficit público la causa de los problemas de la economía sino que es el resultado de las características del sistema.¹⁵

Volviendo al periodo del auge petrolero, las divisas generadas por este momento económico permitieron al país ser sujeto de crédito debido a la capacidad de pago que le dieron las condiciones mundiales con respecto al precio del petróleo.

Cuando las condiciones mundiales con respecto a los precios del petróleo cambiaron se dejaron de percibir fuertes entradas de divisas. Las exportaciones de petróleo pasaron de 993.5 millones de dólares a 13,827.5 millones de dólares de 1977 a 1981 con un crecimiento de 13.9 veces.¹⁶ En 1980 el precio del petróleo era de 36.49 dólares por barril y en el primer trimestre de 1983 fue de 29.31 dólares.¹⁸

Por su parte la deuda externa total pasó de 29,894 millones de dólares a 72,007 millones de dólares de 1977 a 1981. Si observamos la tasa de interés preferencial en Estados Unidos pasó de 15.40% en 1980 a 18.73% en 1981.¹⁹ Junto con esto el tipo de créditos que pasaron a predominar fueron los de corto plazo.

Bajo este marco económico se colapso la economía mexicana con la crisis de 1982. En febrero de ese año el gobierno federal devaluó y retiró al Banco de México del mercado de cambios. Al igual que redujo el gasto público, disminuyó las importaciones y aumentó los precios y tarifas del sector público.²⁰

¹³ Huerta Arturo, Economía mexicana más allá del milagro, Ed. Diana, México 1991, p. 49.

¹⁴ Ibid, p. 49-50.

¹⁵ Ibid, p. 51.

¹⁶ Ibid, p. 67.

¹⁸ citado por Arturo Huerta.

¹⁹ Idem.

2.1.3 Políticas de gasto público desde la crisis de 1982

Como consecuencia de la crisis de la deuda, las políticas referentes al gasto público de Miguel de la Madrid fueron en el sentido de reducir el déficit público, es decir la contracción deliberada del gasto público acompañado de una contracción de la oferta monetaria.²¹ Se volvieron a establecer las medidas pactadas con el FMI que se habían instrumentado antes del auge petrolero pero ahora en otro escenario económico más complejo, con una crisis sin precedente y quizá sin más opción que la recesión económica.

Según la política de gobierno, la reducción del gasto público permitiría un financiamiento sano, sin recurrir a la emisión de circulante y con menos uso de recursos externos. Este financiamiento se dio vía aumento de precios de bienes y servicios públicos.²² Pero debido a que los problemas estructurales de la economía no se atendieron se agudizó la crisis cada vez más.

La intervención del Estado fue en aumento constante. Muestra de ello es la nacionalización de la banca y con ello la constante canalización de recursos monetarios agravando la crisis fiscal, y el endeudamiento se hace presente y necesario para refinanciar los vencimientos.²³

De igual manera el Estado en su afán por mantener la recuperación económica, canaliza subsidios y atiende el pago del servicio de la deuda pública, por lo tanto no encuentra la forma de equilibrar la economía y hacerla atractiva al capital para que éste se integre.

La forma de atraer capital por parte del Estado mexicano ha sido por la alta tasa de interés, es decir no se canalizan recursos a la inversión productiva, por lo tanto la economía no genera los recursos para hacer frente a sus compromisos financieros y estos compromisos los mantiene vía renegociación de la deuda.

Es así como un alza en el tipo de cambio llevo a una alta inflación vía bienes importados con mayor costo y su efecto sobre los bienes producidos internamente. De igual manera las deudas contraídas en pesos son impagables tanto para el sector público como para el privado en su gran mayoría y aún más complejo es su cumplimiento en una economía en recesión.

La política de ajuste a la que estaba comprometido el gobierno mexicano se caracterizó por el saneamiento de las finanzas públicas por lo tanto se requirió de una reducción del gasto público y de la

²⁰ Ibid, p. 113.

²¹ Huerta Arturo, La Economía Mexicana...op. cit. p. 128.

²² Ibid, p. 129

²³ Rosas Arceo Alfredo, La Crisi Fiscal... op.cit. p. 72.

inversión, corrección de precios del sector público, así como por la venta de empresas públicas.²⁵ En el contexto inflacionario según la teoría económica neoliberal, el déficit público es el causante del crecimiento de precios debido a que aumenta la demanda más allá de las condiciones productivas internas.²⁶ Es por ello que el gobierno mexicano al adoptar las políticas de ajuste somete a toda la economía a la recesión. Estas políticas se mantuvieron durante el sexenio de Miguel de la Madrid.

Para diciembre de 1987 se formuló el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) con el cual se dio un acuerdo y condicionamiento mutuo de precios, salarios, y tipo de cambio. En este nuevo contexto, se consideró - junto con el FMI - que el déficit público tenía que disminuir para no causar presión sobre el tipo de cambio.²⁷ Para ello se maneja un tipo de cambio subvaluado, el cual daba un margen de maniobra al gobierno para evitar las presiones constantes sobre la variable. Por otro lado, la fijación del tipo de cambio subvaluado estabilizó la economía al comprimir la demanda y continuó el incremento en los precios internos, y al mismo tiempo se dio certidumbre al capital externo para ser invertido en el país (tanto productivo como financiero).

En la mira de corregir los desequilibrios externos se contrajo el gasto público y con ello la economía, la cual entró en recesión y por lo tanto se evitó el déficit de comercio exterior.³⁰

A lo largo del sexenio de Carlos Salinas la economía mantuvo cierta estabilidad, el tipo de cambio pasó de 2.28 pesos en 1988 a 3.42 pesos en agosto de 1994.³¹ La inflación creció a un promedio anual de 15.9%, la deuda externa pasó de 100 384.00 millones de dólares en 1988 a 151 000.00 millones de dólares en 1994, crece un 50.4%.³² Pero el dato más importante es el déficit de la balanza comercial que fue de 28,786 millones de dólares, en contrapartida se obtuvo un superávit de la cuenta de capital, es decir se obtuvo inversión extranjera suficiente como para la inversión productiva y financiamiento del déficit de comercio exterior. Una de las variables que nos muestra la evolución restrictiva de la economía es la relación del gasto público con el PIB la cual tiende a caer durante el periodo 1988-1996 (ver gráfica 1).

²⁵ Huerta Arturo, *Liberalización e inestabilidad económica en México*, Ed. Diana, 1992 p. 39

²⁶ *Ibid.*, p. 36

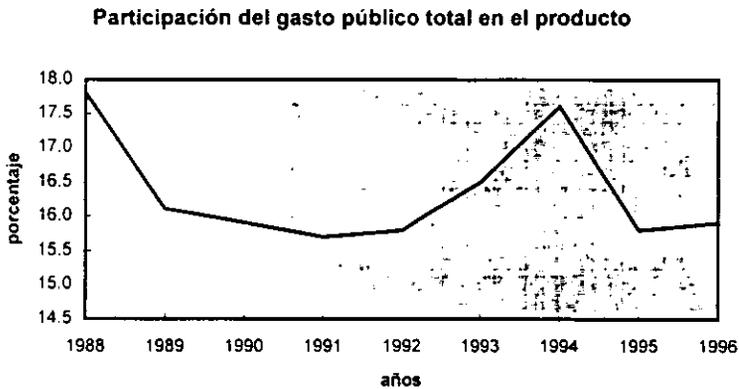
²⁷ *Ibid.*, p. 146

³⁰ *Ibid.*, p.130

³¹ José Silvestre Méndez, *Pasado, Presente y Futuro de la Economía Mexicana*, Ed. Panorama p. 117

³² *Ibid.*, p. 62

Gráfica I



Fuente: Tercer Informe de Gobierno, Ernesto Zedillo, 1997.

Para fines del sexenio pasado las presiones sobre el tipo de cambio eran grandes, pues éste se había sobrevaluado. El financiamiento de proyectos de largo plazo con instrumentos de corto plazo comprometió el pago de las deudas contraídas. Lo anterior se acompañó de un libre comercio en expansión, de una creciente dependencia del ahorro externo, y de un crecimiento bajo del producto.

Una nueva crisis financiera estalló a fines de 1994 cuando se dió una salida masiva de capitales y se originó una devaluación del peso. Para recuperar el control, el gobierno implementó un programa de ajuste drástico en donde se recortó en 10% el gasto público programado con respecto al año anterior. Al mismo tiempo se modificaron precios y tarifas del sector público y la tasa general del impuesto al valor agregado pasó del 10 al 15%.

Con el objetivo de hacer frente a los compromisos (siendo que no fue suficiente la contracción de la economía) se contrataron más deudas para pagar los vencimientos presentes. En este sentido Estados Unidos otorgó un crédito al gobierno mexicano por 20,000 millones de dólares. Con apoyo de organismos multilaterales se convinieron otros compromisos para conseguir finalmente un monto por 50,000 millones de dólares.

Debido a la devaluación el gobierno aumentó su deuda en un monto considerable, pues sus compromisos en dólares se duplicaron al pasar el tipo de cambio de 3.42 pesos en 1994 hasta alrededor de 7.50 pesos por dólar en 1996. La tasa de interés interbancaria llegó a casi un 110% en marzo de 1995 con lo que el servicio de la deuda interna aumentó de forma considerable.

Además de los compromisos mencionados el gobierno mexicano tuvo que erogar recursos para contribuir con programas de salvación financiera como los programas de rescate bancario.³³

2.2. Cambios en la estructura demográfica. Período 1980-1995.

La evolución demográfica tiene tal importancia dentro de la operación de los sistemas de seguridad social que se tiene que estudiar con detenimiento dicho fenómeno. Dado que el objetivo último de la seguridad social es otorgar servicios para el bienestar de la población, debe conocerse el ritmo de crecimiento de la misma. Sin duda el conocer a detalle la estructura demográfica y sus cambios ayudará a determinar las políticas sociales y dentro de ellas la más importante es la seguridad social.

Hoy en día, se está consciente de que la población ha cambiado en su magnitud y características a la que se presentaba al inicio de la actividad de los institutos de seguridad social. Un claro ejemplo se muestra en lo escrito por José Narro Robles al mencionar que: “En razón de contar con altas tasas de natalidad y bajas de mortalidad, la población total de México ha mostrado en las últimas décadas una tendencia acelerada de crecimiento”. Así mientras que en 1950 ésta ascendía a 25 millones de habitantes, 40 años más tarde se multiplicó por un factor de más de tres y alcanzó una cifra cercana a 81 millones de habitantes con un crecimiento anual promedio en la década anterior de 2.8% (1980).³⁴ Ya para el presente año (1998) la población alcanza según estimaciones diversas arriba de los 90 millones de habitantes.

El enfrentar las necesidades en seguridad social de una población con tal magnitud no es sencillo. Tan sólo el IMSS da cobertura a 37 millones de mexicanos y el ISSSTE alrededor de 9 millones. Los cambios demográficos y junto con ello los epidemiológicos presionan al crecimiento

³³ Mensaje al Congreso de la Unión, Ernesto Zedillo Ponce de León, en Comercio Exterior, septiembre de 1995, p. 703-706.

³⁴ Narro Robles José, La Seguridad Social en los Albores del siglo XXI, FCE, México 1993, p.22

poblacional. El aumento en la esperanza de vida genera que más gente se encuentre en la edad de retiro, aumentando el número de pensionados y el tiempo de pago de una pensión. Debido a lo anterior se ha incrementado la tasa de crecimiento anual de pensionados, con una relación de 7 trabajadores activos por cada pensionado. Resultado de este marco son los problemas de financiamiento de los diferentes ramos de la seguridad social, como son: pensiones, prestamos, prestaciones sociales, prestaciones culturales y servicios médicos.³⁵ Según lo afirma la exposición de motivos de reforma a la nueva ley del IMSS.

Por otro lado, un problema de distribución de la población más que de su evolución es el hecho de que existen localidades en las que viven menos de 100 habitantes, este panorama hace difícil el cumplir con los servicios. Dichas localidades suman 108,000 es decir 69% del total de las localidades³⁶

Aunado a lo anterior, la limitación de los beneficiarios de la seguridad social lleva a que un mayor número de personas acuda a los beneficios de la asistencia social, con menos beneficios a los otorgados por la seguridad social, derivado del problema de tener un empleo informal. Si aumentamos el cambio de la población urbana, la cual se ha duplicado en 50 años e incluye ahora a más de 70% de la población nacional, dificulta la operación del sistema de seguridad social. Los principales indicadores del comportamiento poblacional son: el comportamiento de la natalidad, la mortalidad, migración, esperanza de vida, transformaciones rurales-urbanas, etc.

Dentro de los anteriores escenarios, los horizontes que se espera enfrenten los sistemas de seguridad social no son nada sencillos, en la perspectiva de vislumbrar los problemas potenciales en materia de población, a los que tendrían que hacer frente los sistemas de seguridad social. Resulta aún más relevante el anterior estudio ante los cambios presentes que transforman a la administración de la seguridad social en nuestro país.

³⁵ La Nueva Ley del IMSS, publicada el 21 de diciembre de 1995 en el Diario Oficial de la Federación.

³⁶ Narro Robles José,....op cit. p. 22.

2.2.1 Características de la población al inicio del sistema de seguridad social.

Los institutos de seguridad social nacieron prácticamente en la década de los cuarenta, la conformación de la población tenía características totalmente diferentes a las que hoy presenta nuestro país. Hace 50 años la población era de 20 millones de habitantes. La tasa de crecimiento demográfico era de alrededor de 2.0% anual; la tasa de natalidad era de 48.1 por mil y la de mortalidad de 32.6 por mil. La esperanza de vida de un recién nacido era de 41 años, la mortalidad infantil era de 123.8 por cada mil. La fecundidad se encontraba en un alto nivel, las mujeres mexicanas tenían en promedio 6 hijos.

La distribución poblacional se caracterizaba por concentrar el 80.0% en áreas rurales. En la zona metropolitana de la ciudad de México habitaban 1.8 millones de personas. La estructura poblacional se componía por: Población de 0-15 años con un 41.0% de la población total, el 56.8% tenía entre 15 y 64 años y el 3.0% restante tenía más de 65 años de edad.³⁷

Es durante el decenio de los cuarenta cuando se modifica el comportamiento de la dinámica demográfica, los niveles de mortalidad presentaron un descenso acelerado, mientras la fecundidad permaneció invariable, dando como resultado un crecimiento acelerado de la población.³⁸

La combinación del progreso económico del momento (1950) y el crecimiento demográfico hizo mantener una actitud positiva y optimista en el cambio de la población. Para la década de los cincuenta el crecimiento demográfico era de 3.08% anual con una población estimada de 26.5 millones de

³⁷ Ordorica Mellado Manuel, "Evolución demográfica y Estudios de población en México", en La población en el desarrollo contemporáneo de México, compiladores Francisco Alba y Gustavo Cabrera, Colmex, México 1994, p. 29-30.

³⁸ *Ibid.*, p. 30 (Alba). Aún y con el marco anterior en dicha época se consideró a nuestro país subpoblado, en donde el crecimiento demográfico era necesario para el desarrollo económico y social, como consecuencia las políticas de población iban dirigidas a este objetivo. Es por ello que la promulgación de la ley general de población de 1947 tenía un carácter de natalidad creciente.

habitantes.³⁹ En 1960 la población ascendía a 36 millones de habitantes, la tasa de crecimiento era de 3.2% anual, la tasa de natalidad era de 44.9 por mil y la de mortalidad de 11 por mil y la esperanza de vida era de 59 años, es decir que de 1940 a 1960 se ganó en promedio 18 años de vida.⁴⁰

A medida que se avanzó en el estudio de los fenómenos demográficos se señaló la necesidad de establecer medidas que regularan el crecimiento de la población. La relación entre el crecimiento demográfico y la dinámica económica hace vislumbrar en los investigadores respectivos (Alba, Jiménez-Guzmán, López), los posibles problemas futuros que acarrearía la situación de la dinámica poblacional. Lo anterior vincula el bienestar de la población y la respuesta del Estado ante futuros panoramas.

Ya en 1970 la población estimada fue de 50 millones de habitantes y la tasa de crecimiento de 3.3% anual. La esperanza de vida era de 62 años y la tasa de fecundidad era en promedio de 6 hijos.⁴¹ Para 1980 la población del país se estimó en 70 millones de habitantes, la tasa de crecimiento desciende a 2.7% anual. Lo anterior es resultado del descenso en la fecundidad y disminución de la mortalidad, con una esperanza de vida de 66 años y un promedio de 5 hijos.⁴²

El censo de 1990 arroja una cifra de 81.1 millones de habitantes con una tasa de crecimiento del 2.0% anual, con una esperanza de vida de 70 años. La tasa de fecundidad es de 3 hijos. Los resultados anteriores no muestran las diferencias que hay entre un estado y otro al interior del país. Por ejemplo la esperanza de vida en Oaxaca es de 60 años, mientras que en el D.F. es de 73 años. La mayor esperanza de vida es un indicador de bienestar de la población ya que es resultado de la erradicación de padecimientos que causaban la muerte, es decir el mayor control debido a una investigación creciente y eficiente llevan a avanzar en el proceso epidemiológico (Ver cuadro 4 y gráfica 2).

³⁹ Ibid, p. 32

⁴⁰ Ibid, p. 34

⁴¹ Ibid, p. 37

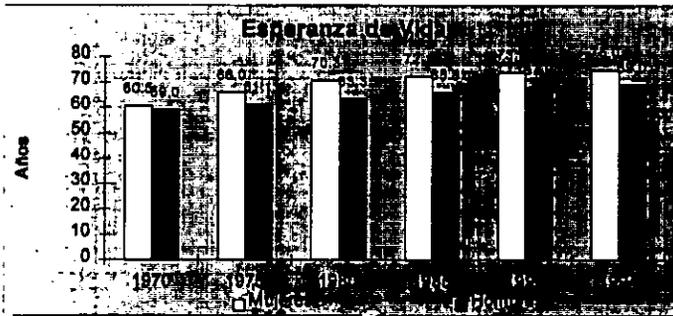
⁴² Ibid, p. 40

Cuadro 4.
Esperanza de vida al nacimiento:
Hombres y Mujeres 1970-1994

Años de vida	Mujeres	Hombres
1970	60.5	59.0
1975	66.0	61.1
1980	70.3	63.3
1985	72.1	65.8
1990	73.9	67.9
1994	75.0	69.0

Fuente : Nafinsa, La Economía mexicana en cifras, 1995.

Gráfica 2



Para los propósitos de la investigación, hay que resaltar la población que se encuentra entre los 65 años y más. En el cuadro 5 se observa la población por estratos de edad, la cual tiene las tasas de crecimiento que hubo entre 1980 y 1990, el estrato que más creció es el que corresponde a 60-64 años, con el 3.78%. La población de 65-69 años creció al 3.09%, y la población de más de 65 años creció al 2.83%, siendo por lo tanto un porcentaje alto comparado con el total de la población que correspondió a 1.97% en la década.

Se dijo que la población entre 60-64 años crece al 3.78%, siendo esto una presión al crecimiento de la población de más de 65 años. Por lo tanto, se espera un crecimiento de las necesidades en salud y pensiones para las instituciones de seguridad social. Al igual, se espera una participación mayor de la

misma población en retiro de 65 años y más en el total de la población, siendo actualmente de 4.17% participación que ha venido creciendo con respecto a 1980 que fue de 3.84%.

Cuadro 5
Población por estrato de edad
miles de habitantes

Estrato de edad	1970	1980	T.c. 70-80	1990	T.c. 80-90	e2000
República Mexicana			%			
			%			
Total	48225.0	66846.0	3.3	81249.2	2.0	96167.6
0-4	8167.5	9374.9	1.4	10257.3	0.9	12140.7
5-9	7722.9	10313.7	2.9	10626.6	0.3	12577.8
10-14	6369.2	9120.7	3.7	10452.4	1.4	12371.6
15-19	5054.4	7678.7	4.3	9723.3	2.4	11508.6
20-24	4032.3	6172.3	4.3	7876.9	2.5	9323.2
25-29	3260.4	4818.3	4.0	6443.5	2.9	7626.6
30-34	2596.2	3849.1	4.0	5420.5	3.5	6415.8
35-39	2511.6	3416.8	3.1	4607.0	3.0	5452.9
40-44	1978.3	2753.1	3.4	3519.1	2.5	4165.3
45-49	1637.0	2322.3	3.6	2992.7	2.6	3542.2
50-54	1192.0	1869.3	4.6	2408.4	2.6	2850.6
55-59	1011.8	1470.1	3.8	1906.0	2.6	2256.0
60-64	917.8	1118.3	2.0	1621.1	3.8	1918.8
65-69	702.5	878.2	2.3	1190.8	3.1	1409.4
70-74	488.2	706.9	3.8	832.0	1.6	984.8
75-79	252.6	481.7	6.7	594.4	2.1	703.5
80-84	180.9	290.2	4.8	404.3	3.4	478.5
85 y más	166.9	211.4	2.4	372.9	5.8	441.4
65 y más	1791.1	2568.4	3.7	3394.4	2.8	4017.6

Fuente: NAFINSA, La Economía mexicana en cifras. 1995, pág. 17
e/ estimación con el 1.7% como tasa media anual de crecimiento

Por otro lado el crecimiento de la población pensionada, tan sólo en el caso del ISSSTE, tenemos que ésta crece al 3.81% de 1970 a 1980, mientras la tasa de crecimiento de los trabajadores activos es de 11.57%. Para la década de los ochenta la relación se invierte siendo un crecimiento de 3.12% para los trabajadores activos del Instituto y 11.23% de crecimiento para los pensionados.

En la presente década, hasta 1995, la relación es prácticamente la misma, es decir, un crecimiento de la población pensionada del ISSSTE muy por encima de crecimiento de los trabajadores activos (Ver cuadro 6).

Cuadro 6				
Tasa de crecimiento de la población activa y pasiva del ISSSTE:				
Porcentajes				
	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-1995
Trabajadores				
Activos	11.54	11.57	3.12	1.20
Pensionados	12.15	3.81	11.23	5.75

Fuente: Elaboración propia con datos de IV Informe de Gobierno, Anexo estadístico 1992 y primer Informe de gobierno 1995

2.2.2 La interrelación de la dinámica económica y demográfica.

Al inicio del proceso de industrialización en los años 40 y 50, la necesidad de crear la fuerza de trabajo conduce a una política de población expansiva. Mientras duro un crecimiento sostenido la dinámica económica es suficiente para absorber la mano de obra que surgía tanto de la fecundidad como de los fenómenos migratorios, así genera la transformación rural a ciudades urbanas.

Con el decrecimiento del ritmo económico, el cual llega a la crisis, no es posible satisfacer las demandas de una población creciente. A partir de los setenta las políticas de población restrictivas enmarcan la nueva forma de pensar sobre la demografía y sus posibles consecuencias.

En un período más crítico de la situación económica como lo fue la década de los ochenta, nos conduce a una insostenible posibilidad de atender las demandas básicas de la población. Por otro lado, es la población misma la que toma una actitud de freno a la fecundidad como efecto de los problemas económicos que se padecen en los hogares mexicanos, junto con los programas de planificación familiar, transforman el comportamiento reproductivo⁴³ y por lo tanto la situación demográfica nacional. La creciente participación de la mujer en el trabajo, se acompañó en México de un descenso en la tasa de fecundidad.

⁴³ Susana Lerner, "Instituciones y reproducción hacia una interpretación del papel de las instituciones en la regulación de la fecundidad en México", en La población en el desarrollo ... op cit. p. 115

La pérdida en el nivel de vida que dejan las crisis vividas en el país aunado al desempleo y subempleo como alternativa a la posibilidad de ingresos presionan a la población a buscar mejores opciones de generar ingresos, encontrando en la migración una posibilidad. La falta de empleo formal hace que cada vez mayor proporción de la PEA (población económicamente activa) realice actividades de empleo informales dejando de lado su participación en los sistemas de seguridad social.

2.2.3 La política de población 1982-1994

El Programa Nacional de Población 1982-1988 de acuerdo al Consejo Nacional de Población se basó en un diagnóstico de la situación y de las perspectivas demográficas del país, tal como las apreciaron en 1983. A partir de este diagnóstico y del análisis de posibles tendencias, se planteó como meta oficial alcanzar una tasa de crecimiento de 1.9% en 1988 y una cercana al 1.0% en el año 2000.⁴⁴ El objetivo era: Promover el equilibrio entre la dinámica y distribución de la población y el desarrollo socioeconómico a fin de contribuir a la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población en materia económica, social y cultural.⁴⁵

Por otra parte, el diagnóstico sobre la situación de la distribución poblacional en México, según el Consejo Nacional de Población arrojó los siguientes resultados (que sintetizan en cuatro rasgos predominantes): Una concentración importante y creciente de la población del país en México, Guadalajara y Monterrey; una escasez de ciudades de tamaño medio (entre 50 mil y un millón de habitantes); la existencia de miles de caseríos rurales dispersos; una distribución atomizada del resto de la población nacional que se encuentra en localidades pequeñas (de 5000 a 15000 habitantes) y en localidades rurales de más de 1000 habitantes.⁴⁶

⁴⁴ Lucero Jiménez Guzmán, "Breve reseña de las políticas de población en México", en Políticas de población en México: un acercamiento a sus planteamientos y efectos. CRIM UNAM, Cuernavaca Mor., 1992, p. 81

⁴⁵ Ibidem

⁴⁶ Ibid, p.96

El diagnóstico presentado lleva a problemas graves como lo es la subutilización de recursos financieros ó por el contrario, la necesidad de mayores recursos en los lugares de alta concentración humana.

En este Plan Nacional de Población se observa el esfuerzo por dar coherencia y sentido a la política de población, tomando los antecedentes y partiendo de ellos para reformular la tendencia del crecimiento poblacional. Entre los objetivos de este plan se encuentran los siguientes:

... coadyuvar al mejoramiento de las condiciones de bienestar de todos los mexicanos y en especial de aquellos grupos que en el campo o en la ciudad, se encuentran desprotegidos y viven en extrema pobreza... Contribuir al desarrollo integral y a la elevación del nivel de vida de los grupos indígenas.⁴⁷

El Plan se divide a su vez en ocho subprogramas, los cuales son: población y desarrollo; dinámica estructura y distribución de la población (en donde se calcula una tasa de crecimiento de la población del 1.5% al 1%); planificación familiar; familia y población; participación de la mujer; educación en la población; cultura demográfica nacional; desarrollo del conocimiento y la información; y fortalecimiento de la descentralización de la política demográfica.

Analizando el Plan sobre población, se observa un diagnóstico completo, del cual ser parte para plantearse objetivos ambiciosos en materia demográfica, pero aún y cumpliéndose éstos los retos de la seguridad social no se podrán cumplir sin la recuperación económica óptima para dar satisfactores a la población.

2.2.4 La urbanización de país.

Desde 1940 a 1990, se pueden señalar dos periodos en donde se visualiza claramente la transformación del país en el dominio de la urbanización sobre las zonas rurales. En el periodo de

⁴⁷ Hector Rosales Ayala, "Cultura Demográfica y políticas de población en México", en Políticas de población en México... op cit. p. 269

1940-1970. el creciente aparato industrial impulsó ciudades que se fueron poblando con migración y asentamientos humanos debido a la actividad industrial. De 1970 a 1990 siguió dándose el fenómeno de urbanización pero a un ritmo más lento. En 1940 el 70% de la población vivía en localidades menores a los 15,000 habitantes.⁴⁸ A medida que avanzaron las décadas el número de ciudades urbanas creció. los ejemplos más claros son: Guadalajara, Monterrey, D.F., Puebla. Al igual que se da una tendencia de la migración hacia las ciudades medias como: Torreón, León, Juárez, Mexicali. Para 1950 la zona no urbana era de 60.6%; en 1960 de 58.79%; en 1970 de 50.48%; y en 1980 43.74%.⁴⁹

La urbanización acarrea un incremento en las demandas de la población, demandas principalmente por empleo, servicios de salud, abasto de alimentos, seguridad pública. Si bien la transformación de zonas rurales a urbanas trae consigo un mejor nivel de vida, la mayor densidad de la población traerá consigo un sinnúmero de problemas en cuanto a satisfacer las demandas de una población creciente.

En resumen, la recesión o estancamiento económico llevó a que variables como el empleo, productividad y salarios queden limitados ante un inevitable crecimiento de la población que genera múltiples problemas debido al rezago de las variables mencionadas.

2.3 El mercado laboral en México 70-80.

La presión que ejerce una población en edad de trabajar sobre el mercado de trabajo origina problemas de desempleo y de distribución del ingreso con una merma del nivel de vida de la población. Durante el periodo de auge de la economía mexicana (desarrollo estabilizador) la creciente industria absorbe la fuerza de trabajo generada por el incremento de la población y por el contrario al desacelerar su dinámica la economía y permanecer el ritmo de crecimiento poblacional se crean los problemas de alto desempleo, caída del salario y nivel de vida.

⁴⁸ Cresencio Ruiz Chapeto, "Hacia un país urbano", en La población en el desarrollo... op cit p. 59

⁴⁹ Ibid, p. 171

En un periodo de 30 años la población económicamente activa se duplicó al pasar de 6 millones en 1940 a 13 millones en 1970, mientras que la actividad principal en 1940, la agricultura mantenía a casi 66.0%, en 1970 la actividad no agrícola ocupa un 60.0%.⁵⁰

Comparando la tasa de crecimiento de la oferta de trabajo (PEA) y la demanda real de trabajo remunerado (PEAR) se observa que la primera crece al 2.6% anual entre 1950-1960 y 1960-1970. Y la segunda lo hace al 2.8% en el primer periodo y al 2.3% en el segundo. Lo que indica que a partir de 1960 se origina un potencial de trabajadores en situación de desempleo.⁵¹ Según Francisco Alba y con respecto a la información censal de 1960, alrededor del 1.0% de la fuerza de trabajo se encontraba desocupada; para 1970 el porcentaje era de 3.8%.

Por otro lado las características del mercado laboral (trabajo eventual, estacional, temporal etc.) generan el crecimiento del subempleo. Se estima que para 1970 el nivel de desempleo de la PEA se encuentra entre el 37% y 45% es decir de 4.9 a 5.8 millones de subempleados.

Los sectores en donde se da un mayor desempleo es en el sector agropecuario y construcción, y donde menos subocupación se da es en el sector petróleo, electricidad, transportes y gobierno.

2.4 Dinámica laboral actual

Los principales indicadores del progreso laboral los podemos encontrar en : desempleo, subempleo, empleo informal, salarios reales y productividad. La situación que presentan estos indicadores en la presente década no son muy optimistas ya que la reciente crisis ha trastocado de forma negativa la evolución que mantenían hasta 1994.

Partimos de las características que tiene el mercado laboral en México, las cuales se pueden enmarcar en: mercados segmentados con diferentes relaciones laborales, principalmente en el sector

⁵⁰ No agrícolas = sector secundario más sector servicios.

⁵¹ Francisco Alba, La población en México: evolución y dilemas, CoImex, México 1989, p.107.

agrícola: los que predominan en el sector industrial y de servicios (sector informal, formal, subempleo) y las tendencias al crecimiento de una relación laboral por otra, que resultan de la dinámica de la economía y las oportunidades que se brindan en el mercado laboral.

El ajustar la economía ante desequilibrios macroeconómicos ocasiona que el desempleo crezca y la población en edad de trabajar busque ocupación ya sea como subempleada o canalizándose al mercado de trabajo informal.

El ritmo de crecimiento sostenido que una economía requiere para incorporar la población en edad de trabajar al mercado de trabajo debería ser no sólo permanente, sino a una tasa de crecimiento compatible con el crecimiento de la tasa de población que se incorpora a la PEA. Es por ello que la desocupación se debe entre otras causas a la incapacidad de sostener tasas de crecimiento del producto y de la inversión elevadas o suficientes.

En la llamada década pérdida el problema del desempleo se agudizó, por ejemplo para lograr que la población en edad de trabajar se incorporará al mercado de trabajo, entre 1982-1994 se debieron crear aproximadamente 14 millones de nuevos puestos de trabajo, pero se generaron tan sólo dos millones de nuevos empleos (Julio López).⁵² Es en los ochenta cuando la economía tiene su primera gran crisis y con ello el estancamiento directo del mercado de trabajo, así como su transformación en aumento de la ocupación informal, la cual se estima pasó de 24.2% a 36% entre 1980-1990, con respecto a la ocupación total.⁵³

Por su lado, el desempleo tiene un comportamiento opuesto con la evolución del producto. El desempleo abierto de 1985 corresponde a 4.4%, momento en que la economía se encontraba en crisis,

⁵² Julio López, "Empleo y desempleo en México, análisis y política", en Mercado, Desempleo y Política de Empleo, Julio López, coordinador. Ed. Nuevo Horizonte, México 1996. P. 13

⁵³ *Ibid*, p. 15

ya en 1990 con el crecimiento económico moderado, el desempleo abierto es de 2.8%, en 1991 es 2.7%, en 1992 es 2.8%, en 1993 3.4%, en 1994 es 3.6% y en 1995 con la nueva crisis es de 6.3%.⁵⁴

Para comparar la evolución de la economía con el desempleo veamos un período de tres años. El año de 1990, 1994 y 1995, años en los que la economía muestra tres momentos muy diferentes de comportamiento. En 1990, hay una estabilidad económica y una tasa de desempleo del 4.5%. En 1994 hay una caída en la tasa de crecimiento del producto sin embargo hay una mejora en la tasa de desempleo con el 3.6% y en 1995 con una caída drástica del producto del -6.6% arrastra al desempleo a una tasa del 6.3%; lo anterior muestra una relación directa de la tasa de desempleo abierta con la evolución de la economía.⁵⁵

Por su parte, el empleo informal compuesto por trabajadores independientes (excepto los administrativos, profesionales y técnicos) servicio domestico, empresas pequeñas y trabajadores familiares tiene una dinámica opuesta. Se toma el empleo no agrícola debido a que la economía informal es más notoria en el sector industrial y de servicios que en el sector agrícola, según lo confirman las estadísticas de la Organización Internacional del Trabajo.

Para 1990 su participación en el total de la población ocupada era de 55.5%, para 1995 es de 54.4%. Al igual que el empleo formal, el año 1995 no es coyuntura para que se asiente un mayor peso de dicho empleo informal, sino que es una evolución creciente, como lo demuestran los años intermedios (cuadro 7).

⁵⁴ Revista INFORMA OIT, Panorama Laboral 1996 para América Latina y el Caribe, Anexo estadístico. OIT México.

⁵⁵ *Ibid*, p. 7

Cuadro 7
Estructura del empleo no agrícola, 1990-1996.

Años	Porcentajes						
	Total	Sector Informal			Sector Formal		
		Trabajador Independiente /a	Servicio doméstico	Empresas pequeñas /b	Total	Sector Público	Grandes Empresas Privadas
1990	55.5	30.4	5.6	19.5	44.6	25.0	19.6
1991	55.8	30.5	5.5	19.8	44.2	24.7	19.5
1992	56.0	30.5	5.5	20.0	44.0	24.5	19.5
1993	57.0	30.6	5.5	20.9	43.0	23.0	20.0
1994	57.0	30.7	5.4	20.9	43.0	22.9	20.1
1995	59.4	32.3	5.4	21.7	40.6	22.5	18.1
1996	60.2	32.5	5.4	22.3	39.8	22.0	17.8

/a Incluye trabajadores por cuenta propia (excepto los administrativos, profesionales y técnicos) y trabajadores familiares.

/b Ocupados correspondientes a establecimientos que cuentan con menos de 5 ó 10 trabajadores, dependiendo de la información disponible.

Fuente: Informa OIT, Panorama Laboral 1997.

Según los indicadores del progreso laboral que clasifica a los países en alto, medio y bajo dependiendo del comportamiento del desempleo, poder adquisitivo del salario y la productividad, la OIT clasifica a México como bajo para el año de 1996.⁵⁶

Por lo tanto la dinámica que caracteriza a nuestro país es de aumento del desempleo, y del empleo informal por la reducción del salario y la productividad.

Dentro del nuevo escenario económico mundial de globalización las reformas que realizó y realiza el Estado mexicano buscan contribuir a incrementar la generación de ingresos y empleos. Los procesos de globalización se caracterizan por: Reformas del estado, desregulación y apertura de los mercados y de mercancías y capitales pero no los laborales. La globalización significa que la mayoría de las economías están hoy más integradas que en el pasado. Las reformas comerciales y financieras tienen como objetivo reducir las barreras al exterior tanto a tarifas en bienes importados como en la apertura del mercado de capitales. En este sentido los salarios se limitan por el crecimiento de la productividad del trabajo y por el porcentaje que corresponde tanto a empleadores como a empleados. La transformación del Estado ha consistido en la reducción de su tamaño dando mayor peso de

⁵⁶ Ibid, p.12

decisión a las fuerzas de mercado para la asignación de recursos y todo ello tiene su efecto en el nivel de empleo.

Entre las medidas más importantes están las privatizaciones con participación del capital nacional y extranjero. Una de las reformas destacadas es precisamente la privatización de la administración de los fondos de pensión de los sistemas de seguridad social con lo cual se pretende movilizar recursos financieros, generando ahorro, contribuyendo a la inversión y crecimiento económico.

Durante los últimos 7 años, en el periodo 1988-1995, el PIB crece al 1.7% anual, con un crecimiento de la PEA de 3.8% anual y crecimiento del empleo no agrícola del 3.3% anual caracterizado por un crecimiento del 4.7% de empleo informal. En materia salarial, el salario industrial real creció 1.2% anual y se dió una caída anual del salario mínimo real del 5.5%. Al igual que se da una caída de la productividad del 1.6% anual durante el periodo.⁵⁷

2.5 Evolución salarial

Después del comportamiento salarial más favorable para los trabajadores mexicanos que fue en 1976, no se ha tenido poder adquisitivo similar, sino por el contrario desde ese año hasta 1995 el salario mínimo ha permanecido por debajo del poder de compra del que tenía en 1976.

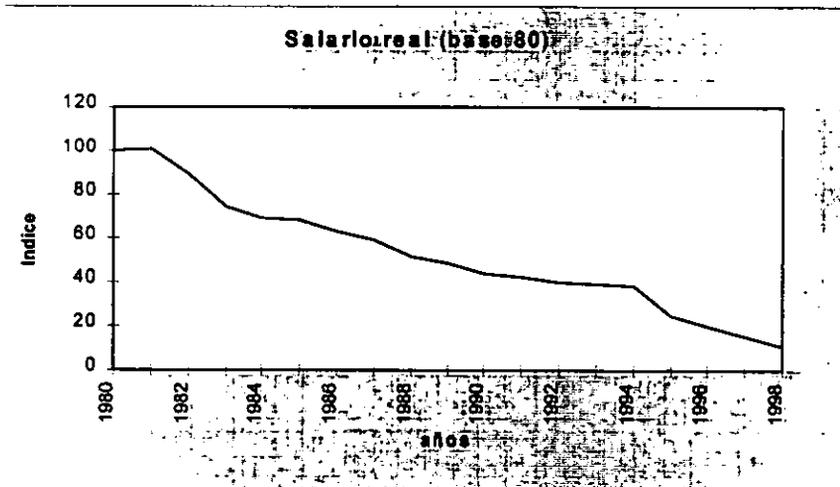
Dicho comportamiento puede ser explicado por dos razones: a) el salario depende del nivel de productividad y b) depende de la forma en que se distribuye la riqueza entre trabajadores y capitalistas (Alejandro Valle).⁵⁸ Por ejemplo el salario de 1994 corresponde a un 64.3% de los de 1976. Alejandro Valle da una explicación basándose en la caída de la productividad la cual es de -35.7% y junto a ello una negativa distribución de la riqueza para los trabajadores (la productividad se da sobre la base de intensificar la jornada de trabajo y/o mejorando las técnicas de producción).

⁵⁷ Ibid, p. 17. Cuadro de reformas económicas y mercado laboral.

En la reciente crisis la comparación del poder de compra de los salarios mínimos de 1976 y 1995 es de menos de la mitad del primero frente al segundo, es decir el salario real de 1995 es menos del 50% del salario de 1976.

Con el deterioro económico reflejado en la caída del producto, las crisis recurrentes y una alta inflación en la década pasada, los salarios mínimos se cayeron de tal forma que después de dos décadas no puede recuperar el poder de compra de 1976, sólo los salarios industriales tuvieron una ligera recuperación en el sexenio pasado. La evolución del salario real se presenta en la gráfica 3.

Gráfica 3



Fuente: Tomado de Julio López, "La distribución del salario en México" en *La macroeconomía de México: el pasado reciente y el futuro posible*, 1998 p.129.
A partir de 1995 son datos estimados.

2.6 Crisis fiscal, caída salarial y desempleo.

En resumen de los dos últimos puntos, si bien la tendencia del crecimiento poblacional en México ha disminuido en las dos últimas décadas, los problemas de una población en constante crecimiento, combinada con un lento crecimiento económico, baja inversión y desempleo y subempleo en aumento, acarrea problemas de insuficiencia de recursos para satisfacer las demandas de dicha

⁵⁸ Alejandro Valle, "Salarios industriales y salario mínimo en México 1976-1994" en *Los salarios de la crisis*,

población. En perspectiva, la población tendrá problemas de satisfactores limitados si la economía continúa con altibajos, con crisis recurrentes y con un crecimiento por encima del crecimiento del producto.

Por otro lado, ante los resultados de las prácticas de política económica en México, y la falta de inversión en la medida que absorba la fuerza de trabajo, se mantiene en el mercado laboral una relación capital-trabajo baja, y desplaza a la fuerza de trabajo al sector informal por lo tanto este sector ha venido creciendo a través del periodo de estudio. Por el lado de los salarios, han permanecido reprimidos en el mercado de trabajo formal e incentivan a la fuerza laboral a conseguir un mejor salario en el sector informal. Al igual que en el mercado laboral, el nivel salarial se ha visto afectado por las devaluaciones, inflaciones y contenciones salariales.⁵⁹ Así como indica Hernández Laos, al mencionar que la participación de los salarios en el ingreso ha dependido de la relación de los salarios reales y el tipo de cambio real.⁶⁰ El comportamiento del mercado laboral se puede observar claramente en la expansión de los empleos de baja remuneración, establecimientos de pequeña magnitud o sin establecimiento, o en su caso el autoempleo. Si bien durante el sexenio 88-94 se absorbió fuerza de trabajo en el sector manufacturero no pudo absorber el rezago de la década anterior.

Aunado lo anterior a los problemas financieros del Estado, los servicios que prestan las principales instituciones de seguridad social están sometidos a presiones que acarrearán cambios en la forma de otorgar dichos servicios.

Alejandro Valle y Gloria Martínez, Ed. Jornada Ediciones y Facultad de Economía, 1996, p. 19

⁵⁹ Mónica Pliego Quintana, "La evolución del empleo en México", en *Macroeconomía del empleo y políticas de pleno empleo para México*, coordinador Julio López, Ed. Porrúa México 1997, p. 68

⁶⁰ Citado por Mónica Pliego oc cit. p. 68-69

Bibliografía:

- Alba Francisco, La población en México evolución y dilemas, Colmex, México, 1989.
- Ayala José, Estado y Desarrollo Ed. FCE, SEMIP, México 1988.
- Huerta Arturo, Economía mexicana más allá del milagro, Ed. Diana México 1991.
Liberalización e inestabilidad económica en México, Ed. Diana México 1992.
- Jiménez Guzmán Lucero, “Breve reseña de las políticas de población en México”, en Políticas de población en México: un acercamiento a sus planteamientos y efectos. CRIM, UNAM, Cuernavaca Mor., 1992.
- Lerner Susana, “Instituciones y reproducción hacia una interpretación del papel de las instituciones en la regulación de la fecundidad en México”, en La población en el desarrollo contemporáneo de México, compiladores: Francisco Alba Y Gustavo Cabrera, Colmex, México, 1994.
- López Julio, “Empleo y desempleo en México análisis y política”, en Mercado, desempleo y política de empleo, Julio López, coordinador. Ed. Nuevo Horizonte, México, 1996.
- Méndez Morales José Silvestre, Pasado, Presente y Futuro de la economía mexicana: 100 preguntas y 100 respuestas, Ed. Panorama, México 1995.
- Narro Robles José, La seguridad social en los albores del siglo XXI, FCE. México 1993.
- Ordorica Mellado Manuel, “Evolución demográfica y estudios de población en México”, en La población en el desarrollo contemporáneo de México, compiladores Francisco Alba Y Gustavo Cabrera, Colmex, México, 1994.
- Pliego Quintana Mónica, La evolución del empleo en México, en Macroeconomía del empleo y políticas de pleno empleo para México, coordinador Julio López, Ed. Porrúa México 1997.
- Rosales Ayala Hector, “Cultura demográfica y políticas de población en México”, en Políticas de población en México: un acercamiento a sus planteamientos y efectos. CRIM, UNAM, Cuernavaca Mor., 1992.
- Rosas Arceo Alfredo, La crisis fiscal del presupuesto público en México, Ed. ETC. México 1992,
- Ruiz Chapeto Cresencio, “Hacia un país Urbano”, en La población en el desarrollo contemporáneo de México, compiladores Francisco Alba y Gustavo Cabrera, Colmex, México, 1994.
- Revista INFORMA OIT, panorama laboral 1996 para América Latina y el Caribe, Anexo estadístico. OIT México.
- Valle Baeza Alejandro, “Salarios industriales y salario mínimo en México 1976-1994” en Los salarios de la crisis, Ed. UNAM, Facultad de Economía: La Jornada, 1996.

Capítulo 3

Análisis Financiero del ISSSTE

Introducción.

Este capítulo presenta en primer término los cambios que ha tenido la Ley que rige al ISSSTE, un análisis estadístico de las finanzas del Instituto, así como la cobertura actual, haciendo énfasis en la relación de trabajadores activos/pasivos. El propósito de revisar la primera ley del Instituto y hacer una comparación con la que rige actualmente al ISSSTE es en el sentido de observar las condiciones económicas bajo las cuales opera financieramente la Institución. Sería pertinente hacer observaciones referentes al cambio en el modelo de acumulación, ello se hará en la parte de conclusiones aquí sólo mencionamos que el análisis de las estadísticas parten de un modelo de acumulación de apertura incipiente a una apertura en los diferentes mercados, tanto de bienes como de capitales muchos más marcada. Por otro lado, observamos el número de prestaciones que se otorgaban al comienzo del sistema de seguridad social impartido por el ISSSTE y las que hoy en día se otorgan.

Al mismo tiempo se revisan la distribución de las cuotas y aportaciones tanto de los trabajadores como del gobierno. Así como los términos en que se manejan los recursos de las reservas e inversiones. La intención de revisar los ingresos es en el sentido de visualizar la participación de las aportaciones en el total de los ingresos y de igual manera la participación de otros ingresos. Por otro lado, se compara la evolución de los ingresos con los egresos y el balance respectivo para observar el equilibrio que mantienen o el desequilibrio al que pudieran dirigirse los recursos financieros.

Otro de los puntos importantes de este capítulo es el análisis de la cobertura poblacional que mantienen el Instituto, así como la relación entre trabajadores activos y pasivos con el objetivo de conocer cuantas aportaciones de trabajadores activos respaldan el cumplimiento del pago de un trabajador en retiro o pensionado. Un último punto que revisaremos en este apartado es la evolución de

la reservas actuariales para prestaciones económicas, las cuales se destinan en mayor proporción al respaldo del pago a jubilaciones y pensiones.

3.1 Cambios a la ley del ISSSTE

Los cambios financieros que se han suscitado en la contabilidad del ISSSTE tienen una base jurídica. La ley que rige al Instituto determina cual debe ser el manejo de los recursos financieros. Es por ello que al revisar las reformas a la ley del ISSSTE nos brindan los criterios jurídicos que pueden justificar los movimientos financieros del Instituto. Los apartados más importantes que otorgan información sobre el cómo se deben mover tanto los ingresos como los egresos del instituto los encontramos en: sueldos, cuotas y aportaciones, patrimonio, y en reservas e inversiones.

En la ley de 1960, el artículo tercero establece las prestaciones con carácter obligatorio que aparecen en el siguiente cuadro.

Cuadro 8
Prestaciones y Servicios que otorgaba el ISSSTE en 1960

- I. Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad.
- II. Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
- III. Servicios de reeducación y readaptación de inválidos.
- IV. Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia.
- V. Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia.
- VI. Créditos para la adquisición en propiedad, de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinados a la habitación familiar del trabajador.
- VII Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al instituto.
- VIII. Préstamos hipotecarios.
- IX. Préstamos a corto plazo.
- X. Jubilación.
- XI. Seguro de vejez.
- XII. Seguro de invalidez.
- XIII. Seguro por causa de muerte.
- XIV. Indemnización global.

En la ley de 1994 y que actualmente rige al Instituto se contemplan 21 prestaciones, seguros y servicios que se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 9	
Prestaciones y Servicios que otorga el ISSSTE actualmente	
I.	Medicina preventiva.
II.	Seguro de enfermedades y maternidad.
III.	Seguro de rehabilitación física y mental.
IV.	Seguro de riesgos del trabajo.
V.	Seguro de jubilación.
VI.	Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios.
VII.	Seguro de invalidez.
VIII.	Seguro por causa de muerte.
IX.	Seguro de cesantía en edad avanzada.
X.	Indemnización global.
XI.	Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil.
XII.	Servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas.
XIII.	Arrendamiento o venta de habitaciones económicas del al Instituto.
XIV.	Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos y/o casa habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas, así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.
XV.	Préstamos a mediano plazo.
XVI.	Préstamos a corto plazo.
XVII.	Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes.
XVIII.	Servicios turísticos.
XIX.	Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación.
XX.	Servicios funerarios.
XXI.	Sistema de ahorro para el retiro.

Prácticamente, lo que se observa en ambos cuadros es una desagregación de los servicios, seguros y prestaciones para fines no muy claros, el único seguro que es nuevo es el de ahorro para el retiro.

3.2 Cuotas y aportaciones

Con respecto al capítulo de sueldos, cuotas y aportaciones, tanto en las leyes de 1960 como en la actual no hay gran diferencia. Los artículos correspondientes indican que el trabajador debe aportar el 8% del sueldo básico de cotización que disfrute. Pero hay que tener en cuenta que en 1960 se otorgaban 14 diferentes prestaciones y en 1995 se otorgan 21 diferentes prestaciones. Además del poder adquisitivo del monto de la aportación, el cual tienen la misma evolución que tiene el poder de compra del salario. Si el salario tuviese mayor poder adquisitivo o evolución positiva, el valor de la aportación actuaría en un círculo virtuoso, ya que los ingresos del Instituto también tendrían mejor poder de compra.

El 8% de 1960 se repartía en 2% para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad y el 6% restante como aportación para tener derecho a las demás prestaciones entre ellas el derecho al seguro de vejez.

En la ley de 1995 el 8% de cotización del trabajador se asigna de la siguiente forma:

- 1) 2.75 puntos porcentuales para cubrir los seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y los servicios de rehabilitación física y mental.
- 2) 0.50 puntos porcentuales para cubrir las prestaciones relativas a préstamos a mediano y corto plazo.
- 3) 0.50 puntos porcentuales para cubrir los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; integrales de retiro a jubilados y pensionistas, y servicios turísticos; promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y de recreación y servicios funerarios.
- 4) 3.50 puntos porcentuales para la prima que se establezca anualmente, conforme a las valuaciones actuariales, para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales,

así como para integrar las reservas correspondientes conforme a lo dispuesto en el artículo 182 de la ley del ISSSTE.¹

5) el porcentaje restante se aplicará para cubrir los gastos generales de administración del Instituto.

3.2.2 Cuotas y aportaciones del Estado

Otro ingreso del Instituto lo constituyen las aportaciones de las dependencias y entidades públicas sujetas al sistema. El monto de la aportación corresponde al 17.75% del salario básico de cotización de los trabajadores del ISSSTE. El porcentaje se aplica de la siguiente forma:

- 1) 6.75 puntos porcentuales para cubrir los seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad, y los servicios de rehabilitación física y mental.
- 2) 0.50 puntos porcentuales para cubrir las prestaciones relativas a préstamos a mediano y corto plazo.
- 3) 0.50 puntos porcentuales para cubrir los servicios de atención para el bienestar desarrollo infantil; integrales de retiro a jubilados y pensionistas; servicios turísticos; promociones culturales; de preparación técnica; fomento deportivo y de recreación; y servicios funerarios.
- 4) 0.25 puntos porcentuales para cubrir íntegramente el seguro de riesgos de trabajo.
- 5) 3.50 puntos porcentuales para la prima que se establezca anualmente, conforme a las evaluaciones actuariales, para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales,

¹ Artículo 182; La constitución de reservas actuariales será prioritaria sobre las financieras, con el fin de garantizar el pago de los compromisos de pensiones, indemnizaciones globales, amortización de créditos otorgados a los trabajadores.

así como para integrar las reservas correspondientes conforme a lo dispuesto en el artículo 182 de la ley del instituto.²

6) 5.0 puntos porcentuales para constituir el fondo de vivienda.

7) El porcentaje restante se aplicará para cubrir los gastos generales de administración del instituto, exceptuando los correspondientes al fondo de la vivienda.

La fuente y distribución de los ingresos del ISSSTE se resumen en el siguiente cuadro.

Concepto	Trabajador	Gobierno	Total	Total sobre 100%
Servicios médicos	2.75	6.75	9.50	36.90
Préstamos a corto y mediano plazo	0.50	0.50	1.00	3.90
Prestaciones sociales y culturales	0.50	0.50	1.00	3.90
Pensiones y Jubilaciones	3.50	3.50	7.00	27.20
Riesgos de trabajo		0.25	0.25	1.00
Vivienda		5.00	5.00	19.30
Administración ISSSTE	0.75	1.25	2.00	7.80
Total	8%	17.75%	25.75%	100%

Fuente: Otero Teutli Guillermo, "El régimen de pensiones del ISSSTE: Evolución y Problemática", ponencia presentada en el Seminario Internacional, Seguridad Social en el Siglo XXI, Ciudad Universitaria, México, 1995.

En caso de no cumplir en las fechas correspondientes con las cuotas y aportaciones deberá de pagarse el interés correspondiente, éste es igual al costo promedio porcentual que determina el Banco de México.

Por otro lado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe incluir el concepto de aportación dentro de los presupuestos de las dependencias y entidades. Así como tiene la obligación de vigilar su correcto ejercicio.

² El artículo 182 de la Ley del ISSSTE nos dice que la constitución de las reservas actuariales será prioritaria sobre las financieras. Con ello se garantiza (se evitan riesgos) el pago de los compromisos de pensiones, indemnizaciones globales, amortización de créditos y entrega de depósitos.

Haciendo una referencia a la ley de 1960 la distribución respectiva se daba bajo tres puntos:

- 1) 6.0 puntos porcentuales para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y maternidad.
- 2) 0.75 puntos porcentuales para cubrir íntegramente el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- 3) 6.0 puntos porcentuales para cubrir las prestaciones IV a XIV de dicha Ley.

En el apartado correspondiente al patrimonio del Instituto la Ley de 1960 en sus artículos correspondientes señala que:

El patrimonio del Instituto lo constituirán:

- Las aportaciones de los trabajadores y pensionistas en los términos de dicha Ley.
- Las aportaciones que hagan las entidades y organismos públicos en los términos de dicha Ley.
- Las rentas, intereses, plusvalías y demás utilidades que se obtengan de las inversiones que conforme a dicha Ley haga el Instituto.
- Además los trabajadores contribuyentes no adquieren derecho alguno individual ni colectivo al patrimonio del Instituto, sino sólo a disfrutar de los servicios que esta Ley concede.
- Si llegare a ocurrir en cualquier tiempo que los recursos del Instituto no alcancen para cumplir con las obligaciones a su cargo establecidas por Ley el déficit que hubiese será cubierto por las entidades y organismos a que se refiere el artículo uno en la proporción que a cada uno corresponda.³

Los anteriores puntos y el apartado en sí no tienen una reforma considerable con respecto a la ley vigente. Sólo que los escenarios económicos en los que se desenvuelven ambas leyes son muy

³ Artículo 1; La presente ley... se aplicará a los trabajadores de la administración pública federal, poderes de la unión, Estados y municipios, a diputados y senadores que se incorporen etc.

diferentes. Además debemos señalar que bajo estas reglas no se percibe la posibilidad de un desfinanciamiento, el cual según estudios actuales está presente dentro de las finanzas del Instituto (Teutli Guillermo 1995; Cuenta Pública de la Federación 1995) Por ello es de gran interés conocer el desarrollo de las políticas financieras que llevó durante los últimos 15 años el ISSSTE (1980-1995).

3.2.3 Reservas e Inversiones

En el capítulo de reservas e inversiones la ley de 1960 señala que:

La inversión de las reservas del Instituto deberá hacerse en las mejores condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez, prefiriéndose en igualdad de circunstancias las que, además garanticen mayor utilidad social.

Las reservas se invertirán:

1. Hasta un 10% en bonos o títulos emitidos por el Gobierno Federal, Estados, Distritos o territorios federales, municipios, Institutos nacionales de crédito...siempre que se sujeten al punto siguiente.
2. Hasta un 40% en la adquisición, construcción o financiamiento de hospitales, sanatorios, maternidad, dispensarios, almacenes, farmacias, laboratorios, casa de reposo, habitaciones para trabajadores y demás muebles e inmuebles propios para los fines del Instituto.
3. Hasta un 25% en préstamos hipotecarios que se regirán por las disposiciones de los capítulos respectivos de dicha ley (1960).
4. Hasta un 25% en préstamos a corto plazo, sujetos a las condiciones señaladas en esta ley.

5. Todas las cantidades restantes disponibles para inversión... se destinarán a prestamos hipotecarios y de corto plazo, a valores consignados en el punto 1, sin que en ningún caso esta última inversión exceda el 5% del total de las reservas.

Por su parte el capítulo de reservas e inversiones de 1995 en sus artículos y fracciones más relevantes dice que:

1. La constitución, inversión y manejo de las reservas financieras y actuariales del Instituto serán presentados en el programa presupuestal anual para aprobación de la junta directiva, las cuales se sujetarán a lo dispuesto por el reglamento financiero que expida la propia junta y que incluirá las bases de los regímenes del reparto anual y de primas escalonadas para las prestaciones correspondientes.

2. El régimen financiero que seguirán las prestaciones médicas de los seguros de enfermedades, maternidad, servicios de medicina preventiva y riesgos del trabajo, así como para el pago de subsidios y las prestaciones económicas, sociales y culturales será el denominado de reparto anual.*

3. Para el pago de pensiones del seguro de riesgos del trabajo y el seguro de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte e indemnización global y cesantía en edad avanzada será el régimen denominado de primas escalonadas.

4. La constitución de las reservas actuariales será prioritaria sobre las financieras, con el fin de garantizar el pago de los compromisos de las pensiones, indemnizaciones globales... y entrega de depósitos.

* El régimen financiero de reparto se refiere a cubrir los compromisos con el gasto corriente del año, es decir, que no se genera una reserva. Al contrario el régimen financiero de primas escalonadas se refiere a la constitución de una reserva actuarial para el pago de los compromisos financieros.

3.3 Análisis estadístico.

Como parte central de la presente investigación se estudian las finanzas del ISSSTE en el sentido de revisar el comportamiento de los ingresos y egresos del Instituto. Asimismo se planteen los principales problemas que han llevado a una inestabilidad financiera como lo señala Guillermo Teutli y lo confirman los últimos informes del Instituto. El Lic. Teutli menciona que: "Al igual que en los otros sistemas de pensiones, el del ISSSTE parte del principio de recibir cuotas y aportaciones que deben ser suficientes para pagar todos los servicios, sin embargo, desde hace algunos años el instituto padece de insuficiencia financiera para enfrentar con sus recursos... sus obligaciones."⁵ En el mismo sentido en su informe anual el ISSSTE nos dice que: "La insuficiencia de recursos del ISSSTE para enfrentar este pago (pensiones), hizo necesario un apoyo, con recursos fiscales, por un total de mil 600 millones de pesos".⁶ Por otro lado, el mismo informe señala que 1995 fue un año difícil... como efecto directo de las dificultades económicas de la población usuaria y si bien los presupuestos nominales no se redujeron, los efectos de la inflación y el encarecimiento de los bienes extranjeros, obligaron a una reorientación de los recursos.

Basándose en lo anterior y como objetivo de la investigación revisaremos las finanzas del ISSSTE a través de los resultados que se obtienen de la Cuenta Pública.

⁵ Teutli, Otero Guillermo, El régimen de pensiones del ISSSTE : Evolución y problemática, ponencia presentada en el seminario Seguridad Social en el siglo XXI, Marzo de 1995. Ciudad Universitaria, México p. 6.

⁶ Informe anual de actividades 1995 p.92.

3.3.1 Ingresos - Egresos v Balance

El balance entre los ingresos y egresos de los recursos financieros del ISSSTE en el periodo de análisis tienen a primera vista un rápido deterioro como lo muestran el cuadro siguiente.

años	Egresos	Ingresos	Balance
1979	15	31	16
1980	19	39	19
1981	30	61	31
1983	81	163	82
1984	138	280	142
1987	1,348	1,700	351
1988	2,776	3,269	493
1989	3,203	3,845	641
1990	5,585	5,385	-200
1995	17,760	17,969	208

Fuente: SHCP, Cta. Pública de la Federación varios años.

En 1979 el balance correspondiente se observa con amplio margen de maniobra financiera, los egresos se mantenían por debajo del balance, es decir que había un gran ahorro o fondos que respaldaban los compromisos. En el siguiente año se equilibran el ahorro y los gastos representando casi la mitad de los ingresos y, es a partir de 1987 cuando se ven rebasados. Cabe mencionar que los datos aquí analizados se obtuvieron de la Cuenta Pública de la Federación en varios años. Por ello, no se cuenta con el dato para algunos años pero la serie que se presenta muestra claramente el comportamiento de las finanzas del ISSSTE.

Se mencionó que a partir de 1987 se observa un incremento sustancial en los egresos con una tendencia a equilibrarse con los ingresos. Inclusive en 1990 se da un déficit de 200 millones de pesos y para 1995 se vuelve a un pequeño superávit. La explicación del comportamiento de los recursos de 1995 puede recaer en la crisis financiera de la economía nacional, pues el Instituto decidió restringir al máximo sus erogaciones, para no caer en la insolvencia de sus gastos corrientes.

Con respecto a los ingresos la estructura entre las aportaciones y otros ingresos nos muestra una disminución de la participación de las aportaciones con respecto a otros ingresos durante el periodo, como se muestra en los siguientes cuadros.

Cuadro 12
Ingresos totales corrientes del ISSSTE
(millones de pesos corrientes)

años	Aportaciones	Ingresos varios	Total
1979	24	7	31
1980	29	9	39
1981	49	11	61
1983	117	45	163
1984	200	80	280
1987	1,123	577	1,700
1988	2,172	1,097	3,269
1989	2,417	1,428	3,845
1990	3,128	2,256	5,385
1995	9,194	8,774	17,969

Fuente: SHCP, Cta. Pública de la Federación, varios años.

Cuadro 13
Ingresos totales corrientes del ISSSTE
(Estructura porcentual)

años	Aportaciones	Ingresos varios	Total
1979	77.4	22.6	100
1980	74.4	23.1	100
1981	80.3	18.0	100
1983	71.8	27.6	100
1984	71.4	28.6	100
1987	66.1	33.9	100
1988	66.4	33.6	100
1989	62.9	37.1	100
1990	58.1	41.9	100
1995	51.2	48.8	100

Fuente: SHCP, Cta. Pública de la Federación, varios años.

Su más alta participación fue en 1981 con el 80.33% de los ingresos al Instituto, lo que resulta congruente con uno de los años en los que hubo mejor relación entre trabajadores activos/pasivos.

Durante toda la década de los 80 la participación de las aportaciones de trabajadores y gobierno fue en decadencia pasó de 80.33% en 1981 a 58.1% en 1990. El último dato de análisis es el año de 1995 con un 51.20% de participación en el ingreso total como lo muestra el cuadro 13. El anterior análisis tiene como base de información la Cuenta Publica de la Hacienda Federal, ahora se consultan los datos que provienen de los Informes de Gobierno.

Con respecto a los ingresos de 1980 las aportaciones tanto de trabajadores como de organismos y entidades son de 84.9%. Corresponde en 32.76% la aportación de trabajadores y 52.14% es la aportación correspondiente a organismos y entidades.

A lo largo del período se mantiene una participación constante con tendencia a aumentar ambas aportaciones siendo para 1985 de 89.17% y para 1990 de 96.49%. El último dato con el que se cuenta es de 1992 con un 92.99%. Los datos anteriores contrastan con los resultados de la Cuenta Publica, pero si se observa la tendencia de la aportación de los trabajadores solamente, se encuentra una misma dirección. La participación de los trabajadores en el total del ingreso va en declive durante el periodo de análisis. Su mayor participación es en 1986 con un 40.28% y hay una caída constante hasta 1992 en que participa solo con el 28.91%.

Al mismo tiempo y en sentido contrario las aportaciones de organismos y entidades van en aumento siendo en 1980 de 52.14% de participación, en 1986 (en su punto más alto) con el 67.42% y termina en 1992 con un 64.03% como lo muestran los cuadros 14.1 y 14.2.

Cuadro 14.1
Ingresos del ISSSTE (miles de millones de pesos)

Año	Total	Aportaciones		
		Cuotas de trabajadores	de entidades y organismos	Otros
1970	2.4	0.8	1.3	0.3
1971	2.6	0.9	1.4	0.3
1972	3.3	1.2	1.8	0.3
1973	5.7	3.0	2.3	0.4
1974	7.4	4.0	2.9	0.5
1975	8.8	3.0	5.2	0.6
1976	11.8	4.6	6.5	0.7
1977	15.9	5.5	9.3	1.1
1978	19.2	7.0	10.6	1.6
1979	26.4	9.4	14.8	2.2
1980	35.1	11.5	18.3	5.3
1981	55.7	19.6	30.4	5.7
1982	62.6	28.7	29.2	4.7
1983	127.4	45.8	71.9	9.7
1984	215.3	76.2	124.2	14.9
1985	311.1	106.0	172.7	32.4
1986	400.2	161.2	269.8	29.2
1987	1210.2	431.4	700.2	83.6
1988	2345.8	835.2	1336.8	173.8
1989	2711.5	960.1	1441.3	310.1
1990	3573.7	1071.3	2377.0	125.4
1991	5487.5	1562.9	3290.4	634.2
1992	6404.4	1851.5	4100.7	452.2

Fuente: Cuarto informe de gobierno, 1992 Carlos Salinas de Gortari. Anexo Estadístico.
 Nota: la columna de total de egresos se obtuvo de la sumatoria de todas las columnas de egresos. 1992, cifras estimadas.

Cuadro 14.2
Ingresos del ISSSTE
Estructura Porcentual

Año	Total	Aportaciones		
		Cuotas de trabajadores	de entidades y organismos	Otros
1970	100	33.33	54.17	12.50
1971	100	34.62	53.85	11.54
1972	100	36.36	54.55	9.09
1973	100	52.63	40.35	7.02
1974	100	54.05	39.19	6.76
1975	100	34.09	59.09	6.82
1976	100	38.98	55.08	5.93
1977	100	34.59	58.49	6.92
1978	100	36.46	55.21	8.33
1979	100	35.61	56.06	8.33
1980	100	32.76	52.14	15.10
1981	100	35.19	54.58	10.23
1982	100	45.85	46.65	7.51
1983	100	35.95	56.44	7.61
1984	100	35.39	57.69	6.92
1985	100	34.07	55.51	10.41
1986	100	40.28	67.42	7.30
1987	100	35.65	57.86	6.91
1988	100	35.60	56.99	7.41
1989	100	35.41	53.16	11.44
1990	100	29.98	66.51	3.51
1991	100	28.48	59.96	11.56
1992	100	28.91	64.03	7.06

Fuente: Con datos del cuadro 14.1, 1992, cifras estimadas.

Por el lado de los egresos, la misma fuente de información muestra tendencias interesantes.

La columna que es de mayor interés es la de pensiones e indemnizaciones la cual tiene un comportamiento en constante aumento. Al principio del periodo de análisis (1980) la columna de pensiones tiene una participación en el total de los egresos de 10.06%, alcanza un punto irreversible en 1986 con un 24.35% en contraste con el 16.76% de 1985, de donde inicia la tendencia al crecimiento de su participación en el total de los egresos en forma constante. Para 1991 su participación sube a un 35.64% y para el último dato de la serie que se analiza es de 40.59% en 1992. Otra columna igualmente interesante es la de gastos en salud la cual a lo largo del periodo 80-92,

tiene una participación de 21.05% a 30.40% en 1992. Su punto más alto es en 1988 con un 44.26% y después presenta una sensible caída hasta 1992, como se muestra en los cuadros 15.1 y 15.2.

Cuadro 15.1
Egresos del ISSSTE (millones de pesos)

Año	Total	Salud	Total	Pensiones	Indemniza- ciones	Monto global de prestaciones sociales	Prestaciones culturales	Prestaciones de la salud y la seguridad social
1970	4,045	837	876	874	2	2,016	62	254
1971	4,639	1,032	997	992	5	2,275	84	251
1972	5,485	1,217	1,163	1,159	4	2,708	104	293
1973	6,537	1,586	1,305	1,302	3	3,146	135	365
1974	8,080	2,062	1,466	1,463	3	3,879	192	481
1975	11,212	2,369	1,643	1,639	4	5,979	258	963
1976	14,917	3,722	1,952	1,928	24	7,919	358	986
1977	20,341	4,907	2,413	2,369	44	11,355	548	1,118
1978	27,348	6,030	2,337	2,292	45	16,752	676	1,553
1979	35,359	7,160	3,671	3,625	46	21,419	1,081	2,001
1980	48,065	10,118	4,833	4,790	43	28,433	1,707	2,945
1981	60,362	15,277	6,441	6,383	58	29,952	2,969	5,726
1982	88,818	27,901	10,010	9,949	61	42,187	1,795	6,850
1983	115,351	36,760	14,922	14,849	73	53,432	1,453	8,691
1984	175,339	57,186	25,138	24,923	215	69,996	4,723	18,064
1985	279,195	104,991	46,773	46,512	261	79,287	11,710	35,529
1986	433,156	174,772	105,481	105,012	469	99,924	17,576	59,924
1987	955,034	410,886	289,349	288,622	727	124,017	36,069	7,924
1988	1,854,142	820,608	596,271	588,246	8,025	163,886	75,940	15,346
1989	2,431,087	1,027,164	808,458	778,070	30,388	221,273	99,890	20,914
1990	3,113,678	1,380,506	888,200	847,384	40,816	340,306	102,803	38,115
1991	5,241,135	1,696,713	1,867,990	1,830,921	37,069	541,893	173,674	20,108
1992	5,933,451	1,803,769	2,408,500	2,346,478	62,022	809,366	193,397	22,478

Fuente: Cuarto informe de gobierno, 1992 Carlos Salinas de Gortari. Anexo Estadístico

Nota: la columna de total de egresos se obtuvo de la sumatoria de todas las columnas de egresos, 1992, cifras estimadas.

Cuadro:15.2

Año	Total	Egresos del ISSSTE					Administración de la salud y la seguridad social
		Salud	Pensiones e indemnizaciones	Montos de préstamos	Prestaciones sociales	Prestaciones culturales	
1970	100	20.69	21.66	49.84	1.53	0.00	6.28
1971	100	22.25	21.49	49.04	1.81	0.00	5.41
1972	100	22.19	21.20	49.37	1.90	0.00	5.34
1973	100	24.26	19.96	48.13	2.07	0.00	5.58
1974	100	25.52	18.14	48.01	2.38	0.00	5.95
1975	100	21.13	14.65	53.33	2.30	0.00	8.59
1976	100	24.95	13.09	53.09	2.40	0.00	6.61
1977	100	24.12	11.86	55.82	2.69	0.00	5.50
1978	100	22.05	8.55	61.25	2.47	0.00	5.68
1979	100	20.25	10.38	60.58	3.06	0.38	5.66
1980	100	21.05	10.06	59.16	3.55	0.29	6.13
1981	100	25.31	10.67	49.62	4.92	0.31	9.49
1982	100	31.41	11.27	47.50	2.02	0.27	7.71
1983	100	31.87	12.94	46.32	1.26	0.25	7.53
1984	100	32.61	14.34	39.92	2.69	0.41	10.30
1985	100	37.60	16.75	28.40	4.19	0.86	12.73
1986	100	40.35	24.35	23.07	4.06	2.63	7.11
1987	100	43.02	30.30	12.99	3.78	1.93	9.09
1988	100	44.26	32.16	8.84	4.10	1.87	9.82
1989	100	42.25	33.26	9.10	4.11	2.04	10.42
1990	100	44.34	28.53	10.93	3.30	2.62	11.75
1991	100	32.37	35.64	10.34	3.31	1.19	17.95
1992	100	30.40	40.59	13.64	3.26	1.25	11.73

Fuente: Con datos del cuadro 14.2, 1992, cifras estimadas.

Al igual que las variables anteriores, el monto de préstamos tiene un comportamiento interesante. Durante el periodo tiene una caída constante pues en 1980 la participación dentro de los egresos de la institución es de 59.16% y alcanza un punto mínimo en 1988 con el 8.84% de los egresos. Para el año de 1992 su participación es de tan solo 13.64%. El último año de información de este estudio es 1995, los datos del presupuesto se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 15.3
Presupuesto del ISSSTE en 1995
 millones de pesos

Ingresos captados	\$	%
Venta de bienes	360.9	2.9
Venta de servicios	4,876.2	39.6
Aportaciones para el ISSSTE y Fovissste	5,250.1	42.6
Ingresos diversos	1,824.0	14.8
Total	12,311.2	100.0
Egresos ejercidos		
Prestaciones económicas	5,339.9	47.9
Fondo de atención a la salud	3,043.4	27.3
Fondo de la vivienda	1,505.0	13.5
Prestaciones sociales reguación y apoyo	1,259.7	11.3
Total	11,148.1	100.0

Fuente: Informe anual de actividades, ISSSTE, 1995.

Aún teniendo un ingreso mayor que los egresos como se refleja comparando el cuadro 14.1 con el cuadro 15.1, con un monto de 6,404.4 miles de millones de pesos contra 5,903 miles de millones de pesos respectivamente el Instituto mantiene problemas financieros, dado que el adeudo de la cartera vencida en la cobranza a las dependencias es de 298 millones de pesos, del total corresponden a delegaciones estatales 217.6 millones de pesos (73%) y 80.4 millones de pesos (27%) al nivel central. La asignación presupuestal para el pago de pensiones por 4 mil 472 millones de pesos fue insuficiente, el gasto total fue de 5 mil 65.5 millones de pesos, se necesitó de un apoyo fiscal por mil 600 millones de pesos. Los egresos totales ejercidos son de 11 mil 148.1 millones de pesos, 13.8% menor que los ingresos sin incluir el apoyo fiscal de la nómina de pensionados y jubilados. Por otro lado y debido a la crisis de 1995 el Instituto optó por mantener lineamientos de austeridad y control presupuestal.

3.4 Cobertura poblacional, relación de trabajadores pasivos/ activos

La población que en 1995 cubría el Instituto fue de 9,182.9 miles de derechohabientes, de los cuales eran trabajadores en activo 2,162 y los familiares eran 6,735.1. Los pensionados y jubilados eran un total de 285.7. En 1980, al inicio del periodo de análisis, la población que cubría el ISSSTE era de 4,985.1; los trabajadores directos activos eran 1,435.2 y pensionados 63.39 con una relación de 22.6 trabajadores por cada pensionado. A través del periodo la relación es decreciente, realmente entre 1978 y 1983 se tiene la mejor relación entre trabajadores activos por cada pensionado; en los años subsecuentes la relación cae hasta 7.7 y 7.5 en 1994 y 1995 respectivamente haciendo cada vez más limitados los recursos financieros para el cumplimiento de esta prestación como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 18
POBLACION DERECHOHABIENTE TOTAL DEL ISSSTE :

	TRABAJADORES Y PENSIONISTAS Y FAMILIARES							
	FAMILIARES			PENSIONISTAS Y FAMILIARES				
	A+B+C+D	B+D	A+C	D	C	B	A	
POBLACION AMPARADA	ASEGURADOS DIRECTOS	ASEGURADOS FAMILIARES	ASEGURADOS DIRECTOS	ASEGURADOS FAMILIARES	BENEFICIARIOS DIRECTOS	BENEFICIARIOS FAMILIARES	ACTIVOS/PASIVOS	
1960	487,742	141,424	346,318	129,512	336,193	11,912	10,125	10.87
1961	503,396	146,576	356,820	133,015	345,294	13,561	11,526	9.81
1962	510,697	149,265	361,432	134,352	348,756	14,903	12,676	9.02
1963	599,629	180,126	419,503	163,267	405,173	16,859	14,330	9.68
1964	655,778	195,661	460,117	176,465	443,801	19,196	16,316	9.19
1965	1,070,971	283,769	787,202	261,425	768,229	22,394	18,973	11.67
1966	995,536	326,315	669,221	300,718	647,464	25,597	21,757	11.75
1967	1,217,308	397,447	819,861	367,981	794,815	29,466	25,046	12.49
1968	1,253,315	424,420	828,895	390,946	800,442	33,474	28,453	11.68
1969	1,327,114	458,476	868,638	420,467	836,330	38,009	32,308	11.06
1970	1,347,470	472,520	874,950	430,482	839,218	42,038	35,732	10.24
1971	1,584,792	514,736	1,070,056	468,710	1,030,942	46,026	39,114	10.18
1972	1,813,059	581,462	1,231,597	531,964	1,189,534	49,498	42,063	10.75
1973	2,088,824	669,495	1,419,329	617,399	1,375,057	52,096	44,272	11.85
1974	2,905,486	910,426	1,995,060	856,116	1,947,441	54,310	47,619	15.76
1975	3,448,568	1,068,453	2,380,035	1,012,650	2,332,534	55,883	47,501	18.12
1976	3,918,514	1,114,199	2,774,315	1,088,872	2,725,702	57,317	48,613	18.96
1977	4,367,166	1,272,492	3,094,674	1,212,756	3,044,018	59,716	50,676	20.31
1978	4,994,742	1,500,624	3,494,118	1,438,103	4,439,346	62,521	54,772	23.00
1979	4,879,226	1,473,231	3,405,995	1,407,618	3,348,537	65,613	57,458	21.45
1980	4,987,108	1,503,674	3,481,434	1,435,278	3,421,539	63,396	59,895	22.84
1981	5,319,402	1,603,060	3,716,342	1,531,823	3,653,693	71,237	62,649	21.50
1982	5,467,876	1,657,790	3,810,086	1,583,771	3,744,893	74,019	65,193	21.40
1983	5,610,995	1,728,991	3,882,004	1,650,522	3,812,881	78,469	69,123	21.03
1984	6,080,470	1,937,737	4,142,733	1,828,179	4,087,515	109,558	55,218	16.89
1985	6,447,861	1,978,908	4,468,953	1,857,422	4,402,061	121,486	66,892	15.29
1986	6,957,295	2,139,939	4,817,356	2,004,033	4,742,863	135,906	74,493	14.75
1987	7,356,632	2,233,834	5,122,798	2,095,323	5,003,251	138,511	119,547	15.13
1988	7,415,149	2,265,381	5,149,798	2,098,447	5,005,911	166,904	143,887	12.57
1989	7,844,533	2,284,701	5,559,832	2,097,216	5,398,274	187,485	161,598	11.19
1990	8,302,425	2,216,528	6,085,897	2,012,184	5,909,784	204,344	176,103	9.85
1991	8,506,748	2,236,704	6,220,044	2,018,456	6,079,447	218,248	190,597	9.26
1992	8,642,852	2,279,994	6,363,458	2,045,988	6,162,263	233,406	201,195	8.77
1993	8,919,041	2,357,109	6,561,932	2,107,146	6,346,487	249,963	215,445	8.43
1994	9,041,799	2,406,152	6,635,647	2,132,182	6,399,510	273,970	236,137	7.78
1995	9,182,962	2,447,815	6,735,147	2,162,022	6,975,466	285,793	257,389	7.56

Fuente: Informe de gobierno 1992. Carlos Salinas de gortari. Anexo Estadístico.

Para 1993 y 1994, Anexo estadístico del primer Informe de gobierno, Ernesto Zedillo Ponce de León.

Para 1995 Cuenta pública de la Federación Informe preliminar.

Nota. La columna de Activo/Pasivos se da como resultado de la división de las columnas trabajadores directos entre pensionados directos.

Al caer la relación de trabajadores activos - pasivos disminuyen los recursos y se tiene que recurrir a las reservas actuariales las cuales tienen un límite. Para la presente década el gobierno tiene que dar una aportación para cubrir el compromiso, así es como lo expresan tanto los documentos que investigan la situación de las pensiones en el ISSSTE como los informes de la institución.

3.5 Reserva actuarial para jubilaciones y pensiones⁷

A partir de 1977⁸ se estableció una provisión para hacer frente a los pagos que el ISSSTE debía hacer por concepto de jubilaciones y pensiones. En 1979 se constituyó la reserva técnica en formación de 33.4 millones de pesos. En 1980 se constituyó una reserva segmentada del fondo para prestaciones socioeconómicas de 48.6 millones de pesos, para 1981 la reserva contaba con 69.0 millones de pesos, con lo cual se cubría el pago de pensiones y jubilaciones. Además se añade el incremento del mismo año al fondo y al cierre de 1981 se tuvo 73.0 millones de pesos. Para 1983 se tuvo la reserva de 97.2 millones de pesos, resultado de un pago corriente de 13.9 millones de pesos y un incremento de 19.500 millones de pesos en el año, a un saldo inicial de 91.7 millones de pesos. En 1984 se contaba con una reserva de 106.6 millones de pesos dándose un incremento en este año de 35.1 millones de pesos y un pago de 25.6 millones de pesos.

En el inicio de 1987 se conservó un monto de 299.1 millones de pesos menos el pago a jubilaciones y pensiones de 77.4 millones de pesos más el incremento anual por 97.7 millones de pesos a fines de 1987 se tuvo una reserva actuarial de 544.6 millones de pesos como se muestra en el siguiente cuadro.

⁷ Tienen derecho a pensión por jubilación aquellos trabajadores que hayan prestado su servicio al Instituto con treinta años o más o igual tiempo de aportación. Tienen derecho a pensión por vejez aquellos que tengan 55 años y 15 de servicio, con quince años de servicio y queda inhabilitado, tiene pensión por invalidez y a 10 años de servicio y 65 de edad tiene pensión por muerte.

⁸ Los datos de este apartado provienen de la información anual que presenta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la Cuenta Pública de la Hacienda de la Federación.

años	Reserva actuarial	Incremento anual	Gasto anual
1979	33.4	n.d	n.d
1980	48.0	n.d	n.d
1981	69.0	n.d	n.d
1982	91.7	n.d	n.d
1983	97.2	19.5	13.9
1984	106.0	35.0	25.0
1987	544.0	97.0	77.0
1989	1348.0	849.4	328.0
1995	-13902.0	n.d.	n.d.

Nota: Aunque no aparecen los años que van de 1990 a 1994, es durante este periodo cuando se presenta un desfinanciamiento constante. Además en la fuente de información aparecen contablemente las reservas pero se reciben en la mayoría de los casos a destiempo. Si bien el incumplimiento del pago de las aportaciones perjudico las finanzas del Instituto, su mayor efecto negativo lo fueron las crisis economicas.

Fuente: SHCP. Cuenta Publica de la Federación, Varios años.

Ya para 1989 la reserva actuarial asciende a 1,348.0 millones de pesos que son iguales al adeudo del Gobierno Federal constituido en una institución de crédito. El **ingreso programado** para este año al fondo fue de 558.8 millones de pesos los gastos ascenderían a 821.4 millones de pesos por concepto de jubilaciones y pensiones más los gastos programados de administración que serían de 65.4 es un total erogado de 886.9 millones de pesos. El **déficit entre ingresos y egresos programado** sería de 328.0 millones de pesos.

Según el calculo actuarial resultaron insuficientes los ingresos programados (prima de cotización más producto de la inversión de la reserva) para hacer frente a las obligaciones previstas para 1989. El déficit real a fines de 1989 es de 408.8 millones de pesos lo que manifiesta la insuficiencia financiera del ramo.

El movimiento financiero para llegar a este déficit fue el siguiente, Saldo al inicio del año de 1988 es 544.6 millones de pesos más 707.5 millones de pesos de ingresos diversos menos el pago de jubilaciones y pensiones de 119.0 millones de pesos queda un saldo de 826.6 millones de pesos para inicios de 1989.

En 1989 se debería tener un ingreso para este fondo de 849.4 millones de pesos menos 328.0 millones de pesos por pago de obligaciones resultaría un saldo al final del año de 1,348.0 millones de pesos. Pero realmente hay un déficit pues **el ingreso corriente no cubre las erogaciones que se hacen por pensiones y jubilaciones** y el fondo se consumió año con año. El déficit real de 1989 es de 408.8 millones de pesos y las reservas llegan a 1,348.0 millones de pesos reservas que eran un tanto ficticias, pues los adeudos del gobierno forman parte de ellas y **si el gobierno no cumple con sus aportaciones las reservas no existen y si llegan realizarse se hacen con posterioridad.**

Para 1995 la Cuenta Pública menciona que al evaluar las reservas se requiere una aportación de 13,902 millones de pesos o un aumento de 2.4 veces a la prima actual lo que llevaría de una prima de 7.3% hacia el 17.4% del salario de cotización. Aunque también señala que el Instituto nunca ha reconocido en sus estados financieros el pasivo de las pensiones.

3.6 Conclusiones

En conclusión podemos mencionar que tanto el crecimiento de las prestaciones, los diferentes escenarios de la economía, la pérdida de la participación de los ingresos por aportación de los trabajadores, la frágil y ficticia constitución de las reservas, el constante crecimiento de los egresos a través de los compromisos financieros, la disminución en la relación de trabajadores activos/pasivos, causan el gran problema de la crisis financiera del régimen de pensiones del Instituto. Por otro lado, hay que mencionar que el Instituto mantiene una infraestructura sólida para seguir brindando los servicios tanto médicos como recreativos pero que tarde o temprano se verá afectado el ISSSTE por los compromisos financieros globales. De seguir las finanzas así se pasará estrictamente a un sistema de reparto y quedará de lado el sistema de primas escalonadas el cual queda rebasado ante los problemas financieros. No hay reservas que soporten los costos crecientes y el incumplimiento de las aportaciones.

Bibliografía

Teutli Otero Guillermo, El régimen de pensiones del ISSSTE: Evolución y Problemática, ponencia presentada en el seminario de Seguridad Social en el Siglo XXI., Ciudad Universitaria México, marzo de 1996.

Hemerografía

Banco de Datos de INEGI, Información en disco para computadora, actualizado a febrero de 1998.

Estadísticas Históricas de México, Tomos I y II, INEGI.

Informe de Gobierno, 1992 y 1994. Carlos Salinas de Gortari, Anexo Estadístico

_____ 1995, 1996. Ernesto Zedillo Ponce de León, Anexos Estadísticos.

Informe Anual de Actividades del ISSSTE 1995, p. 92.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Varios años.

Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, 1994.

Nueva Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, 1995.

Revista "Asamblea", Asamblea Legislativa del D.F., Núm 4, Segunda época, Vol. I, enero 1998.

SHCP, Cuenta Pública de la Federación, apartado de Seguridad Social, Varios años.

Cuenta Pública de la Federación, Resúmenes Contables y Generales, Varios años.

1992, 1993, 1994 y 1995 respectivamente.²² La clave de este cambio económico es sin duda el ancla de la paridad cambiaria de la moneda Argentina situándose ésta en uno a uno con respecto al dólar. Junto a ello se da un cambio tajante al modelo económico guiado hacia el neoliberalismo caracterizado, como ya se mencionó, por: desregulación y apertura económica. Así como la reforma del Estado comprendida por: el equilibrio de las finanzas públicas y la reducción de la intervención del Estado. muestra de ello es la privatización de las empresas.²³

Con respecto a la seguridad social, en 1991 se crea el sistema integrado de jubilaciones y pensiones vigente desde julio de 1994. Este régimen permite a sus afiliados optar por el régimen de reparto de administración estatal o el régimen de capitalización individual administrado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).

Las principales características de estas reformas según Rubén Lo Vuolo son: “Comparada con el modelo ideal del Banco Mundial se ubica en un término medio”, dentro del modelo se crea un sistema de reparto paralelo al de pensiones es decir un régimen mixto en donde se da una administración tanto pública como privada. El Estado no sólo participa en la garantía de la pensión mínima sino que establece una prestación básica calculada sobre la propia recaudación. En el caso del bono de reconocimiento Chileno, en Argentina el gobierno no reconoció la deuda de las cotizaciones realizadas al sistema anterior, en su lugar reconoció una prestación compensatoria, la cual se pagaría al momento de hacer efectiva la jubilación. Al mismo tiempo el Estado se encarga de la recaudación de cuotas y la administración es privada, además que permitió que entidades públicas formen AFJP.²⁴

²² Anuario estadístico de la República Argentina p. XV.

²³ Ibid, p. XIX

²⁴Lo vuolo Rubén, Reformas previsionales en América Latina, Una visión crítica en base al caso Argentina. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Seguridad Social en el siglo XXI op cit p. 11

Por otro lado, así como en el caso de Chile, la reforma del Sistema de Seguridad Social no captó a los trabajadores autónomos que era el grupo de mayor evasión.²⁵ Sólo captó a los asalariados que ya estaban sujetos al sistema.

En el mercado laboral, hubo la rebaja de los aportes patronales lo cual no llevó a una mejora en el número de empleos, por el contrario se dió un deterioro constante. Así como tampoco las inversiones de los fondos de pensión han tenido un impacto en el financiamiento de largo plazo, ejemplo de lo anterior es que la cartera de los fondos de pensión ocupa un 48% en títulos públicos nacionales y sólo un 6% en acciones de sociedades anónimas.

El resultado inicial de las reformas a la seguridad social en Argentina deja muchas interrogantes en el sentido de cómo se van a lograr puntos en relación a: la capacidad de aumentar la cobertura, sostener niveles básicos de ingreso, libertad de elección de las personas por las AFJP, fomentar el mercado de capitales, etc.²⁶

Las interrogantes anteriores surgen de la actual estabilidad relativa de la economía Argentina, pues en muy poco tiempo ha logrado bajar los índices de inflación y lograr una estabilidad social y al mismo tiempo atraer capital externo.

4.3 La transición y debate en México

En diciembre de 1995 el gobierno mexicano publicó la iniciativa que reforma la Ley del Seguro Social (IMSS). A partir de entonces se inició un debate constante sobre los resultados que acarrearían estas modificaciones.

Los ejemplos de economías latinoamericanas son un marco de referencia. En particular la economía Chilena para quienes están a favor de dichas reformas y se ejemplifica a cualquier otra economía para mostrar una postura inconforme.

²⁵ Ibid, p. 14

²⁶ Ibid, p. 15

Los argumentos se presentan en diferentes escenarios. Por ejemplo los grupos en oposición que hablan sobre la pérdida del objetivo de la seguridad social; sobre la aceptación del nuevo sistema (sobre la base del número de afiliados); en relación con el cobro de las comisiones, en cuanto a la postura de sindicatos; en comparación con los países en donde están en curso reformas de la seguridad social; con relación al efecto que la reforma tendrá en el crecimiento económico y en el mercado financiero, etc. así como la organización que ha tomado el grupo opositor.

Ampliando el primer punto, el objetivo de la seguridad social es la protección del trabajador en todos sentidos, y según Ricardo García Sainz,²⁷ las reformas a la seguridad social y en particular al nuevo sistema de pensiones tiene un profundo abandono social debido a que se trasladan a los trabajadores todos los riesgos de los mercados financieros. Además que representa una enorme carga fiscal para la población. En el mismo sentido, comenta que las afores traerán efectos económicos indeseables y que aún sin crisis producirán menos beneficios que el sistema de reparto. Por último, señala que con las reformas se entregan los ahorros de los trabajadores a tres o cuatro grupos financieros y con ello se reitera la aumentada concentración del poder económico y político.

Por su parte y en comparación con los países que ya reformaron sus sistemas de seguridad social, José Ángel Conchello señala que los promotores de las afores dicen verdades a medias. En ejemplo de lo anterior mencionan que en Chile las AFP otorgan pensiones muy superiores a las de los trabajadores en el sistema anterior, siendo que hasta ahora (junio 1997) no se han entregado pensiones ordinarias de las que se establecieron forzosamente en 1983. En el mismo sentido Conchello critica: "...Es que las afores en México el próximo año manejarán 40 mil millones de pesos..." y que la cuarta parte será lo correspondiente a utilidades de las afores por concepto de comisión de flujo, es decir, administrar el dinero sin garantizar nada. Por último señala que el costo de sustituir un sistema por otro es pagado solamente por los trabajadores.²⁸

Con respecto al efecto de las reformas en la economía, Rafael Gamboa del departamento de investigación económica del Banco de México afirmó:²⁹ "las reformas al sistema de pensiones mexicano es uno de los cambios en materia de seguridad social y financiera más importante en la historia de México, ya que se generarán recursos que apoyarán el ahorro interno. Con estos recursos el país podrá tener una mayor certeza en su desarrollo, ya que se podrán invertir en infraestructura lo que

²⁷ Comentarios realizados en la conferencia: "La forma y el fondo de las afores" presentada en la Facultad de Economía. 27 de junio 1997. Actualmente el licenciado García Sainz es diputado del PRD, ha sido secretario de programación y presupuesto y director del IMSS.

²⁸ Conchello José Ángel. Excélsior, 25 junio 97, pag. Electrónica, <http://www.notisar.com/notisar/politico.htm>

²⁹ Reforma p. 14 A, 17 mayo 97. Nota de Jesús Carrillo.

a largo plazo generará mayor empleo y mejores salarios” En el mercado financiero, los primeros cambios derivados de las reformas a la seguridad social son la creación de instituciones financieras, como son: las Afores, Siefores y Aseguradoras, para ello la secretaria de Hacienda aprobó 17 afores y 15 instituciones de seguros para operar los seguros de pensiones.³⁰

En relación a la posible reforma a la ley del ISSSTE, Manuel Aguilera Gomez, Ex-director general del ISSSTE y Marcelino Miranda Añorve, líder del sindicato del ISSSTE coincidió en que: “Los trabajadores afiliados al ISSSTE no formaron parte de ninguna afore porque a la fecha cuentan con un sistema de pensiones y de retiro que da cabal respuesta a las demandas de los interesados. No existe ningún proyecto de reformas a la ley del ISSSTE.”³¹

Al observar el posible rendimiento que podrían lograr los trabajadores, Macario Rodríguez Rivera, secretario de la comisión del trabajo de la Cámara de Diputados, aseguró que: “debido a que 80% de los trabajadores del país tienen ingresos de uno a cinco salarios mínimos, será escaso el rendimiento por el ahorro a ser manejado por las afores. Sólo quienes perciban más de cinco salarios mínimos les convendrá ese ahorro.”³²

Y por el contrario el rendimiento de la banca según Gerardo Fernández Noroña, Líder de la Asamblea Ciudadana de Deudores de la Banca (ACDB), señaló que: Las afores son una de las más grandes concesiones de negocios a la banca por parte del gobierno, pues les redituará por lo menos 8 mil millones de pesos en un año.³³

La tendencia monopólica de las afores la menciona el diputado Abelardo Carrillo Zavala, quien forma parte del Comité de Vigilancia y la Junta de Gobierno de la Comisión del Sistema para el Ahorro al señalar que: “se analizará la posibilidad de que un banco pudiera obtener hasta 17% de las cuentas individuales de los trabajadores de mayor ingreso y con ello captar, por ejemplo el 50% del total del capital destinado al retiro. También se ha analizado la posibilidad de que una afore que logrará el 17% de las cuentas individuales se asociará con otra con una representación similar para manejar conjuntamente el 34% del mercado.”³⁴

Aparte, en un estudio presentado por Hernández Juárez líder del sindicato de Telmex, se hace un análisis del cobro de comisiones de las afores en el que se muestra cual es la que cobra menos: que

³⁰ Reforma, 9/mayo/97 p. 33A.

³¹ Excélsior segunda parte sección A, febrero/12 /1997.

³² Excélsior p. 34a febrero 11 1997.

³³ Idem

³⁴ P. Electrónica <http://www.notisar.com/notisar/politico.htm>.

rendimientos otorgarán; y al mismo tiempo la organización revolucionaria del trabajo hace una referencia del engaño publicitario y comparación con la cuenta concentradora.⁹

Bajo las hipótesis de 20% de inflación y 7% de rendimientos los resultados son los siguientes:

- Tomando en cuenta todo tipo de comisiones la afore que cobra menos es Inbursa (ello no quiere decir que es la que más rendimientos otorga).
- Nunca se mencionan los rendimientos en pesos y centavos (debido a que dependen del portafolio de inversión elegido por cada siefore (Sociedades de Inversión de las Afores), es decir del riesgo de las inversiones).
- Se muestra que todas las afores excepto cuatro (Inbursa, Banamex, Confía, y Bancrecer) dan rendimientos negativos para el primer año.
- Se señala que las peores afores dan rendimientos positivos hasta el quinto año (Previnter, Santander-Mexicano, e IMSS XXI).

Lo anterior sucede sólo si se cumple la hipótesis del 20% anual en inflación, si se rebasa la inflación por ejemplo a 25% anual, **todas las Afores darían rendimientos negativos**. Ahora por el lado del rendimiento, si no se logra el 7% anual y sólo se logra menos del 4.7%, también todas tienen rendimientos negativos excepto Banamex.

Debido a que afore Banamex cobra actualmente 0.2% de comisión sobre flujo para el primer año, es la excepción al dar rendimiento positivo; pero para el segundo año cobrará 1.55%, en esta situación el 5.84 que se muestra en el cuadro de comisiones cae al 0.59%.

⁹ Diario: Corre la voz #367 p. 4

Cuadro 19
APOTACIONES MÁS RENDIMIENTO ESPERADO DE LAS AFORES

Afore	Aportación Anual más SAR	Comisión sobre salario		Porcentaje sobre aportación		Aportación mensual más rendimiento anual		Comisión sobre saldo		Comisión sobre Rend. real		Monto total de comisiones		Saldo real año		Crecimiento de capital	
		Pesos	%	Pesos	%	Pesos	Pesos	%	Pesos	%	Pesos	Pesos	Pesos	Pesos	%	%	
Inbursa	17,817	0.00	0.0	0.00	0.00	17,817	22,628	0.00	0.0	33.00	412.0	412	\$18,513	24.69			
Banamex	17,817	0.20	163.0	3.08	17,654	22,421	0.00	0.0	0.00	0.0	0.0	163	\$18,684	25.84			
Genesis	17,817	1.65	1,344.0	25.38	16,473	20,921	0.00	0.0	0.00	0.0	0.0	1,344	\$17,434	17.42			
Bital	17,817	1.68	1,368.0	25.84	16,449	20,890	0.00	0.0	0.00	0.0	0.0	1,368	\$17,408	17.25			
Garante	17,817	1.68	1,368.0	25.84	16,449	20,890	0.00	0.0	0.00	0.0	0.0	1,368	\$17,408	17.13			
Bancomer	17,817	1.70	1,384.0	26.15	16,433	20,869	0.00	0.0	0.00	0.0	0.0	1,384	\$17,391	20.56			
Confía principal	17,817	0.90	733.0	13.84	17,084	21,697	1.00	217.0	0.00	0.0	0.0	950	\$17,900	19.00			
Tepeyac	17,817	1.17	953.0	18.00	16,864	21,417	1.00	214.0	0.00	0.0	0.0	1,167	\$17,669	19.97			
Zunich	17,817	0.95	774.0	14.61	17,043	21,645	1.25	271.0	0.00	0.0	0.0	1,044	\$17,812	16.54			
Protuturo-GNP	17,817	1.70	1,384.0	26.15	16,433	20,869	0.50	104.0	0.00	0.0	0.0	1,489	\$17,304	19.38			
Banorte	17,817	1.00	814.0	15.38	17,003	21,593	1.50	324.0	0.00	0.0	0.0	1,138	\$17,725	16.71			
Previnter	17,817	1.60	1,303.0	24.61	16,514	20,973	0.85	178.0	0.00	0.0	0.0	1,481	\$17,329	17.56			
Atlántico Promex	17,817	1.40	1,140.0	21.54	16,677	21,180	0.00	0.0	20.00	233.0	0.0	1,374	\$17,455	16.26			
IMSS XXI	17,817	1.65	1,344.0	25.38	16,473	20,921	0.99	207.0	0.00	0.0	0.0	1,551	\$17,262	15.96			
Santander-Mexicano	17,817	1.70	1,384.0	26.15	16,433	20,869	1.00	209.0	0.00	0.0	0.0	1,593	\$17,217	18.49			
Capitaliza	17,817	1.05	855.0	16.15	16,962	21,542	2.00	431.0	0.00	0.0	0.0	1,286	\$17,592	18.49			
Bancrazar	17,817	0.00	0.0	0.00	17,817	22,628	4.75	1,075.0	0.00	0.0	0.0	\$0	\$17,961	20.97			

Notas: Aportación tripartita de 4.5% (IMSS, antes IVCM ahora RCV)
 Trabajador 1.250%
 Patron 3.150% IVCM Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte
 Gobierno 0.225% RCV Retiro, Cesantía y Vejez
 SAR 4.500%
 SAR 2.00%
 Gobierno (5.5% SMDF)
 Salario mínimo del Distrito Federal (\$26.45)
 Total 6.500%+(5.5%SMDF)

Fuente: Publicación *Como la voz* num. 367, 12-18 de junio de 1997, Tomado del Estudio sobre las Afores de Hernández Juárez.

Por su parte, al estudiar la cuenta concentradora se observa la garantía de otorgar el 2% de rendimiento real y posiblemente no cobre comisión alguna como lo plantean el grupo opositor en defensa de la seguridad social y no así el resto de las afores.

Además, por ley los trabajadores que no se hayan afiliado a una afore a partir del primero de julio entrarán a la cuenta concentradora como protección al ahorro. Los ahorros se colocarán en una sociedad de inversión la cual debe permitir alcanzar el objetivo de preservar el valor adquisitivo del ahorro de los trabajadores.

4.4 Bienestar del pensionado por el sistema de capitalización individual

Respecto al poder de compra que se puede lograr con los recursos que se logren de las afores se puede comentar lo siguiente:

En el caso de que un trabajador ahorrare durante 40 años el 6.5% de su salario, sólo en términos reales, es decir ajustado a la inflación y sin ningún tipo de interés logrará acumular una cantidad equivalente a 32 meses de salario, es decir el dinero necesario para vivir dos años ocho meses al mismo nivel de vida. Para tener una referencia de a cuanto equivale el 6.5% del salario diremos que

para lograr el salario de un mes se necesita ahorrar durante 15 meses el porcentaje mencionado, además de ajustarlo a la inflación y no recibir ningún interés por ello.

En un segundo caso, si se ahorra durante 40 años el 6.5% ajustado a la inflación más un 2% de rendimientos reales, se logrará acumular 50 meses de salario, es decir los suficientes recursos para tener el mismo nivel de vida por cuatro años más.

Y en un tercer caso, más optimista, si se ahorra durante 40 años el 6.5% y se logra el 7% de rendimientos reales sin falla alguna, se lograrán acumular recursos equivalentes a 170 meses de salario, es decir un poco más de catorce años de ingresos.

Por otro lado, la publicidad de las Afores lo que muestra son los montos que se pueden lograr pero no el poder adquisitivo que se pueda mantener, además de que todo ello depende de que se logren los supuestos tanto en inflación como en rendimientos. Por ejemplo el monto que se puede lograr con un salario de \$3,000 mensual es de 510 mil pesos (en cuarenta años con el 6.5% de ahorro), lo que es igual a 170 meses de salario. Ahora debido a que la esperanza de vida promedio es de 79-80 años y un trabajador se pensiona a los 65 años, tiene 14 años de vida pensionada o 170 meses promedio.

Si recordamos el caso uno donde se tiene un ahorro de 32 meses entre 170 meses de vida en pensión, se obtiene el 18.8% de ahorro disponible para cada uno de los 170 meses, es decir el 18.8% de su salario actual.

Para el caso dos se tendría 50 meses sobre 170 de meses - pensión entonces se logra tener el 29.4% del salario en vida laboral activa como pensión. Y para el tercer caso (que recordando era el más optimista) se obtendría una pensión del 100% igual al devengado como trabajador (ver el cuadro resumen 20).

Cuadro 20
Casos Hipotéticos del Poder de Compra de las Pensiones

	% de ahorro del salario	Tiempo de ahorro	Rendimiento	Ahorro logrado en tiempo	Inflación	Esperanza de vida	% del salario actual
Caso 1	6.5	40 años	0%	32 meses	ajustada	14 años	18.80%
Caso 2	6.5	40 años	2%	50 meses	ajustada	14 años	29.40%
Caso 3	6.5	40 años	7%	170 meses	ajustada	14 años	100%

Nota: Sin tomar en cuenta las comisiones, lo cual al considerarlas disminuye el rendimiento a un máximo de 70% del salario actual.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de el diario Corre La Voz

A lo anterior habría que añadir que los cálculos mostrados se hicieron sin considerar las comisiones que cobran las Afores, si se consideran habría que reducir los beneficios entre un 25 y 30%

en cada uno de los casos hipotéticos lo que daría como resultado que ninguna Afore lograría dar el 100% de poder de compra del salario que devengan los trabajadores. A lo más se lograría el 70 o 75% del salario.

4.5 La aceptación del nuevo sistema de pensiones

En esta parte del capítulo se señalan las condiciones sobre la aceptación de las reformas a la Seguridad Social, en específico la afiliación a las administradoras de fondos de pensión. Dada la estructura laboral en México, la forma de afiliar a los trabajadores ha sido por medio de información a las bases sindicales para captar a la mayor parte de los trabajadores. La estructura sindical, ha mantenido predominantemente el control sobre sus trabajadores y es por ello que las Afores se dirigen hacia estos grupos. Por su parte los sindicatos independientes rechazan la afiliación de sus afiliados a las Afores, pero en este caso la opinión de los trabajadores es más coincidente con las de sus dirigentes en comparación con los trabajadores de los sindicatos miembros de la Confederación de los Trabajadores de México (CTM) u otros organismos sindicales no independientes.

La afiliación al comienzo del proceso fue lenta, sólo las Afores de mayor reconocimiento tomaron ventaja. Estas Afores han sido desde el principio hasta el inicio de la puesta en marcha de la nueva Ley del Seguro Social las de mayor número de afiliados (Afore Bancomer, Afore Banamex, Santander-Mexicano y Profuturo GNP). Entre las 17 Afores, la Afore XXI del IMSS tiene la décima posición, en un principio se pensó que sería una de las más demandadas por los trabajadores.

En cuanto se llegue al límite de afiliados (17 % del total para cada Afore) se ha pensado en fusionar dos Afores para obtener el 34%. Se puede pensar que ello quizá tendrá tendencias monopólicas. El cuadro siguiente muestra la forma en que se dió la filiación.

Cuadro 21
Número de Afiliados por Afore en 1997

Afore	Afiliados al 17 de junio	Afiliados al 30 de junio	Afiliados al 1 de julio	Afiliados al 28 de julio	Afiliados al 14 de agosto	Afiliados al 5 de septiembre
Afore Bancomer	1,009,155	1,148,161	1,173,086	1,442,443	1,523,294	1,676,208
Afore Banamex	757,526	845,335	866,249	1,043,358	1,097,589	1,192,037
Santander Mexicano	577,667	636,489	653,281	795,283	884,158	1,060,174
ProfuturoGNP Afore	515,629	586,878	605,849	754,776	858,309	1,015,695
Afore Garante	283,263	380,993	385,803	516,594	586,744	751,949
Afore Bitel	486,076	523,108	523,108	639,753	667,200	737,659
Sólida Banorte	231,146	257,574	262,090	314,831	338,728	390,754
Afore Bancrecer-Dresdner	145,721	179,800	181,631	256,165	296,590	348,107
Afore Inbursa	58,738	80,586	82,409	167,708	205,961	239,830
Afore XXI	25,893	47,561	52,137	138,704	162,926	196,017
Previnter Afore	81,402	96,096	96,096	131,265	149,722	176,026
Atlántico Promex	50,716	57,964	59,908	86,935	96,939	110,361
Afore Génesis	21,323	28,754	29,247	40,904	50,329	67,431
Afore Tepeyac	11,013	16,931	17,605	31,490	39,806	55,216
Afore Confía Principal	11,825	17,120	17,512	30,531	36,000	42,447
Afore Zurich	9,306	12,336	12,497	16,528	17,095	17,743
Afore Capitaliza	1,376	1,884	1,992	3,471	4,974	6,734
Total	4,277,775	4,917,570	5,020,500	6,410,739	7,016,364	8,084,388

Fuente: Página electrónica http://www.notisar.com/notisar/afiliación_2.htm

Cuadro 22
Participación en porcentajes

Afore	Afiliados al 17 de junio	Afiliados al 30 de junio	Afiliados al 1 de julio	Afiliados al 28 de julio	Afiliados al 14 de agosto	Afiliados al 5 de septiembre
Afore Bancomer	23.59	23.35	23.37	22.50	21.71	20.73
Afore Banamex	17.71	17.19	17.25	16.28	15.64	14.74
Santander Mexicano	13.50	12.94	13.01	12.41	12.60	13.11
ProfuturoGNP Afore	12.05	11.93	12.07	11.77	12.23	12.56
Afore Garante	6.62	7.75	7.68	8.06	8.36	9.30
Afore Bitel	11.36	10.64	10.42	9.98	9.51	9.12
Sólida Banorte	5.40	5.24	5.22	4.91	4.83	4.83
Afore Bancrecer-Dresdner	3.41	3.66	3.62	4.00	4.23	4.31
Afore Inbursa	1.37	1.64	1.64	2.62	2.94	2.97
Afore XXI	0.61	0.97	1.04	2.16	2.32	2.42
Previnter Afore	1.90	1.95	1.91	2.05	2.13	2.18
Atlántico Promex	1.19	1.18	1.19	1.36	1.38	1.37
Afore Génesis	0.50	0.58	0.58	0.64	0.72	0.83
Afore Tepeyac	0.26	0.34	0.35	0.49	0.57	0.68
Afore Confía Principal	0.28	0.35	0.35	0.48	0.51	0.53
Afore Zurich	0.22	0.25	0.25	0.26	0.24	0.22
Afore Capitaliza	0.03	0.04	0.04	0.05	0.07	0.08
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Con datos del cuadro anterior

Bibliografía:

- Anuario Estadístico de la República Argentina 1996 p. XV.
- Envejecimiento Sin Crisis, Banco Mundial, Washington, 1994.
- García Sainz Ricardo. Comentarios realizados en la conferencia: "La Forma y el fondo de las Afores", presentada en a Facultad de Economía, 27 de junio de 1997.
- Lo Vuolo Rubén, "Reformas Previsionales en América Latina, Una visión crítica en base al caso Argentina", ponencia presentada en el seminario internacional: Seguridad Social en el Siglo XXI marzo, 1996.
- Olave Patricia, Chile: "Razones de excepcionalidad económica", en Problemas del Desarrollo # 97, vol. 95.IIEc. México.
- Ruiz Duran Clemente, Sistema de Seguridad Social en el Siglo XXI Ed. Diana, Fundación Luis Donaldo Colosio, México D.F. 1997.
- Ruiz Tagle, El nuevo sistema de pensiones en Chile. Una evaluación provisoria. (1981-1995) ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Seguridad Social en el Siglo XXI, realizado en la ciudad de México los días 13-14 de marzo de 1996 .

Hemerografía:

- Conchello José Angel, Excélsior, 25 de junio 97 pág. electrónica, <http://www.notisar/político.htm>
- Diario Corre la VOZ # 367.
- Excélsior segunda parte sección A, febrero 12 –1997.
- Excélsior p. 34A febrero 11 –1997.
- Reforma p. 14A, 17 de mayo 97, Nota de Jesús Carrillo.
- Reforma 9 mayo de 97 p. 33A

Conclusiones

A manera de conclusión se señalan algunos de los puntos que se desarrollaron a través del trabajo y que afirman la hipótesis inicial que planteamos sobre el efecto de las transformaciones económicas durante los últimos 15 años en el sistema de seguridad social en general y en particular el caso del ISSSTE, y algunas otras variables que se cree también tienen un efecto considerable.

Como se señaló en la primera parte, la seguridad social desde su comienzo ha mantenido un matiz político, es decir que el manejo de los recursos que se le canalizan al sistema se ha llegado a utilizar con fines políticos, con el fin de legitimar al grupo político que se encuentra en el poder de gobierno. El crecimiento de los beneficios otorgados por un sistema de seguridad social debe ir acompañado por un crecimiento económico sostenido y con capacidad de otorgar mayor bienestar a los beneficiarios del sistema. En caso contrario el desgaste y agotamiento de los recursos financieros es irreversible. En lo que corresponde a la transición demográfica, queda claro que tiene un efecto determinante en los problemas que enfrenta hoy el sistema de seguridad social, y además estos problemas se acrecientan en el corto plazo en nuestro país, pues el crecimiento de la población pensionada es creciente y en sentido contrario al rezago de la población activa formal que cotiza al sistema, se frena ante un crecimiento de la población informal que no cotiza al sistema. Es decir que las reformas tienen que darse en un período mínimo, para no caer en el incumplimiento de las obligaciones de las Instituciones encargadas de la seguridad social.

Otro punto importante y que se señaló desde el principio fue que el desempeño de la seguridad social va ligado estrechamente a la evolución de la economía en general, reflejada en las finanzas públicas del Estado. Dichas finanzas se precipitan en una crisis desde los setenta y han caído constantemente a lo largo de los últimos 15 años, resultando en un deterioro constante de los recursos canalizados a la seguridad social por parte del Estado y en una pérdida de valor de los recursos canalizados por los trabajadores como resultado de una economía sin crecimiento sostenido. Lo anterior es más acentuado en el caso del ISSSTE debido a que uno de sus principales ingresos proviene del gobierno y sus dependencias.

La merma del otro ingreso del ISSSTE, que son las aportaciones de los trabajadores se da a partir del adelgazamiento del Estado y la disminución de la relación trabajadores activos - pensionados, por consecuencia la caída de los ingresos al Instituto para financiar los diferentes fondos.

Para el caso del IMSS se podría comparar el adelgazamiento del Estado del ISSSTE con el crecimiento del mercado laboral informal en correspondencia con un menor crecimiento de los trabajadores formales. Todo ello merma los ingresos potenciales del Instituto y afloran los problemas financieros para el cumplimiento de sus obligaciones.

En la parte central de la investigación hay que resaltar varios puntos. La merma de las reservas del ISSSTE en sus diferentes fondos (principalmente el de prestaciones socio-económicas, el cual incluye las pensiones) debido a los procesos inflacionarios. La canalización de recursos a otros programas consume buena parte de sus ingresos. La caída del poder adquisitivo de sus ingresos, debido a los efectos de los cambios macroeconómicos en el tipo de cambio. Un último punto es el retraso en la entrega de las aportaciones de las diferentes dependencias. Como es de suponerse las sucesivas devaluaciones durante los últimos 15 años mermaron las reservas que se mantenían como respaldo a las contingencias del pago de prestaciones del ISSSTE. Aún y con los estudios actuariales que se determinaban en la Cuenta Pública de la Federación no se corrigieron los desequilibrios y se hizo caso omiso de las recomendaciones de los actuarios. Tan solo en la Cuenta Pública Federal de 1995, se estimó un incremento de las aportaciones en 2.4 veces la prima actual a los fondos (principalmente a las pensiones) y se ha preferido continuar con la ayuda del subsidio del Gobierno Federal, por un monto para ese año de 1,143 millones de pesos.

A principios de la década de los 80, era frecuente encontrar en la Cuenta Pública notas sobre la utilización de recursos de un fondo a otro, aunque no encontramos el efecto en el agotamiento de un fondo por otro, es un desvío de recursos que se utiliza inadecuadamente, quizá con beneficio social pero sin duda con efectos negativos en las finanzas de determinado fondo y muy probablemente con beneficio político.

Con respecto a los efectos macroeconómicos en los ingresos del Instituto, las compras de importación incrementan los gastos del material y aparatos que se utilizan, asimismo los ingresos pierden poder adquisitivo con los procesos inflacionarios tanto en los recursos canalizados por trabajadores como por el gobierno.

Un gran problema, que no quedaba muy claro en las fuentes de información, era el retraso en el pago de las aportaciones por parte de las dependencias de gobierno. Si bien las reservas crecían año con año, solo era contablemente, pues los recursos se entregaban a destiempo (y aún sucede) y ello desequilibra las finanzas del Instituto. En cierto momento las reservas se llegaron a constituir con el adeudo de las dependencias, por ello mencionamos que son ficticias pues realmente no existen. Aún cuando se logran cobrar éstas se terminan rápidamente debido a los crecientes compromisos del Instituto.

En la última parte de la investigación se revisó el esquema del manejo de los recursos de la Seguridad Social del Banco Mundial, el cual sugiere cambiar los sistemas que se encuentran en crisis en forma debida y paulatina según las condiciones económicas de la población.

Una vez que se alcancen las condiciones deberá entrarse en un sistema de capitalización individual para salir de los problemas que presenta un sistema de reparto, el cual representa una alta carga fiscal para el Estado en las actuales condiciones. El mismo Banco Mundial menciona que se debe pasar a un sistema de tres pilares, uno público, de capitalización individual y otro voluntario, dependiendo del nivel de ingreso de la población. Según la misma Institución, se debe adoptar lo más lento posible el sistema de tres pilares para un país de ingreso bajo, porque en caso contrario provocaría distorsiones y limitado éxito de la propuesta.

La transición en México ha traído consigo multitud de opiniones entre las cuales se mencionan regresar al esquema anterior, acelerar el nuevo esquema o cambiar a otro que brinde mejores posibilidades, principalmente a los trabajadores.

En resumen, la presión que ejerce una creciente fuerza de trabajo busca salida en la jubilación temprana desperdiciando experiencia y recursos al tener que pagar una pensión por más

tiempo como resultado del incremento en la esperanza de vida. Al entrar generaciones crecientes al retiro laboral y no así un suficiente número de trabajadores activos, que incrementen la relación activos - pasivos, hace cada vez más inviable el sustento financiero del pago de pensiones. Es así como el crecimiento demográfico y el incremento en la esperanza de vida se observan como el problema inevitable de la crisis del sistema de pensiones y en general de la seguridad social. Pero por el otro lado, si el mercado laboral diera cabida al constante crecimiento de la PEA y prolongara la edad de retiro de acuerdo al incremento en la esperanza de vida sería menor el peso financiero que hoy enfrentan los sistemas de pensiones.

En lo general una economía real con crecimiento estable daría un respaldo suficiente a los sistemas de pensiones y seguridad social. La estabilidad de los salarios, como fuente del ingreso de las instituciones y al mismo tiempo el equilibrio de precios en insumos y bienes que adquieren los institutos para cumplir con sus funciones dejarían de mermar las finanzas de la seguridad social.

Cabe mencionar que todos estos cambios se han dado dentro de una transformación del modelo de acumulación. En la década de los 70 la participación del Estado en la economía era notable; poseía multitud de empresas para tener aparente control de ésta. Con la crisis económica se dieron cambios en dirección a una apertura del mercado de bienes y financiero, así como una menor participación del Estado por una creciente economía de mercado; donde el Estado sólo regula a los agente económicos. Es decir, las fuerzas del mercado influyen cada vez más sobre las variables macro y microeconómicas, ya sea tipo de cambio, precios, salarios etc. La menor intervención resulta en un menor control estatal sobre la economía y donde el capital sobre todo el financiero se apropia de una mayor parte del ingreso nacional. Es en este ámbito donde se privatizan las pensiones y se asume el riesgo que puede tener una economía de mercado, sobre todo en una economía emergente o subdesarrollada como la nuestra.

La justificación más propia de un cambio en la administración de los fondos de pensión es el nuevo orden del sector financiero tanto al interior como al exterior de la economía. Los cambios en la regulación de los flujos de capital tendientes a una liberalización, generan escenarios o

ambientes en donde se estructura su actividad. La privatización de los fondos de pensión con el surgimiento de las Afores da lugar a un creciente mercado de capitales, a una transacción de recursos financieros y a una mayor velocidad de la tasa de ganancia del capital financiero. Es así como se generan mercados emergentes, siendo ejemplo de ello la economía mexicana. Por otro lado, el efecto al interior de la economía respecto al crecimiento del ahorro interno, de las inversiones, del crecimiento del empleo, inclusive del crecimiento del producto basándose en la creación de las Afores y a las reformas de la seguridad social, es poco objetivo debido a que no hay garantías del efecto directo que los recursos privatizados de los fondos de pensión logren un crecimiento económico.