

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**“EL SISTEMA DE PENSIONES PRIVADOS: SU GÉNESIS  
Y DESARROLLO DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS CRISIS ECONÓMICAS RECURRENTE”**

Tesis que para obtener el grado de licenciado en Economía

Presenta:

Gustavo Garay Hernández

Asesor: Mtro. Laureano Hayashi Martínez

Ciudad de México  
Diciembre, 2019



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## Agradecimientos

Este trabajo está dedicado a mis padres, por todo lo que implica educar a un hijo y encaminarlo con los mejores valores. Especialmente agradezco a mi madre por haberme apoyado en este largo camino sin importar cuales fueran los obstáculos.

A mis hermanos Kathia, Ulia e Iván por ser un ejemplo y por su apoyo incondicional.

A todos mis maestros, amigos y conocidos que han contribuido a mi aprendizaje de manera directa e indirecta. El aprendizaje también se adquiere de las experiencias.

A mi asesor y amigo el Mtro. Laureano Hayashi Martínez por su paciencia y por haber confiado en mí al haberme incluido en su proyecto de investigación y por permitirme colaborar de forma activa.

Al proyecto de investigación PAPIIT 2014 No. IN309114 “Hacia un sistema nacional de pensiones: un análisis económico, jurídico y actuarial de los sistemas de pensiones estatales”

A la Universidad Nacional Autónoma de México por abrirme sus puertas desde mi entrada al bachillerato.

A la Facultad de Economía por permitirme ser parte de ella.

## Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN.....	i
CAPÍTULO I .....	1
<b>Antecedentes generales del modelo neoliberal y la tendencia hacia la privatización .....</b>	<b>1</b>
Factores desencadenantes del modelo neoliberal y el proceso de exportación de capitales.....	3
Consolidación del proceso neoliberal .....	6
Modificaciones internas en la estructura económica estadounidense .....	10
Consecuencias externas, como resultados de las modificaciones internas de la economía estadounidense.....	12
Adopción del paradigma neoliberal en las economías subdesarrolladas .....	13
CAPITULO 2 .....	22
<b>El Camino sinuoso de la privatización de la Seguridad Social: IMSS e ISSSTE .....</b>	<b>22</b>
Apartado 5.5.1 del Plan Nacional de Desarrollo .....	28
5.5.2 Sistema financiero para impulsar el ahorro y la inversión productiva .....	29
5.5.3 Ahorro y seguridad social.....	29
La sub-sumisión de la política económica mexicana a los intereses del sistema financiero: las casas de bolsa y la banca comercial.....	33
<b>El ascenso y comportamiento de las casas de bolsa como nuevos grupos.....</b>	<b>42</b>
de poder de cara hacia la reconfiguración del sistema financiero .....	42
Caída de la inversión extranjera.....	42
Restricciones financieras internas.....	42
<b>La banca nacionalizada 1982 .....</b>	<b>43</b>
Las casas de bolsa.....	44
<b>Una visión global sobre la problemática del sistema financiero, para los años de crisis .....</b>	<b>44</b>
El Nuevo orden financiero derivado de las Reformas de 1988-1991 .....	45
<b>Reformas financieras internas.....</b>	<b>45</b>
Desregulación <b>bancaria</b> .....	45
Constitución de los grupos financieros privados .....	46
CAPÍTULO 3 .....	48
<b>La crisis económica de 1994 como factor decisivo .....</b>	<b>48</b>
<b>para la privatización del sistema de pensiones mexicano .....</b>	<b>48</b>
Apertura comercial y las variables macroeconómicas.....	48
<b>Inflación, tipo de cambio y la balanza de pagos.....</b>	<b>50</b>
<b>Antecedentes y avances de la reforma financiera e integración.....</b>	<b>51</b>

Modificaciones a la banca de desarrollo como consecuencias de la reforma financiera.....	56
Una visión de conjunto de la recuperación económica 1988-1993;.....	57
crisis y privatización de las pensiones 1994.....	57
Crisis financiera mexicana.....	60
Factores políticos explicativos de la crisis.....	62
Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Apartado quinto.....	66
5.5 El ahorro interno base primordial del crecimiento.....	69
5.5.1 Una reforma fiscal para el ahorro y la inversión privada.....	69
5.5.2 Sistema financiero para impulsar el ahorro e inversión.....	70
5.5.3 Ahorro y Seguridad Social (cita textual).....	70
Reformas a la seguridad social 1995: sistema de pensiones.....	72
El ISSSTE y las reformas de 2007.....	75
Problemas de cobertura.....	75
Financiamiento.....	76
Elegibilidad.....	76
Beneficios.....	77
Garantía de la pensión mínima.....	77
Sistema de Ahorro para el Retiro.....	77
Factores demográficos.....	78
Adelgazamiento del sector público.....	78
Contribuciones insuficientes y la relación con los beneficios.....	78
Portabilidad.....	78
Reservas.....	79
Costo fiscal.....	79
CONCLUSIONES.....	81
Bibliografía.....	87

## INTRODUCCIÓN

A partir de la década de 1960 la economía internacional entró en un proceso de desaceleración productiva, que culminó en la ruptura de los acuerdos pactados al final de la Segunda Gran Conflagración. Durante ese periodo y en décadas posteriores se profundizaron los problemas económicos; concretamente se estancó el capital productivo, la inversión y la productividad. Asimismo, se registraron desequilibrios en el nivel de precios del petróleo y de las materias primas. En el ámbito macroeconómico se disparó la inflación y el desempleo.

En un ambiente de inestabilidad con abundantes excedentes monetarios provenientes de la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP), el capital privado no perdió la oportunidad de emplear otra estrategia como medio de valorización del dinero, es decir, sustituyeron el modo de producción y sus relaciones por otro que les reportaba mayores beneficios. Este nuevo modelo económico está impregnado de la retórica de que las “entidades privadas son más eficientes y competitivas”, por tanto, defiende la “libertad”.

Los cambios en la dinámica internacional implicaron repercusiones en las estructuras de las principales economías desarrolladas, obligándolas, en primer lugar a entablar una lucha a ultranza por la apropiación de la tasa de ganancia, en un contexto de baja rentabilidad en la economía real y por otro lado, a buscar una estrategia global que fuera avalada por los Estados, con el objeto de imponer un conjunto de políticas económicas y sociales que les garanticen estabilidad y ganancias, destacando las privatizaciones a gran escala.

No obstante lo anterior, las llamadas economías en desarrollo no son ajenas a estos procesos. Estas, bajo un contexto de excedentes monetarios y facilidades de préstamos internacionales, se aventuraron en una política de financiación que terminó en la reiterada contratación de deuda externa que exigía tomar el control de la inflación, gasto público y el saneamiento de las finanzas públicas.

América Latina fue una de las principales regiones en aplicar irrestrictamente el conjunto de políticas, viéndose obligada a adoptar el modelo neoliberal como un modo de producción y modelo social. La región, a pesar de haber seguido el credo neoliberal, pronto se involucró en una serie de crisis económicas y deudas internacionales que expoliaban parte de los recursos necesarios para la planeación y ejecución de proyectos productivos.

En ese contexto latinoamericano, México se inserta y emprende una serie de privatizaciones de sus entidades públicas y de los servicios sociales con carácter público, como medio de restitución de la tasa de ganancia. La privatización se toma como medio de reestructuración económica y como fórmula general para la superación de las contradicciones económicas, constituyendo así uno de los ejes de la política neoliberal.

La privatización no sólo se remite a las entidades estatales si no que amplía y apunta sus tentáculos en contra de la seguridad social. Para el caso de los servicios y la seguridad social, la privatización no siempre presupone el cambio de propiedad, sino que, puede darse la entrada a los agentes que proporcionan el servicio sin alterar la situación del usuario, como sucedió en el sistema de pensiones mexicano al introducirse el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Este sistema fue el experimento

previo a la privatización de las pensiones a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), ya que se implementó de manera obligatoria.

En esa lógica y bajo la misma grandilocuencia de la eficiencia, se considera que la administración de las pensiones en manos privadas es mejor porque contribuye a disminuir el déficit y la deuda pública, a desarrollar el mercado de capitales, corregir el desequilibrio en los principales institutos y a generar una masa de ahorro disponible para la inversión.

La privatización del sistema de pensiones por reparto o de beneficios definidos se formaliza en 1995, año en que se registra la crisis económica, “el error de diciembre”, que obligó indirectamente a reforzar la acometida sobre la seguridad social y a profundizar la reestructuración de las finanzas públicas del país. Sin embargo, la privatización de las pensiones encubre un proceso de cambio que incorpora las reformas económica, financiera y comercial, y las relaciones entre el Estado y el capital privado; ya que éstas por medio de sus organizaciones empresariales (Consejo Coordinador Empresarial, CONCANACO, CANACO, etc.) presionan a los gobiernos en amplios sectores de la economía. También se valen de los medios de comunicación e instituciones educativas para que elaboren documentos que presenten proyecciones de quiebra de los institutos. Otro recurso es solicitar el apoyo de los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Estas instituciones al ser de carácter internacional y al gozar de plena “confianza”, urgen a sus correligionarios a elaborar publicaciones fatalistas sobre la insostenibilidad de la seguridad social, a tal grado de considerarlas un objetivo.

La reforma a los sistemas de pensiones pretendía frenar las presiones generadas por los desequilibrios financieros propios de los institutos, que amenazaban con explotar pronto, lo que pondría en riesgo los esfuerzos por corregir las finanzas públicas. También permitiría corregir las anomalías referentes al mercado laboral según la tecnocracia en turno, ya que, al ser un sistema basado en cuentas individuales, crearía un vínculo más directo entre las contribuciones y la pensión recibida; del mismo modo, se reduciría la carga impositiva de las empresas sobre el salario base, permitiéndoles ser más competitivas en un entorno de apertura comercial.

El gobierno federal, para validar las reformas al sistema de pensiones, utilizó un conjunto de variables, entre las que destacan los cambios demográficos, problemas o desequilibrios financieros que venía enfrentando los institutos, desproporción entre los beneficios y las contribuciones y la promoción para incrementar el ahorro privado interno. Respecto a estas variables, parece que hay un consenso de carácter internacional, pues son indistintamente utilizadas por los gobiernos que han reformado sus sistemas de pensiones.

Ya en un sistema de pensiones reformado, los nuevos afiliados hacen sus contribuciones en cuentas individuales, de esa manera, se evitan distorsiones de “equidad”. Cada trabajador afiliado tiene una cuenta a su nombre compuesta por tres subcuentas: retiros, vivienda y aportaciones voluntarias. Los recursos correspondientes a las pensiones y en posesión de los institutos son transferidos a las Afores, para que finalmente sean puestos en manos de la especulación a través de la inversión en los instrumentos financieros permitidos, mientras que el restante sería canalizado al Infonavit.

Las principales características del sistema de pensiones privado son:

*Contribuciones:* se mantiene la contribución tripartita

*Beneficios:* en el caso de la vejez, estos dependen de las contribuciones acumuladas y capitalizadas (libres de comisiones) en la cuenta individual del trabajador.

*Pensión:* para obtener la pensión por vejez el trabajador deberá tener mínimo 65 años y 60 años en el caso de cesantía avanzada.

*Retiros parciales:* el trabajador podrá hacer un retiro equivalente a un mes de salario y sólo se podrá hacer por una ocasión. En caso de desempleo de al menos 45 días, se puede retirar como máximo 10% de sus recursos acumulados, si se ha contribuido al menos con 250 semanas y si no ha utilizado ese medio.

*Administración:* los recursos son administrados por las Afores, las cuales las registran en cuentas individuales, pero sólo invierten los recursos de la subcuenta de retiro y aportaciones voluntarias. Cada trabajador puede elegir libremente la administradora de su conveniencia y los traspasos están restringidos a uno por año. Estas administradoras cobrarán una comisión por el manejo de la cuenta en cualquiera de las tres siguientes modalidades: *a)* sobre el flujo de aportaciones, *b)* sobre el saldo acumulado y, *c)* sobre los rendimientos obtenidos o una combinación de estos tres. A partir de 2008, sólo se cobra comisión sobre los saldos acumulados.

*Regulación:* la autoridad encargada de vigilar todos los procesos y cumplimientos de las normas y acuerdos establecidos es la Consar.

En la actualidad, el modelo de pensiones vigente rompe con el esquema regulado y administrado por el Estado y da paso a un sistema que obliga a los trabajadores a dejar sus ahorros (fondos) en manos de las empresas privadas; lo cual resulta en una reforma regresiva y contraria a los derechos de los trabajadores. También omiten los riesgos y la incertidumbre a la que están sujetos los fondos, pues al ser canalizados hacia el sistema financiero, puede generarse un rendimiento o pérdida. Por otra parte, la administración de los fondos está ligada a la pericia o impericia de los administradores. Tampoco mencionan quiénes serán los responsables de las pérdidas en el valor de los fondos acumulados, por lo que existe un vacío legal respecto a la fijación de responsabilidades a terceros.

Pero, ¿por qué se ha dado el proceso de cambio y de privatización sin restricciones? La privatización se ha facilitado porque se ha alentado un cambio que mengue la moral y los valores sociales para mantener la conveniencia en el individualismo y así mantener a la población sumergida en una andanada de mensajes que le impida entender la situación en la que se encuentra. Mantener a la población en un estado permanente de ansiedad interior y preocupación funciona porque mantiene a la población ocupada en asegurar su propia supervivencia e impide colaborar en una respuesta eficaz. Por lo tanto, la técnica que es utilizada constantemente, consiste en el sometimiento de la población y llevar a la sociedad a fuerte situación de inseguridad, angustia y terror, de manera que la gente se sienta sobrepasada y pida a gritos una solución: ¿esto se te hace conocido?

El desmoronamiento de la cohesión social conduce a un aislamiento en donde el ser humano como ente social sólo sabe gobernarse a sí mismo aspirando a salir individualmente de la frustración y del entorno ensoñador del que los medios de comunicación son partícipes; ya que los medios de comunicación hace mucho que forman parte del mundo de las élites. Sólo hace falta analizar quiénes son los dueños y cómo se entrelazan sus intereses dentro del quehacer económico y político (poderes fácticos). La prensa libre es un mito porque es propiedad de los poderosos.

El objetivo de este trabajo es explicar que la privatización de la seguridad social, en su ramo de las pensiones, es consecuencia directa de las crisis económicas recurrentes, en especial la de 1995 y de cómo éstas, a su vez, propiciaron los cambios en el sistema financiero que han apuntalado hacia su liberalización. La crisis de 1995 forzó al gobierno a buscar recursos para amortizar la deuda y aportar dinero a un sistema financiero deprimido y con bajos niveles de ahorro e inversión.

En la consecución de ese objetivo, en el capítulo 1 se parte de los antecedentes de la economía internacional, justo antes del rompimiento del sistema de Bretton Woods, para después mostrar aquellos factores que dieron origen y consolidación al modelo neoliberal. Se toma como punto de referencia a la economía estadounidense y su estructura, dado que las modificaciones internas en ese país tienen consecuencias de gran calado para las economías domésticas, como la mexicana. La exposición de la evolución de la economía internacional y de la propia economía mexicana nos proveerá de un mínimo conocimiento sobre las causas y motivos que llevaron a reformar una parte de la seguridad social, pues queda en la antesala de las reformas el proyecto que el gobierno ha calificado como el “Sistema de Salud Universal”, mismo que tiende a dar atención médica por capas o estratos de la población.

El capítulo 2 se centrará propiamente en los procesos de reestructuración capitalista y la modificación de los espacios de intervención entre el Estado y el mercado. También se expondrán los factores que dieron lugar a las crisis económicas de la década de 1980 y cómo a partir de éstas se comienzan a gestar nuevas relaciones entre lo político y el capital (financiero e industrial), auspiciados por las propias instituciones del Estado, que en el corto plazo sirvieron para emprender un ataque artero sobre la privatización de la seguridad social y las pensiones, al utilizarlas como pretexto para impulsar el ahorro y la inversión productiva.

En esa reconfiguración de relaciones, el Estado queda sometido a los designios del sistema financiero, especialmente las casas de bolsa que llegaron a pugnar por más espacios de inversión y mayor libertad financiera.

En el capítulo 3 se exponen los problemas de la economía mexicana como el estancamiento económico, falta de ahorro interno y el problema de la apreciación del peso y desequilibrios en la balanza de pagos, que finalmente llevaron a la economía mexicana a enfrentar una nueva crisis y a la apertura comercial y financiera. La década de 1990 tiene sus propias particularidades ya que la crisis se da en un entorno de estricto control de las principales variables macroeconómicas. La falta de crecimiento económico colocó a la economía en una fase de des-acumulación o proceso de restricción de la reproducción ampliada, que significó, de primera instancia la instauración del SAR de 1992 y la posterior privatización del sistema de pensiones del IMSS bajo las reformas a la Ley del Seguro Social de 1995 y su entrada en vigor en 1997, que concluyó dicho proceso con las reformas a la Ley del ISSSTE en 2007. Este capítulo es incisivo sobre la falta de ahorro interno, ya que el gobierno lo considera como la fuente primaria para la inversión y desarrollo, de ahí la insistencia de privatizar las pensiones y generar una fuente de ahorro para los proyectos productivos.

En suma, lo que se pretende con la privatización es que sean los bancos y sus conglomerados financieros (Aseguradoras, Fondos de Inversión, etc.) quienes manejen el ahorro colectivo sin restricciones.

Como colofón a esta introducción se presentan en ella una serie de preguntas y respuestas, cuyo objetivo es captar la atención del lector y ponerlo en sobre aviso de los diferentes conceptos que se manejan en este trabajo, todo ello en el cumplimiento de una mayor inteligibilidad.

*¿Qué es la seguridad social?*

La Seguridad Social (SS) es un sistema planeado para proteger a la población de una sociedad contra las externalidades económicas y sociales que puedan afectarles.

*¿De qué riesgos protege la Seguridad Social?*

Cubre de las privaciones que pueden sufrir los individuos a causa de la enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también da la protección en forma de asistencia médica.

*¿Cómo se financia la Seguridad Social?*

Se financia mediante las cotizaciones sociales, a las que se les añaden los fondos de los presupuestos generales del Estado. Se financian a partir del salario de los propios trabajadores y de los impuestos que paga la ciudadanía.

*¿Qué son las cotizaciones sociales?*

Son una parte del salario del trabajador que se destina a financiar la seguridad social. Una proporción de ellas se transfiere hacia el Estado y la otra se descuenta de la nómina del trabajador. Ambas salen de la retribución de los asalariados.

*¿Qué son las pensiones?, ¿Cuál es su relación con la Seguridad Social?*

Es un mecanismo que el Estado mantiene con el fin de garantizar recursos que permitan mantener un nivel de vida digno a todas aquellas personas que han dejado de percibirlos por causas como la jubilación, invalidez o muerte. Las pensiones forman parte del sistema de seguridad social, al ser éste un instrumento del Estado.

¿Qué tipos de sistemas de pensiones hay?

#### *El modelo contributivo y el universalista*

*Modelo contributivo:* en este sistema los empresarios tienen que destinar a la caja de seguridad social una parte del salario del trabajador en forma de cotizaciones sociales, mismas, que se irán acumulando hasta el día en que se jubile el individuo. La pensión la reciben las personas que han cotizado a lo largo de su vida laboral. Es un sistema contributivo porque fuerza al trabajador a destinar parte de su salario en un fondo personal.

*Modelo Universalista:* este sistema se basa en los principios de solidaridad entre ciudadanos y bajo su aplicación reciben pensión todos los ciudadanos de una sociedad con independencia de que hayan trabajado o no en su vida.

#### *¿Cuáles son las diferencias entre estos dos sistemas?*

*Contributivo:* la pensión se calcula a partir de las cotizaciones sociales de cada trabajador durante su vida laboral; se financian a partir de las cotizaciones sociales; el monto o cuantía depende de lo acumulado.

*Universalista:* la proporciona el Estado; la cuantía o monto está establecida por ley; se financia a través de impuestos por lo que es una cuestión de voluntad política del gobierno en turno.

#### *¿Qué son las pensiones privadas?*

De primera mano hay que decir que *no son pensiones*, sino fondos constituidos por el ahorro individual que hace la persona de forma “voluntaria” en una entidad gestora (Afore) hasta el momento de su jubilación. Esta entidad invierte los fondos en un Activo Financiero (AF) para obtener rentabilidad. Una vez que el individuo termina su etapa laboral puede retirar los fondos más los intereses que tales fondos pudieron haber generado. Aunque la suma del capital (fondos) más los intereses puede ser positiva o negativa.

#### *¿Qué es un sistema de capitalización?*

Es aquel en el que cada cotizante recibe al final de su vida laboral la pensión que le corresponde con los fondos que ha ido acumulando y que el sistema *capitaliza* a lo largo del tiempo al invertirlo en Activos Financieros (AF).

La pensión que reciba el individuo estará en función del ahorro más los intereses. En este sistema cada trabajador se paga su pensión, pero la cuantía depende del rendimiento que pueda arrojar el sistema, positivo o negativo, de ahí el riesgo para el pensionista.

*¿Qué es un sistema de reparto?*

Es aquel en el que los trabajadores van cotizando día a día y con los fondos que se van generando se pagan las pensiones de los jubilados que tienen derecho a recibirlas. En tanto que las pensiones de los jubilados de mañana se pagaran con las cotizaciones de aquellos trabajadores que están activos. Este es el método que se aplicaba en México hasta antes de su privatización.

*¿Por qué se dice que el sistema de reparto es un mecanismo de redistribución?*

Por dos razones:

- 1) Transfieren rentas (ingresos) desde los periodos de actividad hacia los periodos de no-actividad.
- 2) Redistribuyen intergeneracionalmente los ingresos.

*¿Las pensiones son parte del salario?*

Sí, son un salario diferido y en la literatura económica se les conoce como salario indirecto; pues es aquel que se recibe en forma de bienes públicos que son financiados con las contribuciones.

## CAPÍTULO I

### *Antecedentes generales del modelo neoliberal y la tendencia hacia la privatización*

Al término de la Segunda Guerra Mundial se estableció un acuerdo que estipuló un nuevo orden mundial cimentado sobre los acuerdos del sistema de Bretton Woods. Así mismo se crearon instituciones como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco de Pagos Internacionales de Basilea, cuyo objetivo era contribuir a la estabilidad de las relaciones internacionales. La reconfiguración de las relaciones internacionales y el surgimiento de nuevas formas de organización estatal bajo la sombra de ese nuevo orden mundial fueron planteadas para evitar el renacimiento de aquellas circunstancias que trastocaron el ciclo económico que dio origen a la crisis de 1929, mejor conocida como *el crack del 29*, pero sobre todo, para evitar las pugnas interestatales y geopolíticas que culminaron en la guerra. Al término de la segunda conflagración surgió una muy variada clase de países, principalmente en Europa, proclives a tener una mayor participación en la actividad económica. (Palazuelos, 2009)

Cada una de estas formas de gobierno aceptaba abiertamente que el Estado debía concentrar su atención en el pleno empleo, el crecimiento económico y el bienestar social, y que el poder estatal podía desplegarse junto a los procesos del mercado para alcanzar sus objetivos. Al conjunto de estas políticas y sus aplicaciones se les conoció como “políticas Keynesianas” y fueron utilizadas para suavizar los ciclos económicos y asegurar el pleno empleo.

También se incentivó el libre comercio de bienes, sobre un tipo de cambio controlado o tipo de cambio fijo sujeto a la convertibilidad de dólares estadounidenses en oro a un precio fijo. Del mismo modo, se establecieron acuerdos entre el capital y el trabajo (sindicatos) para garantizar la paz al interior de las economías domésticas.

Como resultado de ese acuerdo tanto en Europa como en Estados Unidos, se fundaron formas de gobierno con estructuras demócratas con sólidas convicciones sobre el papel que el Estado debía desempeñar para asegurar el pleno empleo, el crecimiento económico y el bienestar de su población. Al mismo tiempo, el poder del Estado debía desplegarse de manera conjunta a los procesos del mercado o, en caso necesario, tendría que intervenir o sustituir a éste si existiese algún fallo.

En relación a ese acuerdo, Estados Unidos tenía que permitir la libre circulación del dólar para sustentar su convertibilidad como moneda de reserva global, para asegurar su hegemonía económica. Ese sistema existió a expensas de la industria militar estadounidense.

Es así que los países desarrollados y subdesarrollados bajo la conducción estatal se aventuraron a intervenir en la formulación de una política industrial y salarial, a la vez que diseñaron una variedad de sistemas de protección (asistencia social, salud, pensiones, política salarial, entre otros). Este periodo de fuerte proteccionismo fue conocido en América Latina como Modelo de Sustitución de Importaciones (MSI) cuyo rasgo característico es un sistema político-económico que señalaba el modo en que los procesos del mercado y las actividades empresariales y corporativas debían de coexistir con un Estado que desplegaba un entorno regulador.

En suma, las actividades del Estado intervencionista sirvieron para promocionar una economía social y moral, convirtiéndose en un campo de batalla en donde la clase trabajadora y sus

agrupaciones (sindicatos), así como los partidos de izquierda, cimentaron una importante influencia dentro del aparato estatal.

Es justo esa coexistencia, la que permitió que se dieran altas tasas de crecimiento económico durante las décadas de 1950 y 1960. Entre los beneficios que reportó está la expansión de los mercados de exportaciones, mientras se limitaba la exportación de ciencia y tecnología, lo cual implicó la acentuación de la relación de dominante-dominado.

Para la década de 1960, este sistema de participación y coexistencia entre el Estado y las libres fuerzas del mercado se fue deshaciendo, tanto a escala internacional, como en las economías domésticas. En cualquier rincón del mundo se hacía evidente los signos de una crisis por acumulación del capital.

La crisis económica que se fue gestando durante la segunda mitad de la década de 1960 y que estalló definitivamente en la década de 1970 con una profunda estanflación,<sup>1</sup> se hizo patente al manifestarse en un claro declive de algunos indicadores macroeconómicos como: el estancamiento de la producción, la inversión, productividad, inflación, desempleo y desequilibrios comerciales y fiscales; y puso fin a un periodo de relativa estabilidad y crecimiento. La caída de los ingresos tributarios y el aumento de los gastos sociales provocaron crisis fiscales en varios Estados. (Harvey, 2007) Tal etapa dejó al descubierto que las políticas keynesianas habían perdido efectividad.

Sin duda los dos más importantes manifiestos de la crisis a nivel mundial fueron la declaración de quiebra del sistema monetario internacional de Bretton Woods, a comienzos de la década y la crisis del petróleo en 1973, que resultó en creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), pues ésta manipuló los precios del petróleo a través de la oferta, y como resultado se obtuvo un fuerte flujo de dólares hacia la región de medio oriente. A esa etapa de abundancia de dinero se le conoció como los petrodólares. La manera en que Estados Unidos repatrió esos dólares fue por medio de la coerción y la amenaza de una invasión militar para aquella región.

De 1975 en adelante, los países desarrollados, miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) muestran economías ralentizadas por un notable decremento en la inversión; provocado por el deterioro de la tasa de ganancia, motor del sistema capitalista. La desaceleración de la economía se profundiza en el sector industrial, dado que se registró una disminución en la formación bruta de capital fijo (indicador de la inversión), al tener como consecuencia inmediata el incremento en la tasa de desempleo<sup>2</sup> y la estanflación. Del mismo modo se afectaron drásticamente los niveles de productividad. (Palazuelos, 2009)

El aumento en la inflación es resultado de la pugna que se generó por y entre los diferentes sectores del capital, en una contienda abierta, por la generación de la ganancia y, sobre todo, por la apropiación en un contexto económico que presenta dificultades en la valorización del capital; estos hechos suceden en el plano de la economía real.<sup>3</sup> En adición a lo anterior, también se dieron modificaciones en el ámbito financiero e impactaron la manera de hacer negocios entre los países, es decir, en el comercio internacional.

---

<sup>1</sup> Estanflación: coyuntura económica en la que se produce un estancamiento del ciclo económico y la inflación es muy alta y no cede (Internet).

<sup>2</sup> Tasa de desempleo: determina el nivel de falta de empleo respecto de la PEA  
 $TD = (\text{número de desempleados} / \text{PEA}) * 100$ .

PEA= empleados + desempleados (internet:www.encyclopediaeconomica.com)

<sup>3</sup> La economía real se refiere a la producción, distribución y consumo de los bienes y servicios.

En un intento por dar respuesta a la falta de crecimiento económico, surgieron grupos de poder político en Estados Unidos y en Europa que pugnaban por un control estatal más estricto y por una regulación de la economía a través de estrategias corporativas. Sin embargo, estas propuestas no prosperaron porque esa situación planteaba una clara amenaza contra la élite económica dominante, tanto en los países de capitalismo avanzado como tardío (México, Chile y Argentina). De forma tal que ganaron los intereses de todos aquellos agentes partidarios del poder corporativo y financiero y su liberación, en otras palabras, del proyecto neoliberal.

Finalmente, como parte de una estrategia contra la caída de la tasa de ganancia y, por lo tanto, sobre la economía real y el sistema financiero internacional; el capital tiene la iniciativa de dirigir sus recursos hacia el sistema financiero especulativo. Para ello se aplicó una estrategia de carácter internacional que perseguía la eliminación de todas aquellas restricciones que hasta esos momentos imperaban sobre el capital financiero.

La orientación masiva de capitales hacia los mercados emergentes disparó la liquidez, al ampliar la oferta de crédito, misma, que en años posteriores se convierte en el ocaso de estos países al endeudarse con los organismos financieros internacionales.

### *Factores desencadenantes del modelo neoliberal y el proceso de exportación de capitales*

Las características que la economía internacional adoptó en la segunda mitad de la década de 1970, repercutieron en el nuevo orden financiero internacional. Para entender este nuevo orden, es necesario analizar los factores que permitieron el cambio en el modo de producción y sus relaciones con la sociedad. Esos factores son *a)* la crisis definitiva del sistema monetario internacional, *b)* la colocación de excedentes monetarios provenientes de los países petroleros hacia las economías occidentales, *c)* la desorganización de los mercados de las materias primas, *d)* el cambio en la estrategia de las corporaciones financieras transnacionales y las crecientes dificultades presupuestarias de los países desarrollados.

A continuación, se reseñarán brevemente estos factores considerando los puntos más importantes que los acompañan.

- a)* Desaparición del sistema monetario internacional; ruptura de los acuerdos de Bretton Woods.

La constante inadecuación de aquel sistema monetario al contexto económico surgido durante la expansión económica de las décadas de 1950 y 1960, hizo necesaria la adopción de diferentes reformas. No obstante, dichas medidas sólo fueron un atenuante para el sistema.

Por otra parte, la situación exterior de la economía de Estados Unidos en los comienzos de la década de 1960 se deterioró hasta el punto en que las reservas de oro y activos internacionales en manos de la Reserva Federal apenas suponían 10% de las reservas mundiales y su cantidad de oro que era la base sobre la cual se establecía el valor de los dólares, apenas y podía respaldar uno de cada diez dólares que circulaban por el mundo.

En este contexto, el presidente de Estados Unidos de aquella época, Richard Nixon, decidió poner fin a la convertibilidad del oro-dólar, alterando el orden del sistema financiero internacional. Con ello dio paso a un sistema fiduciario, de modo que ninguna moneda tenía

vinculación directa con el oro ni con ninguna otra: ningún gobierno tenía que asumir la obligación de mantener la paridad fija de su moneda nacional.

Desde el rompimiento de estos acuerdos, la liquidez<sup>4</sup> quedaría determinada por las condiciones financieras internacionales, es decir, los mercados financieros internacionales son los que adoptarían el papel de proveedores de recursos monetarios.

Los agentes financieros internacionales defendieron a ultranza este nuevo sistema, argumentando que los ajustes monetarios pueden realizarse con mayor suavidad, puesto que no estaban sujetos a la rigidez de las tasas de cambio fijo. Asimismo, los bancos centrales no tendrían que seguir gastando sus reservas para mantener la paridad de las monedas y cada gobierno tendría la libertad de elegir su propia política cambiaria, dando mayor libertad para elaborar las políticas monetaria y fiscal, a manera de aislar la economía nacional de las presiones inflacionarias procedentes de otros países y, por último, la nueva situación reportaría mayor liquidez, permitiendo el acceso a fuentes de crédito más abundantes y con menores costos.

#### b) excedentes de petrodólares

El excedente de petrodólares es el copioso volumen de liquidez disponible en los bancos de las principales economías desarrolladas, durante la segunda mitad de la década de 1960, provenientes de los países productores de petróleo (OPEP) generando un cúmulo ocioso de grandes reservas de dólares en un periodo de nula demanda de crédito, reafirmada por la caída de la tasa de ganancia en los países desarrollados. Bajo ese contexto, la estrategia consistió en fomentar la demanda de crédito en economías occidentales que presentaban problemas presupuestarios, así como en facilitar préstamos a países subdesarrollados que ofrecían ventajosas garantías ante los prestatarios.

Se trataba de países con recursos petroleros que requerían de divisas (México, Venezuela, Argelia) o de países que requerían de ahorro externo para seguir sosteniendo altas tasas de crecimiento económico (países asiáticos y latinoamericanos) o bien de países de Europa del Este que iniciaban la apertura económica.

Ello permitió que un grupo de naciones que no pertenecen al grupo selecto de países dominantes lograron obtener estímulos para endeudarse ante una amplia oferta de préstamos otorgados a tasas de interés bajas y denominadas en dólares.

#### c) desequilibrios en los mercados de materias primas (crisis del petróleo)

Se refiere a los cambios en la escena financiera como consecuencia de los *shocks* de oferta del petróleo, así como, la desestabilización del precio de las materias primas.

El comercio internacional de esos productos básicos se alteró por las constantes alzas registradas en sus precios, así como por las modificaciones a los términos de intercambio.<sup>5</sup> En esas condiciones surgieron nuevos intermediarios que vieron las posibilidades de

---

<sup>4</sup> *Liquidez*: facilidad e inmediatez con la que los activos pueden transformarse en dinero sin pérdida de valor. El dinero es el activo más líquido que existe por ser el medio de pago comúnmente aceptado.

<sup>5</sup> *Términos de intercambio* es la relación que existe entre los precios de exportación respecto a los precios de importación.

acceder a los oferentes primarios, comprando y comprometiendo pedidos de compra, que después ellos ofrecían en otros mercados bajo condiciones comerciales y financieras novedosas a otros intermediarios, o bien, a las empresas que demandaban esos productos.

De esa actividad brotaron una infinidad de modalidades de contratación de financiamiento y de intermediación de metales, artículos agropecuarios y productos energéticos. Pronto se consolidó el mercado de derivados.

La crisis económica de 1973 supuso la desarticulación de una parte del comercio internacional que se había establecido bajo un control oligopólico de las grandes compañías financieras estadounidenses. Los países productores nacionalizaron su producción de crudo o bien suspendieron las concesiones de explotación de sus yacimientos otorgados con anterioridad.

### c) cambio en la estrategia de las corporaciones

Otro factor de grandes consecuencias que facilitó las modificaciones a las condiciones financieras internacionales fue el comportamiento que adoptaron las corporaciones transnacionales ante una caída de la tasa de ganancia.

Para salir adelante de ese ciclo de pérdidas, las empresas se dieron a la tarea de implementar diferentes políticas tecnológicas, salariales y de empleo; al mismo tiempo que diseñaron nuevas estrategias comerciales y productivas que se decantaban por un sesgo cada vez más financiero en el conjunto de su actividad económica real.

Las corporaciones internacionales acentuaron su interés por reducir los costos financieros de sus pasivos (deudas) aprovechando la presencia de sus compañías filiales en distintos países. Buscaron la mejor manera de allegarse recursos monetarios a través del crédito o emisión de títulos financieros, según las ventajas que ofrecía cada país.

Lo anterior llevó a estas entidades a independizarse de sus países de origen y del destino de su financiación, a la vez que ampliaron la diversificación de su pasivo mediante la emisión de obligaciones en los mercados financieros internacionales que les proporcionaban menores costos de emisión o de amortización o por el otorgamiento de plazos más largos para liquidar la deuda.

También, las compañías transnacionales incorporaron la posibilidad de rentabilizar los niveles de liquidez disponibles a través de las compañías filiales, actuando como prestamistas en los mercados de títulos y de crédito, al depositar dólares en bancos europeos y adquirir obligaciones emitidas por otras empresas y gobiernos en sus mercados financieros.

Los departamentos de esas corporaciones encontraron la manera de realizar operaciones cambiarias superiores a sus requerimientos específicos de intercambios comerciales y de sus inversiones productivas, a la vez que diversificaron el riesgo de sus operaciones.

En suma, en esa década se produjo una importante intrusión de las corporaciones transnacionales en los mercados financieros, cuya importancia radica en la capacidad de sus operaciones, la innovación en la emisión de deuda y, un carácter internacional en el conjunto de sus actividades y la profundización en las relaciones empresa centro-filial.

#### e) déficit presupuestario

Un elemento más que fomento el desarrollo internacional de los mercados financieros fue la ampliación de déficit fiscales que registraban la mayoría de los países occidentales. En el periodo de 1974 se produjo un fuerte incremento de los gastos, que llevó a un deterioro de la cuenta pública de la mayoría de las economías desarrolladas. Por un lado, aumentaron las transferencias para dar cobertura en materia de seguridad social a un número creciente de trabajadores desempleados y en vísperas de obtener una jubilación. Por otra parte, los gobiernos siguieron manteniendo una política keynesiana que condujo a aumentar sus gastos para generar una mayor demanda pública que compensara la caída de la inversión y el consumo.

La presencia de las tensiones inflacionarias en sus respectivas economías indujo a los gobiernos occidentales a buscar formas de financiación que implicasen la menor monetización posible de su déficit, por lo que uno de sus recursos fue la demanda de préstamos exteriores y la emisión de deuda en los mercados internacionales.

#### *Consolidación del proceso neoliberal*

Si bien el modelo neoliberal es consecuencia de la erosión de otros modelos económicos que tienen sus orígenes en periodos pasados (desde el mercantilismo, el modelo clásico, y el Estado de bienestar), también lo fue como una reacción teórica y política contra el Estado intervencionista y el creciente poder que fueron adquiriendo los sindicatos. Fue el golpe artero al movimiento obrero que había socavado las bases de la acumulación privada, al presionar por una mejor remuneración salarial. Este modelo muestra dos características distintivas: la primera de ellas fue la tendencia hacia una “tasa natural de desempleo” que es igual a la creación de un ejército industrial de reserva; y la segunda, es aquella en que la posición de un país en la jerarquía global viene definida por su capacidad para competir en el mercado mundial.

Por lo tanto, el modelo neoliberal es concebido como un proyecto político que tiende a restablecer las condiciones para la acumulación del capital y restauración del poder de las élites económicas, o también, para la creación de las élites económicas, como el caso de México con Carlos Slim, considerado uno de los hombres más ricos del mundo en un país lleno de contrastes (*Forbes*) y otros acaudalados multimillonarios de Rusia tras la caída de la ex Unión Soviética.

Los orígenes del modelo neoliberal se remontan a Chile tras el golpe militar de Augusto Pinochet en 1973. En ese mismo año el gobierno convocó a un grupo selecto de economistas que habían recibido instrucción académica en las escuelas estadounidenses años atrás. El recibimiento y adoctrinamiento de intelectuales provenientes de países subdesarrollados formó parte de un programa montado por Estados Unidos para contrarrestar el comunismo que se estaba propagando en algunos de los gobiernos latinoamericanos. De manera tal que a los sirvientes de la doctrina neoliberal se les colocó en puestos clave de la economía chilena para que del brazo del FMI se negociara la reestructuración de la economía. Los resultados fueron: apertura al capital privado nacional y extranjero para explotar los recursos naturales, privatización de los activos públicos, se revirtieron las nacionalizaciones y se privatizó la seguridad social. A las compañías extranjeras se les permitió repatriar sus beneficios y se privilegió el crecimiento económico por la vía de las exportaciones.

El neoliberalismo fue un experimento puesto en marcha en un país subdesarrollado y tiempo después se exportó y se convirtió en la norma de los países desarrollados, principalmente, de Estados Unidos e Inglaterra, dado que son estos dos países el punto de inflexión sobre el cambio de modelo económico de la posguerra. También se convierten en los principales promotores del neoliberalismo por todo el mundo, especialmente Estados Unidos, mediante la coerción, algunas veces y, en otras, mediante el endeudamiento disfrazado de desarrollo y cambio tecnológico; como lo hicieron con Arabia Saudita y Panamá.

Estados Unidos a través de sus empresas transnacionales y con la ayuda de los organismos internacionales, encabezado por el FMI, elaboraron planes de desarrollo y crecimiento económico a la talla de sus países objetivo. Los países que cayeron en ese garlito se endeudaban con el FMI, asegurando con ello la sustracción de recursos mediante el pago de la deuda y, por si fuera poco, las empresas transnacionales eran las encargadas de llevar a cabo todo el desarrollo de la infraestructura, a la vez que repatriaban la salida de esos dólares y contribuían a su estabilidad.

El neoliberalismo se implementó en Inglaterra (1979) y un año más tarde se aplicó en Estados Unidos (1980). En Inglaterra, con Margaret Thatcher a la cabeza y convencida de que lo más favorable era dejar actuar a las fuerzas del mercado, puso en práctica un programa de corte neoliberal. Durante los años sucesivos, Thatcher aplicó una política monetaria restrictiva, elevó las tasas de interés, bajó los impuestos sobre los ingresos altos, con el objetivo de incentivar a los empresarios para que invirtieran, también abolió el control sobre los flujos financieros e impuso una legislación anti-sindical, aplastó las huelgas y, finalmente, lanzó un programa de privatizaciones que comenzó por la vivienda pública y terminó con la industria, como fue el caso del acero, petróleo, gas, agua, servicios de salud y seguridad social (sistema pensionario).

En Estados Unidos este modelo se cristalizó con Ronald Reagan. La instauración del modelo en este país, fue un tanto diferente respecto al de Inglaterra y los países europeos, dado que no compartían el mismo tipo de Estado de Bienestar. La prioridad para Estados Unidos fue concentrarse en la competencia militar y espacial con la ex Unión Soviética y, por ese medio, quebrantar su economía y con ella derrumbar el régimen comunista. En cuanto al manejo de la política interna, también se redujeron los impuestos de las clases más privilegiadas, se elevaron las tasas de interés, se dio una oleada de privatizaciones en menor medida y se apagaron los conatos de huelgas.

Es importante mencionar que aunque el gobierno de Reagan compartía una visión liberal, no respetó la disciplina presupuestaria; por el contrario, se lanzó a una carrera armamentista que comprometía enormes gastos para el gobierno y aumentó el déficit público. A este respecto, podemos advertir un manejo de una política keynesiana disfrazada que fue decisiva para la recuperación de la economía y la expansión del poderío militar.

Por otra parte, algunos países europeos sufrieron importantes cambios que apuntaban hacia la imposición de este modelo, el caso más concreto fue el de Alemania, cuando Helmut Kohl derrotó al régimen social-liberal. No obstante, el resto de los gobiernos europeos fueron más cautos en la aplicación del modelo; sólo se arriesgaron en un primer momento en mantener la disciplina monetaria y las reformas fiscales, sin preocuparse tanto por los gastos sociales o enfrentar a los grupos sindicales.

Ambos países (Inglaterra y Estados Unidos) extendieron el manejo de una política monetaria restrictiva en la mayoría de los países desarrollados, por lo que la lucha contra la inflación se convirtió en el objetivo central de las políticas económicas de los gobiernos europeos; medidas

que se transformaron en el instrumento fundamental para corregir la inestabilidad en el nivel de precios, y también como mecanismo de protección y anticipación para evitar la salida de capitales hacia los mercados financieros internacionales, en especial, el mercado de Estados Unidos.

Con el afán de evitar una salida masiva de capitales hacia el territorio estadounidense, las economías europeas optaron por endurecer sus políticas monetarias, al elevar sus tasas de interés, al defender el valor de sus monedas y estimular la expansión de sus mercados financieros internacionales. La aplicación de esta política económica y monetaria respondía a los mismos intereses socioeconómicos de Estados Unidos e Inglaterra.

A la estrategia económica aplicada por los gobiernos europeos, se añaden otras dos *a)* Las políticas desreguladoras, que no son más que el desmantelamiento de las entidades productivas y servicios de carácter público, *b)* La política fiscal que atenúa la carga impositiva, al mismo tiempo que reducen el gasto público.

Sin duda, la década de 1980 fue el triunfo ideológico del neoliberalismo en los países desarrollados y la base del sistema económico vigente, al lograr que la inflación bajara y se restituyera la tasa de ganancia, así como la contención salarial y la derrota del movimiento sindical. Estos dos últimos factores se concretaron gracias al crecimiento de las tasas de desempleo, concebido como un mecanismo natural y necesario de cualquier economía inserta en el nuevo arquetipo económico. La desigualdad entre las sociedades, en la lógica de este modelo, es necesaria para restablecer las tasas de crecimiento económico.

La desigualdad queda reflejada en la tributación de los salarios más altos, pues cayeron 20% a mediados de la década de 1980, al mismo tiempo, que los valores de la bolsa aumentaron cuatro veces más rápidamente que los salarios.

Por ello surge una interrogante, ¿por qué hubo mayor dinamismo en el sector financiero, que en la economía real? La respuesta a este comportamiento fue consecuencia de la misma caída de la tasa de ganancia que obligó a buscar nuevos horizontes de explotación y de la desregulación financiera. A pesar de haberse mejorado las condiciones que permitieron revertir las altas tasas de crecimiento negativas tanto en Europa occidental como en Norteamérica, la inversión productiva tomó un ritmo más lento debido a la apertura y explosión de los mercados cambiarios internacionales, cuyas transacciones financieras terminaron por reducir el comercio mundial de mercancías.

Siguiendo esta línea de análisis se advierten otros factores que impulsaron la expansión del capital financiero como: *a)* la aplicación de los avances tecnológicos al servicio de los mercados financieros. Este fenómeno interconecta a los países y empresas distantes en tiempo real, al mismo tiempo que acortó el tiempo contemplado entre las transacciones y, *b)* los desajustes cambiarios y los desequilibrios entre las balanzas por cuenta corriente de los países desarrollados también contribuyeron a las modificaciones del escenario financiero internacional.

Igualmente, la crisis de deuda externa por parte de los países no desarrollados aportó modificaciones a dicho escenario, al quedar como eje de aquel entramado financiero, la liberalización.

Durante toda esa década (1980), las tasas de interés sufrieron altibajos, hasta que en los primeros años de la década de 1990 se generalizó un movimiento descendente, que volvió a quedar interrumpido en 1994. En los primeros años de esa década las tasas de interés a corto

plazo de las letras del tesoro de Estados Unidos pasaron de 7 a 14%; algo similar ocurrió con las tasas de interés de la banca comercial.

No obstante, ante este comportamiento en las tasas de interés, que emula el juego de una montaña rusa, se puede apreciar una tendencia hacia la reducción de los diferenciales en los tipos de interés entre los países desarrollados, así como un descenso en el nivel de precios y la homogeneidad en las políticas monetarias de cada de gobierno.

Estas políticas estimulan la expansión de los mercados financieros, tanto domésticos como internacionales, por lo tanto, hay un incremento en la cantidad de dinero que circula a nivel mundial, cuya característica principal es la libre movilidad. Sin embargo, el acrecentamiento de esa liquidez, supera los mecanismos tradicionales que los gobiernos emplean para controlar la oferta monetaria, por lo que los agregados monetarios<sup>6</sup>  $M_1$ ,  $M_2$ ,  $M_3$ ,... pierden utilidad y confiabilidad como indicadores macroeconómicos.

El manejo de las tasas de interés y otras medidas de política monetaria han quedado obsoletos al interior de las economías domésticas al mostrar una menor influencia sobre la oferta monetaria. Estos hechos, en la práctica, conceden mayor autonomía a los mercados financieros como mecanismo de ajuste. El manejo adecuado de las tasas de interés es importante ya que este opera como mecanismo de control de la inflación para predecir los movimientos de los mercados financieros (NCM).

Con respecto a los bajos niveles de ahorro existentes, se puede afirmar que son consecuencia de la supresión de los límites de creación de liquidez, la aplicación de las políticas fiscales, el creciente grado de terciarización de la economía, la mayor asimetría en la distribución de la renta. Implicando un incremento en el gasto en consumo en perjuicio del ahorro.

Paralelamente al proceso de liberalización financiera se puso en marcha un proyecto de privatizaciones, siendo ésta la estrategia para ampliar la esfera de acción de los empresarios privados; se destaca el papel preponderante que tomaron los organismos financieros internacionales como el FMI y el BM como promotores del nuevo modelo económico. Estos últimos, han encabezado la cruzada privatizadora y han impuesto la escuela de Chicago, la cual, proveyó el pensamiento intelectual monetarista (Milton Friedman).

Por privatización se entiende la transferencia permanente de las actividades de producción y servicios desempeñados por parte del sector público hacia grupos privados. La privatización puede incluir una forma más refinada, ya sea por medio de: *a)* la venta de una empresa pública a un solo comprador, *b)* venta en la Bolsa de Valores de una parte de las acciones de una empresa pública, sin dejar que la entidad quede bajo control público, *c)* venta de activos de una empresa (terreno, edificios, plantas, etc.) sin vender totalmente ésta, *d)* dejar de producir dentro de la administración pública ciertos servicios, pasando a contratarlos por una empresa privada, *e)* privatización organizativa, que conlleva cambiar su forma jurídica.

La privatización, atendiendo a la idea expuesta líneas arriba implica dos categorías: la primera denominada "perdida de la carga de gobierno", que indica que tanto los medios de financiamiento como los de prestación de un servicio queden divorciados del gobierno, y la segunda es que se incluyen disposiciones mediante las cuales el gobierno conserva parte o toda

---

<sup>6</sup> *Agregados Monetarios*: son los elementos que integran la oferta monetaria, así  $M_1 =$  al medio circulante en manos del público. Donde medio circulante es igual a la suma de los billetes y monedas en circulación;  $M_2 = M_1 + S$ . donde  $S =$  ahorro;  $M_3 = M_1 + M_2$ .

la responsabilidad de dar fondos al servicio, mientras delega algunas actividades de producción y entrega.

El proceso de privatización que subyace en la teoría neoliberal está sostenido en cuatro pilares: 1) el primero y el más usado se refiere a la eficiencia, 2) la propiedad pública pone en peligro la libertad económica, mientras que las empresas públicas cuentan con monopolios reglamentados, 3) limitan la libre elección de los consumidores, 4) y el último y más acorde con la política neoliberal, se compagina con la intención del gobierno de retraer la oferta monetaria por vía de una reducción del endeudamiento del sector público. (Harvey, 2007)

En adición a lo anterior se reconocen factores externos que empujan a la privatización, como es el caso de las relaciones existentes entre las políticas de ajuste propuestas por el FMI.

En el caso de los países subdesarrollados se ha alentado la privatización, para poner mayor énfasis en el desarrollo y crecimiento de la mediana empresa, con el objetivo de atajar el desempleo y propiciar una mejor distribución del ingreso.

En suma, la conservación de esa política monetaria restrictiva por parte de Inglaterra y Estados Unidos fue uno de los pilares de la política económica durante el periodo 1981-1992. Los restantes pilares fueron las medidas fiscales, la actividad liberalizadora y, por supuesto, la tendencia a privatizar las entidades productivas en manos del Estado y, posteriormente la privatización de los servicios de seguridad social.

La prolongada duración de esta conducción económica modificó la estructura del mercado interno de Estados Unidos, así como las bases del sistema financiero y sus relaciones con el resto del mundo.

En el siguiente apartado repasaremos someramente la economía de Estados Unidos por ser la principal potencia militar y económica, cuya influencia permeó al resto del planeta, en especial, en las economías latinoamericanas, al convertirse en los laboratorios de experimento neoliberal.

### *Modificaciones internas en la estructura económica estadounidense*

La política económica de Estados Unidos propició a que su economía se volviera un hervidero financiero, al lograr que participaran tanto el gobierno, empresas productivas, la banca comercial, establecimientos financieros y capas medias y altas de la población, favoreciendo la expansión de los mercados financieros internos.

En este sentido, el gobierno federal utilizó el auge financiero para financiar su creciente déficit presupuestario, al ofrecer altos rendimientos derivados de las tasas de interés establecidas en las letras del tesoro, convirtiéndose en un atractivo para inversionistas nacionales e internacionales.

Las empresas también encontraron fuertes estímulos para ampliar sus emisiones de títulos, tanto en formatos tradicionales como en nuevas modalidades de emisión de deuda, a cargo de la ingeniería financiera. Una parte importante de los beneficios no se reinvertían, sino que se distribuían entre los propietarios, lo que contribuyó a que se revalorizara el mercado de acciones, al llevar a este mercado a una dinámica alcista, que se reflejó en los principales índices bursátiles.

La preferencia del sector financiero sobre el real por parte de las empresas y sus dueños ocasionó que no se registraré una ampliación notable en la capacidad instalada; las operaciones realizadas en la bolsa y otros mercados financieros no estuvieron destinadas a la capitalización real de su base productiva, sino a la revalorización de títulos que ya existían. Estos hechos, sirvieron de base para que hubiera una oleada de fusiones o absorciones de empresas comerciales o industriales, con un contenido más financiero que productivo.

Ante estas circunstancias las instituciones financieras no bancarias cobraron un protagonismo en la escena financiera norteamericana. Se trataba de bancos de inversión, sociedades financieras, sociedades hipotecarias, compañías de seguros e inversionistas institucionales entre los que destacan los fondos de pensiones y fondos mutuales.

Los fondos de pensiones, tanto públicos como privados, adquieren mucha importancia, pues elevaron sus activos de 9 millones de dólares en 1980 hasta 4.7 billones de dólares en 1994 (COLMENARES, 2012). Así pues, instituciones que tenían un carácter protector, han desplegado un rumbo cada vez más financiero en su actividad, convirtiéndose en potentes organizaciones financieras que disponen de copiosos recursos para participar en los mercados bursátiles.

Ante el espectacular crecimiento de los fondos de pensiones como inversionistas y de la estrategia adoptada por el gobierno, los bancos comerciales vieron afectados sus operaciones financieras, dado que estos agentes económicos estrecharon su conexión directa con los mercados financieros locales e internacionales, haciendo a un lado la intermediación bancaria, a tal grado que tuvieron que soportar la competencia proveniente de las empresas financieras no bancarias y de los bancos extranjeros.

Esta situación desfavorable cambio cuando se hicieron reformas al sistema bancario de los Estados Unidos, para que la banca comercial pudiera participar en un mercado global y liberalizado.

Otro sector con menor poder, que se zambulló en esa estructura financiera fueron las familias con ingresos medios y altos, pues buscaban mayor participación en el sector para mitigar la disminución de la capacidad adquisitiva, consecuencia del alza en el nivel de precios.

Sin embargo, otro elemento que espoleo a las familias a entrar en ese juego fue el escaso grado de protección social que otorgan los gobiernos federales y estatales, dando lugar a que amplios segmentos de la población inviertan en fondos de pensiones privados y en compañías de seguros que permitan tener cobertura en la vejez, quedando reforzado ese mecanismo a través de la desgravación de los recursos que se invierten en esos fondos.

Entrada la década de 1990 la terapia económica aplicada en Estados Unidos y, en consecuencia, en los países desarrollados, reitera muchos de los ingredientes esenciales de los programas aplicados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en los países subdesarrollados y los de Europa Oriental. A diferencia de los países subdesarrollados, las reformas políticas y económicas que se imponen se hacen sin la intermediación de estos organismos financieros.

La continuidad de las reformas creó un ambiente propicio para las grandes corporaciones financieras y multilaterales, pues sirvieron para que los ejecutivos de alto nivel interactúen con los dirigentes de estos organismos: lo hacen por medio de reuniones internacionales y en organizaciones semisecretas, como es el caso del Consejo de Relaciones Exteriores (CFR por sus siglas en inglés). Por otra parte, la acumulación de deuda pública en manos privadas, les ha dado a las élites financieras el poder y apoyo político para tomar decisiones que se supone atañen únicamente al gobierno.

Adicional a lo anterior, tenemos la reestructuración corporativa y la reubicación de las plantas productivas en donde la mano de obra es más barata. La reubicación de las plantas productivas contribuye a que el desempleo también se internacionalice. Al migrar el capital de una región a otra en la búsqueda perpetua de mano de obra barata, el desempleo opera como una palanca que regula los costos a escala global.

También existe la posibilidad de que se cierren las plantas industriales o se empuje a la quiebra a pequeñas y medianas empresas y se les obligue a producir para algún distribuidor global. Esta conducta también se replica para los países subdesarrollados.

Las compañías multinacionales han adquirido el control de los mercados internos por medio del sistema de franquicias corporativas. Este proceso les permite tener bajo control los recursos humanos, la mano de obra y la organización empresarial; asegurando una parte importante de las ganancias de las pequeñas empresas locales, mientras que el grueso del desembolso para la inversión es asumido por el productor independiente.

Al interior de ese sistema el Estado protege al capital, a través de sus organismos ejecutivos (instituciones = “democracia”) y lo auspicia para que se establezcan los monopolios privados. El avance del capital bajo el cobijo del Estado da pie a un proceso más refinado que tiende a la formación de bloques económicos en Norteamérica, Europa y Asia, a la vez que estarán en constante pugna por el control financiero y productivo. Para lograr sustentar este modelo y sus objetivos tendrán que nutrirse de las economías periféricas.

Por lo que se refiere a la política fiscal, la reforma implicó una reducción de la carga impositiva sobre la población con los más altos ingresos, las ganancias financieras y los beneficios de las empresas. Ello hizo que en automático aumentará la carga que grava al resto de la población, propiciando una fuerte rigidez al alza de la capacidad recaudatoria del presupuesto federal.

#### *Consecuencias externas, como resultados de las modificaciones internas de la economía estadounidense*

El conjunto de cambios que operaron al interior de Estados Unidos provocaron impactos en las condiciones financieras internacionales que se consideran de primer orden, como es el caso del desencadenamiento colosal de capitales que se dirigió hacia los mercados financieros estadounidenses, así como la convulsión de los tipos de cambio de las respectivas divisas.

Los generosos rendimientos ofrecidos por la deuda pública emitida por el Tesoro, atrajo capitales externos, dando lugar a una apreciación del dólar hasta mediados de la década. El fortalecimiento del dólar durante ese periodo provocó alteraciones en la estructura relativa entre los valores de las demás divisas, provocando inestabilidad al mercado cambiario.

Para mediados y finales de la década de 1980 el dólar emprendió un proceso inverso al sufrido a inicios de ese periodo, es decir, se deprecia, año con año, de manera que su tipo de cambio real se redujo en 35% respecto al resto de las principales monedas.

La incertidumbre, así como las condiciones financieras cambiantes durante ese periodo modificaron el mercado de divisas y también influyó en los mercados financieros internacionales, que atrajeron a un conjunto de agentes económicos de la más variada clase para intentar ampliar sus ganancias, al jugar con las expectativas creadas en relación a los

diferenciales entre las tasas de inflación y los tipos de interés de cada nación, con respecto a los tipos de cambio de sus monedas.

De manera concomitante la ingente atracción de capitales externos permitió financiar el desequilibrio en la cuenta corriente de la economía de Estados Unidos, surgido por el desfase entre el ahorro e inversión.

El mercado de Estados Unidos se convirtió en el principal receptor de la Inversión Extranjera Directa (IED), colocándose en el primer lugar de países desarrollados receptores de inversión. Estos hechos se pueden comprobar con el establecimiento y expansión de grandes empresas europeas y japonesas mediante compañías filiales, o bien, por medio de la fusión. El caso más emblemático está dado por las compañías japonesas Sony y Toyota, dada su expansión y penetración en el mercado estadounidense.

La inversión en cartera presentó un proceso similar. Las inversiones experimentaron la fuerte atracción producida por la subida de los índices bursátiles, y por los altos rendimientos ofrecidos por la deuda emitida y por la deuda pública norteamericana.

#### *Adopción del paradigma neoliberal en las economías subdesarrolladas*

Como ya se mencionó, la economía internacional sufrió importantes cambios que tuvieron su génesis a mediados de la década de 1960 cuyos efectos se fueron transmitiendo hacia las décadas de 1970 y 1980. Estos cambios se llevaron a cabo en un entorno económico recesivo, en donde los países desarrollados perdieron parte de su capacidad de crecimiento.

Los factores que contribuyeron a esa pérdida de crecimiento fueron:

- 1) La crisis del sistema financiero internacional
- 2) El excedente monetario causado por los petrodólares
- 3) La desorganización del mercado de materias primas
- 4) Crecimiento del déficit presupuestario
- 5) Cambio en las estrategias utilizadas por las empresas transnacionales

Bajo este panorama de movimientos y desequilibrios económicos se insertan la mayoría de los países subdesarrollados, como América Latina, África y algunos países de Asia. La adopción del modelo neoliberal en estos países y en especial en América Latina, se inició en la década de 1980, cuyas economías estaban endeudadas, lo cual, facilitó que las instituciones de Bretton Woods obligaran, mediante las llamadas “condicionalidades” a reajustar sus economías. El reajuste fue obligatorio para poder adquirir préstamos que les permitiera hacer frente a sus obligaciones financieras adquiridas en el pasado y no caer en riesgo de impago. Es decir, se les obligó a estas economías a reorientar sus políticas macroeconómicas para que tuvieran concordancia con los intereses de los acreedores.

Los reajustes y reprogramaciones de la deuda tienen una doble partida; mediante la ingeniería financiera se posterga el pago del capital principal, en tanto que se hacen respetar los pagos de los intereses y la deuda se renegocia a cambio de nuevos compromisos, o bien, se refuerzan los ya existentes. También se les presta dinero a naciones que están al borde de la bancarrota para permitirles pagar los intereses atrasados de sus viejas deudas, de manera que pueden evitar temporalmente el incumplimiento, y así una y otra vez se reproduce el círculo vicioso de un endeudamiento permanente.

Es importante destacar que los acreedores aceptan renegociar la deuda, sí y sólo sí, las naciones deudoras se someten a las condiciones políticas y económicas anexadas a los convenios de préstamos. El objetivo es someter a las naciones mediante la legitimación de préstamos, y así evitar que se aventuren en una política económica nacional e independiente. En otras palabras, los préstamos requerían la adopción de un programa de estabilización macroeconómica y de reformas económicas estructurales.

La propia naturaleza de estos préstamos no favorecía a la economía real, puesto que nada de ese dinero se canalizaba a la ampliación de la capacidad productiva, es decir, a la inversión. No obstante, se conseguía otro objetivo: los préstamos de ajuste apartaban recursos de la economía nacional en la práctica, pero se impulsaba a los países a seguir importando bienes de consumo en grandes cantidades, como parte de la estrategia de desarticulación de los encadenamientos productivos. El resultado de esta transformación fue el estancamiento de las economías nacionales y la generalización de la crisis de las balanzas de pagos y el aumento de la carga de la deuda.

Estos factores, en conjunto, contribuyeron a la llamada globalización, que se vigorizó en la década de 1990, a través de pactos o acuerdos comerciales y que, en años posteriores se inicia la formación de bloques económicos, que están basados en cinco monopolios.

Estos cinco monopolios son (Amin, 1998)

- 1- Monopolio tecnológico. Requiere gastos enormes, que sólo un Estado rico y poderoso puede afrontar. Sin el apoyo estatal, en particular a través de la inversión y el gasto militar (algo que el discurso neoliberal no menciona), la mayor parte de esos monopolios no podrían madurar.
- 2- Control de los mercados financieros mundiales. Dichos monopolios poseen una eficiencia sin precedentes merced a la liberalización de las normas y reglas que gobiernan su establecimiento. Hasta hace poco, la mayor parte de los ahorros de una nación sólo podían circular dentro del ámbito, en gran medida nacional, de sus instituciones financieras. En la actualidad estos ahorros provenientes mayormente de los inversionistas institucionales (de entre ellos se cuenta con los fondos de pensiones) se gestionan de manera centralizada por instituciones cuyas operaciones tienen un alcance mundial. Hablamos de capital financiero, el componente más mundializado del capital y, sin embargo, la lógica de esa globalización de las finanzas puede ponerse en un brete por la simple decisión política de optar por la desconexión, aun si esa desconexión se limitara al dominio de las transferencias financieras.
- 3- Acceso monopolista a los recursos naturales del planeta. El capitalismo, basado en una racionalidad a corto plazo no puede superar los peligros que conlleva ese comportamiento imprudente e indiscriminado, por lo que acaba reforzando los

monopolios de los países ya desarrollados. La publicitada preocupación medioambiental de estos países se limita a no permitir que otros sean tan irresponsables como ellos.

- 4- Monopolio de los medios de comunicación. Dicho monopolio no se lleva a la uniformidad cultural, sino que abre la puerta a nuevos medios de manipulación política. La expansión del mercado moderno de los medios de comunicación constituye ya uno de los principales componentes de la erosión de las prácticas democráticas.
- 5- Monopolio de las armas de destrucción masiva. Desafiado y mantenido a raya merced a la bipolaridad de posguerra, el monopolio es una vez más, como sucedió en 1945, posesión exclusiva de Estados Unidos. Aunque se corre el riesgo de que la proliferación nuclear se descontrole por un descontento generalizado del monopolio estadounidense.

Por lo tanto, el proceso de globalización apoyado en esos cinco monopolios, abrió nuevos espacios que favorecieron la expansión financiera y económica, que se reflejó en un crecimiento sostenido durante esa década. En el aspecto financiero, los excedentes de capital acumulado encontraron las posibilidades de inversión rentable, al unísono con la ampliación de la globalización, misma, que definirá el marco de las operaciones para la economía mundial.

Desde el punto de vista económico, se ha identificado a la globalización con la ampliación de mercados a nivel global, centrándose en los intercambios comerciales y la financiarización<sup>7</sup> de la economía, gracias a los avances tecnológicos y la desregulación reglamentada.

En un ambiente dominado por el sistema capitalista es necesaria la existencia de espacios donde invertir de manera rentable y continua los beneficios obtenidos. De no cumplirse ese ciclo la riqueza, corre el riesgo de estancarse y provocar el colapso del sistema, dado que los flujos de capital requieren estar en continuo movimiento para no devaluarse por efecto de la inflación.

---

<sup>7</sup> *Financiarización*: el término alude al ascenso adquirido por el capital financiero dentro la estructura económica. La actividad financiera altera la composición de la estructura en términos de mercados, productos y agentes protagonistas, es decir, el ascenso del capital financiero produce cambios en la lógica que rige el funcionamiento económico.

En la mayoría de las economías las empresas no financieras, familias y gobiernos se ven sometidos a los designios del capital financiero. Resultado de lo anterior la actividad económica se financiariza y da lugar a numerosos problemas que originan el debilitamiento de la demanda, ralentización del proceso de acumulación y, reconfiguración social que perjudica al trabajador, pero que beneficia al capital particularmente a su facción financiera.

Es a partir de 1980 cuando se confirma el ascenso de las finanzas: el valor de la capitalización de la bolsa se dispara, el volumen de las transacciones financieras crece descomunalmente, muy por encima de las transacciones comerciales y productivas, a tal grado de que las rentas financieras incrementan su participación dentro del ingreso nacional.

El nuevo contexto dominado por las finanzas reduce el margen de maniobra de los Estados al aplicar su política económica. Por otra parte, las divisas dejan de ser el instrumento al servicio de las transacciones económicas internacionales y se convierten en un activo financiero con dinámica propia y los diferenciales de los tipos de interés y de cambio se convierten en parte esencial en la determinación de los flujos financieros internacionales, de los intercambios comerciales y productivos.

En general el término se utiliza para referirse a un conjunto de fenómenos internacionales interconectados entre sí: cambios en los mercados financieros, el nuevo papel de la inversión y la renta financiera sobre la dinámica macroeconómica, el creciente interés por parte de las empresas no financieras en la gestión del manejo del capital financiero.

Debido a esta dinámica, se suprimieron las limitaciones que obstaculizaban el acceso a las corporaciones financieras: se eliminaron los controles de capitales. El control del capital era la principal herramienta para asegurar que la actividad financiera se engarzara a la actividad económica y sus necesidades de la industria nacional. En la actualidad, la libre circulación de capitales es señalada como beneficiosa porque permite un mayor crecimiento económico al crear canales a través de los cuales el dinero fluye y activa la producción, generando mayor riqueza y bienestar.

La libre circulación de capitales obligó a los Estados a competir por la captación de las inversiones y de los créditos, a la vez que los excedentes de capitales escapan a las condiciones desfavorables de sus economías de origen, al no poder encontrar campos de inversión. Es así que debido a esta búsqueda incesante de nuevos mercados para invertir y a la creciente necesidad por parte de los países subdesarrollados, de contar con bastos recursos monetarios, se vieron obligados a entrar al juego neoliberal. Los pueblos latinoamericanos entraron al juego neoliberal, bajo el “argumento del progreso”. No obstante, la adopción de este modelo implicó la privatización de la infraestructura productiva y de los servicios públicos.

La privatización de los organismos encargados de proveer la seguridad social es asumida por la burguesía local y transnacional, con un claro manifesté de carácter urgente. También, es apoyada por una estrategia propagandística que es respaldada por los propios gobiernos y desde la academia.

En concordancia con los sucesos descritos anteriormente, en la década de 1970 Chile se convierte en el laboratorio de experimentos del modelo neoliberal al privatizar sus industrias y el sistema de pensiones. En el año de 1973 se inician los cambios en la conducción económica por el golpe militar de Augusto Pinochet, apoyado por Estados Unidos.

La dictadura marcada por un contexto de persecuciones, asesinatos y torturas y por un poder judicial en manos de militares, otorgó las condiciones necesarias para que el proceso de privatización se iniciara de manera irrestricta. Las implicaciones de estos hechos fueron la modificación sobre el papel de Estado, hasta considerarlo como un ente que garantice la propiedad privada y la libre elección sobre qué y cómo hacer o desarrollar las diferentes actividades económicas, en otras palabras, es justificar la tan apreciable palabra de la “libertad”. Lo anterior condujo al Estado a dejar en las manos de las fuerzas del mercado nacionales y extranjeras el interés social nacional.

Hasta antes de la privatización Chile tenía, como la gran mayoría de los países latinoamericanos, un sistema de reparto solidario y redistributivo, en el que la población económicamente activa (PEA) formal pagaba con sus cotizaciones las pensiones de los más viejos y de las personas que están proceso de conseguir una pensión.

El actual modelo de pensiones rompe con este esquema regulado y administrado por el Estado y da paso a un sistema, en donde se obliga a los trabajadores a dejar sus fondos de pensiones en manos de las empresas privadas, resultando en una reforma regresiva y contraria a los derechos de los trabajadores: afectando en primer lugar, a los trabajadores inscritos en un sistema de seguridad social y, en segundo lugar, a los que hacían sus aportaciones voluntarias y a los de más bajos recursos; también se estableció que las pensiones mínimas serían garantizadas por el Estado, pero con fondos provenientes de impuestos pagados por la ciudadanía chilena.

Los cambios efectuados sobre el sistema de jubilaciones y pensiones chileno derivó en beneficios sustanciales para las entidades financieras encargadas de administrar esos fondos,

no sólo por las altas comisiones, sino también, por el poder de estas para destinar las inversiones hacia valores emitidos por las empresas que controlan estas mismas entidades (empresas *holding*).

Años más tarde ese modelo se generalizó a países como Perú en el año de 1993, Colombia y Argentina en el año de 1994, y tanto Uruguay como México en el año de 1995, y así sucesivamente.

Para México, la aplicación del modelo neoliberal se inicia en la década de 1980 como respuesta al escaso crecimiento económico, en otras palabras, se inician las llamadas reformas estructurales que tenían como principal objetivo regresar a la senda de crecimiento observado en décadas anteriores.

Las reformas estructurales tienen continuidad en la década de 1990, aunque muestran un breve estancamiento derivado de la crisis económica. Entre los principales aspectos de este programa están: *a)* la redefinición del papel del Estado en la economía, lo que implica una reducción en la intervención de los procesos económicos, al mismo tiempo que se convierte en un fuerte promotor de la inversión privada y como ente regulador, *b)* venta o fusión de empresas paraestatales y organismos descentralizados (liquidación y desincorporación), *c)* liberalización de los mercados de bienes y servicios, *d)* apertura a la inversión privada en las telecomunicaciones, *e)* creación y fomento de un mercado de deuda pública, *f)* apertura comercial y, *g)* la liberalización del sistema financiero; que incluye la reprivatización de la banca (se permitió que la inversión extranjera privada tuviera cuotas de participación en los bancos nacionales, para capitalizar al sistema financiero) y el otorgamiento de la autonomía del Banco de México. A partir de estos cambios se inicia el proceso que conducirá a la reforma del sistema de pensiones, tomando en cuenta que en su primera etapa únicamente contempló la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), bajo el esquema de capitalización total, cuentas individuales y administración privada: proceso que fue paulatino, hasta que se frenó abruptamente con la crisis de 1995.

A partir de la crisis económica de 1995, con el famoso “error de diciembre”, es cuando se profundiza en la necesidad de reestructurar las finanzas públicas del país. Para ello, se buscó generar recursos que amortizaran parte de la deuda, mientras que se le otorgó autonomía a Banxico como un mecanismo antiinflacionario generado por el gasto público.

La reprivatización de la banca y la liberalización financiera pretendían generar una expansión del mercado de dinero y del de capitales para poder proveer de financiamiento a la inversión privada.

Esta variable jugó un papel relevante durante la crisis, dado que es un elemento altamente volátil, por lo que durante este periodo de bajo crecimiento económico se registró una fuerte salida de capital del país, que culminó con un ataque especulativo y la devaluación del peso. Este factor y el bajo nivel de ahorro interno constituyeron un fuerte freno a la recuperación económica.

Durante este periodo se adoptaron nuevas medidas sobre política económica y monetaria, volviéndose más restrictiva, enfocando todos los esfuerzos a la reducción de la inflación y a paliar la inestabilidad del tipo de cambio. Asimismo, se implementaron planes de rescate al sector bancario y de apoyo a deudores.

Durante ese año (1995) se registró una contracción del PIB real en más de 6% y un incremento en la inflación y en las tasas de interés. Ese contexto macroeconómico favoreció la discusión de reformar los sistemas de pensiones de reparto más importantes, comenzando por el IMSS y posteriormente el ISSSTE.

La reforma a los sistemas de pensiones pretendía frenar las presiones financieras generadas por los desequilibrios financieros propios de los institutos, que amenazaban con explotar en el corto plazo, lo que pondría en riesgo los esfuerzos por corregir las finanzas públicas. Adicionalmente se buscaba promover el ahorro privado interno y, el desarrollo y profundización del sistema financiero, para generar fuentes permanentes de financiamiento.

El sistema financiero se convierte en foco central en los siguientes años y está completamente ligado a las reformas de los sistemas de pensiones, dado que se considera un catalizador para el crecimiento económico. La falta de crecimiento económico se puede explicar por dos factores: el primero de ellos, por el subdesarrollo de un sistema financiero y el segundo, por las distorsiones en el mercado laboral calificado.

Las modificaciones al sistema de pensiones que se originaron en el IMSS, en la lógica neoliberal permitiría corregir las anomalías referentes al mercado laboral, ya que, al ser un sistema basado en cuentas individuales, crearía un vínculo directo entre las contribuciones y la pensión recibida y reduciría la carga impositiva de las empresas sobre el salario base (se asentía que el mercado de trabajo contractual se favorecería respecto del informal).

Las reformas al sistema de pensiones por reparto tenían la expresa intención de desarrollar más al sistema financiero y dotar de recursos monetarios baratos y permanentes a la inversión privada: los argumentos que empleó el gobierno federal para validar las reformas al sistema de pensiones fueron: los cambios demográficos en la población y los crecientes problemas financieros que venían enfrentando los institutos, bajas contribuciones y la falta de relación con los beneficios y la promoción de incrementar el ahorro privado interno; que curiosamente son los mismos argumentos que se han utilizado en cualquier país del mundo para privatizar los sistemas de pensiones.

A continuación, realizamos una breve descripción de estos puntos y la situación que se ha presentado, como resultado de las reformas.

*Cambio demográfico:* argumento que preocupa y se justifica en la mayoría de los países del orbe. En México, en el momento de discutir la posibilidad de una reforma, se estimaba que la población llegaría a 142 millones de personas en el 2030 y que aquellas personas con más de 65 años de edad representarían más de 10% del total de la población: una proporción mayor de la gente adulta reclamando su pensión. Esa tendencia significaría que el porcentaje de pensionados respecto al número de trabajadores activos y cotizantes aumentará. Este fenómeno implicaría un creciente costo al programa, al haber un desfase entre las contribuciones hechas por la PEA activa formal y asegurada y el número de pensionados. Esto se agravaría, con el incremento en la esperanza de vida que se ha elevado de manera considerable, además de una caída en la tasa de fecundidad.

*Bajas contribuciones y la falta de ahorro con los beneficios:* la creación de algunos rubros que estaban catalogados como beneficios entran en conflicto directo con las contribuciones, es decir, existen más gastos y menos aportaciones (ingresos). A este problema, hay que añadir el hecho de que los recursos que se mantenían como reservas fueron utilizados para financiar la

infraestructura de los propios institutos y también para financiar otros seguros, como es el caso de maternidad y salud, llevando a las entidades a fuertes desequilibrios financieros.

*Promoción del ahorro:* el tema del ahorro es de suma importancia, pues en 1995 México enfrenta una fuerte crisis económica y financiera. Es por eso que el presidente Ernesto Zedillo, tiene como punto central la promoción del ahorro interno y en particular, el privado, para reducir la dependencia de flujos externo de capital. Se decía que el incremento del ahorro interno privado tendría un impacto significativo en el desarrollo del mercado de capitales del país y el aseguramiento de fuentes de financiamiento en la economía.

En general, todas las evaluaciones sobre los sistemas de pensiones coinciden en que están en serios problemas, su creciente costo es impagable y es un riesgo para el futuro social y económico del país.

*Los agentes financieros y la innovación financiera:* La desregulación del sistema financiero favoreció el poder de las corporaciones financieras y el proceso de financiarización al permitir una elevada concentración de las fuentes de liquidez internacional en manos de intermediarios financieros privados y el surgimiento de nuevos productos derivados, así como el mayor grado de internacionalización de las corporaciones financieras, actuando como agentes de la circulación del dinero. También ampliaron su poder para influir en la toma de decisiones de política de los gobiernos.

El poder que adquirieron los intermediarios financieros les ha permitido imponer su propia estructura de márgenes entre costos y beneficios en las inversiones que realizan a lo largo y ancho del planeta.

Con la desregulación del sector se permitió la creación de enormes conglomerados financieros que combinan la banca comercial, los fondos inversión, los seguros y los fondos de pensiones. Numerosas corporaciones financieras comenzaron a conceder créditos y a operar como bancos, por lo que se comenzó a hablar de un sistema bancario paralelo o sistema bancario en la sombra, al mismo tiempo que se desarrolló un mercado bursátil robusto.

Para poder financiar la expansión del proceso de globalización los agentes financieros innovaron en instrumentos financieros más complejos que permitían aumentar el endeudamiento. También, se añadieron nuevas posibilidades a la actividad especulativa y la titulización de los activos financieros haciendo de ella una estructura más compleja.

Esta tendencia permite a las instituciones de mayor tamaño satisfacer sus demandas de inversión con un eficiente aprovechamiento sobre los menores costos derivados de las economías de escala, a la vez que se hace un uso intensivo de la mejor tecnología. Esta idea se le vende a la sociedad como un conjunto de cambios que redundará en mayores beneficios.

Estas características señalan los ámbitos en los que ha de configurarse la nueva estructura del poder financiero y de los intermediarios financieros que operan a nivel mundial, así como de los mercados y servicios (Girón y Correa, 1999).

Mientras el sistema bancario tradicional opera con mayor o menor transparencia y está sujeto a la regulación estatal, las operaciones del sistema bancario a la sombra son muchos menos claras. No poseen depósitos y no están catalogadas como instituciones bancarias, por lo que no se someten a la regulación bancaria. Es decir, operan en un limbo legal que les proporciona una gran libertad de acción, ajena al sistema bancario tradicional.

Los agentes financieros innovaron en instrumentos financieros cada vez más complejos, que permiten incrementar el endeudamiento, obtener mayores niveles de liquidez al mismo tiempo que añadieron nuevas posibilidades a la actividad especulativa, quedando como recurso principal la titulización de activos.

La titulización de activos implica el agrupamiento de préstamos y la venta de títulos respaldados por dichos préstamos. Proporciona una serie de beneficios a los emisores (intermediarios financieros), entre los que destacan: la reducción del costo de financiación, la posibilidad de conseguir recursos financieros de forma rápida con objeto de no limitar la velocidad de crecimiento de la empresa, la mejora de los resultados financieros y, por último, la diversificación de las fuentes de financiación.

Desde el punto de vista del inversionista, la titulización permite transformar préstamos ilíquidos en activos financieros de gran liquidez, al mismo tiempo que limita el riesgo de insolvencia.

El riesgo de insolvencia se reduce por dos cuestiones: la primera, es que está asegurado por una cartera diversificada de préstamos, y el segundo permite al inversionista ampliar el rango de inversiones, o lo que es lo mismo, ampliar el abanico de posibilidades para colocar el dinero.

La inversión y la titulización de activos financieros fue la estrategia que el capitalismo financiero planteó a los ahorradores. Una herramienta financiera muy utilizada fue la innovación de los contratos de derivados, pues estos no estaban regulados y tampoco tenían cargas fiscales (impuestos).

Los contratos de derivados se realizaban “over the counter” (fuera de mostrador), es decir, fuera de los mercados bursátiles. Estos contratos se negociaban directamente entre las dos partes sin ningún tipo de regulación y bajo las condiciones que los contratantes recibieran.

A diferencia de los activos financieros que son comerciados y entregados al instante y por lo tanto son negociados en los mercados de contado, los contratos de derivados sobre activos financieros implican su entrega en algún momento futuro del tiempo, a pesar de haber sido adquiridos en la actualidad.

El precio de este tipo de contratos dependerá del valor del activo financiero subyacente al que hace referencia, y su comercialización se hará en los mercados de derivados. Estos activos son de suma importancia, porque son señalados como la separación de la economía real y financiera. Los dos instrumentos de derivados más utilizados son los contratos de futuros y los de opciones.

No obstante, al margen de estos hechos se produjo en paralelo un proceso de financiarización del sistema económico, pasando a dominar y determinar el funcionamiento del sector productivo.

Este ascenso y predominio del sector financiero generó una desvalorización de la actividad industrial y de los servicios de poco valor agregado, desplazando una mayor actividad económica de los agentes provenientes del sector productivo hacia el financiero, en busca de mayor rentabilidad.

La inversión de los recursos en el sistema financiero garantiza una pronta recuperación y con mayores dividendos, en comparación de la economía real, dado que esta última está sujeta al ciclo D-M-D' de Karl Marx en su obra de *El Capital*.

Es así que, dentro de ese desarrollo económico-financiero los llamados inversores institucionales (fondos de pensiones, fondos de inversión, compañías de seguros, etc.) han pasado a dominar la escena de los mercados financieros en detrimento de los inversores

individuales, ya que los primeros son más propensos a transferir fondos a través de las fronteras nacionales acarreando desequilibrios entre las economías del centro y periferia, dado que estas últimas tienen que ofrecer condiciones más ventajosas para poder allegarse de esos recursos.

## CAPITULO 2

### El Camino sinuoso de la privatización de la Seguridad Social: IMSS e ISSSTE

México, al igual que la mayoría de países han sufrido constantes procesos de reestructuración capitalista; las instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (FMI y BM) les suelen llamar a esos procesos de reestructuración “reformas estructurales”. Tales reestructuraciones son políticas de ajuste y estabilización que trastocan las relaciones (de corto, mediano y largo plazos) entre Estado, sociedad y mercado.

Se ha podido constatar que con las reformas estructurales se modificaron los espacios de intervención entre el Estado y el mercado, dando como resultado la retracción estatal en algunos de los procesos productivos del país, al mismo tiempo, que se registra una mayor participación de la inversión privada en los diferentes ámbitos económicos. Algunos autores sostienen que la participación estatal no se ha retirado, sino todo lo contrario, nada más que ahora su función es garantizarle al capital privado las condiciones necesarias para su reproducción, es decir, establecer garantías sobre la propiedad privada (Ballesteros, 2005)

El proceso de ajuste estructural no sólo se refiere al ámbito económico, también tiene sus alcances sobre la seguridad social. La seguridad social se establece en México en el año de 1943, con la constitución de IMSS en primer término y en segundo con la instauración del ISSSTE en el año de 1959. Con el transcurso del tiempo ambos institutos adquieren capital importancia por la cobertura poblacional, de riesgos y servicios que otorgan a sus derechohabientes.

Ambas instituciones proporcionan cobertura de beneficios que comprenden seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación de trabajo involuntario, enfermedades y accidentes, el derecho a contar con una vivienda, entre otras prestaciones.

El diseño operativo de la Seguridad Social de esa época aparte de corresponderse con las políticas públicas del ideario nacionalista, buscaba controlar el conflicto social causado por la incorporación de la fuerza laboral rural hacia la urbana y como un medio de legitimación del Estado. Los planes públicos de seguro y seguridad social en concomitancia con otros instrumentos de política social permitieron al Estado mexicano afianzar un control político sobre sectores de trabajo público y privado para que se continuara con la acumulación de capital. Este modelo tuvo continuidad durante más de cuatro décadas, sin cambios sustantivos.

Sin embargo, a principios de la década de 1990 los regímenes de pensiones son reformados. En este periodo las transformaciones en la política social y la economía coinciden con un patrón de acumulación capitalista orientado hacia la exportación, con un mercado interno con apertura comercial y financiera y una nueva estructura laboral que tiende a fracturar las relaciones obrero-patronales y sus sindicatos. Se tiende a mermar la capacidad de acción y defensa de los derechos laborales adquiridos en el anterior modelo de crecimiento hacia adentro, basado en la sustitución de importaciones.

Como punto de partida de las transformaciones que ha padecido la seguridad social, ubicamos al IMSS como el centro de la problemática. El IMSS fue creado con el objetivo explícito de administrar seguros de maternidad, enfermedad, de accidentes de trabajo, y de vejez financiados con aportaciones tripartitas (empleado, empleador y Estado).

De ese conjunto de seguros, el Seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (SIVCM) arrojó inicialmente un superávit explicado por: *a)* la reciente formación y desarrollo y la escasez de beneficios otorgados de cara al ingente número de aportantes, *b)* el cambio de una prima media hacia una prima escalonada.

A pesar del buen funcionamiento del instituto hasta la década de 1980, se alteró su operatividad por factores ajenos a su actividad, como fueron las crisis económicas recurrentes de aquellos años y de las décadas posteriores con sus desequilibrios, sobre la inflación y el desempleo, así como por diversos factores de juicio de valor y decisiones políticas con consecuencias económicas importantes.

A mediados de la década de 1980 la relación activo-pasivo se fue modificando de manera adversa por el bajo nivel de aportaciones, cuyo origen de dicho fenómeno se encuentra en el vertiginoso desempleo y la contracción salarial. Estos factores impusieron fuertes restricciones a la administración autónoma del seguro, máxime cuando la relación negativa se afianza en los años posteriores. A lo anterior hay que sumarle la evasión patronal, la incorporación de más beneficiarios al sistema de pensiones con un estancamiento del mercado laboral y el mismo envejecimiento de la población que ejerce una fuerte presión al instituto por el lado de las prestaciones. La falta de generación de empleo desestabilizó al instituto debido a la disminución de sus fuentes de ingreso; recordemos que el modelo de seguridad social estaba sustentado en el apoyo intergeneracional: la fuerza laboral recién adherida al empleo formal contribuye al financiamiento de las pensiones de las personas que están por finalizar su etapa productiva y de las que ya se encuentran en esa situación.

Otros elementos, a menudo omitidos y, que forman parte de las causas que afectaron el desempeño del instituto fueron el desvío de recursos dinerarios provenientes de la fase de acumulación de fondos del sistema. Estos recursos se utilizaron para la construcción de escuelas públicas y para corregir los desequilibrios en el seguro de enfermedad-maternidad (SEM), vía la construcción de infraestructura hospitalaria y clínicas; evidentemente con esas decisiones se evitó lograr inversiones de largo plazo que contribuyeran al fortalecimiento y capitalización del sistema.

Ya entrada la década de 1990, la relación activo-pasivo (ingresos y egresos) no presentó cambios abruptos porque se registró una caída en las prestaciones jubilatorias. La caída en el nivel de prestaciones jubilatorias crispo a la población jubilada, llegando a presionar por una reforma a la ley del seguro social, para que se estableciera una pensión de 80% como proporción del salario mínimo y se elevará a 7.6% la aportación conjunta (5.6% el patrón y 2% restante el trabajador).

Por su parte el relativo éxito que mostro el proceso de privatización de las jubilaciones y pensiones chileno, llevado a cabo en la década de 1980, contagió de ideas a los reformadores mexicanos hasta llegar a tomarlo como modelo para la creación de las Administradoras de los Fondos para el Retiro<sup>8</sup> (Afore), siendo así un símil de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) chilenas. En el conjunto de esos menesteres, el gobierno se reservó las facultades regulatorias, al mismo tiempo que dejó de garantizar el pago de las prestaciones.

---

<sup>8</sup> *Afore*: son instituciones financieras privadas que son las encargadas de administrar los fondos para el retiro de los trabajadores afiliados al IMSS e ISSSTE. Lo hacen a través de una cuenta personal nominativa del trabajador, en la que se depositan las aportaciones a lo largo de su vida laboral.

La experiencia chilena mostró el impacto de la creación de fondos de pensiones administrados privadamente sobre la profundización financiera<sup>9</sup> y sobre la tasa de ahorro. La tasa de ahorro durante esa década adquirió importancia para el gobierno mexicano dadas las recurrentes crisis económicas del pasado que mermaron el nivel de ahorro general de la economía y su crecimiento.

Un último factor que guarda especial importancia, es la forma de actuar del sistema financiero y la conformación de los grupos financieros. El gobierno, tras la privatización bancaria en 1982 y como una respuesta de reconciliación, comenzó a abrir nuevos espacios y oportunidades para la formación de instituciones privadas ligadas al sector financiero, por medio de mecanismos como el mercado accionario con las casas de bolsa, el manejo de los fideicomisos<sup>10</sup> bancarios sobre los fondos de pensiones privados de las empresas y la misma reprivatización bancaria.

Las casas de bolsa en ese periodo fueron adquiriendo importancia en el entramado financiero, llegando a condicionar al gobierno para que les abriera más espacios de inversión a cambio de prestarle recursos dinerarios. En ese sentido, el sistema financiero, en especial las casas de bolsa,<sup>11</sup> jugó el papel que tiene la política monetaria (a cargo del banco central), es decir, de ampliar o constreñir la oferta monetaria.

El control de los recursos financieros y la afinidad ideológica de las autoridades monetarias (Banco de México), permitió la confabulación en contra de la seguridad social. Por lo que, desde la década de 1980 el sector financiero fue adquiriendo mayor participación en el quehacer político, hasta llegar a proponer los lineamientos de la política pública. La injerencia cada vez más profunda del sector financiero en la economía no es un hecho aislado o único en México, más bien, es una tendencia propagada por las principales economías del mundo.

Dentro de ese entramado de relaciones que participaron en la promoción de la privatización de la seguridad social se encontraban la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Banco de México (Banxico), con el apoyo irrestricto de la Presidencia de la República.

Estas instituciones diseñaron los planes programáticos al mismo tiempo que estrecharon los lazos con el sector financiero privado, aun cuando se contempla un espacio de tiempo amplio que integra diferentes administraciones del gobierno. De los planes programáticos destacan los estudios y diagnósticos de las condiciones que presentan los sistemas de seguridad social.

A comienzos de 1990 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, junto con el Banco de México; iniciaron un proyecto de estabilización de pensiones tomando como ejemplo de análisis al modelo chileno. El comité ejecutivo mexicano miraba con buenos ojos al modelo chileno, no sólo porque se apreciaba en él la salida al conflicto del desfinanciamiento por parte del instituto, sino porque también se apreciaba una pronta solución al problema del ahorro interno nacional.

Para el gobierno en turno, el discurso oficial empleado ante la sociedad, como medio de justificación para privatizar la seguridad social, fue justo el problema del desfinanciamiento del

---

<sup>9</sup> *Profundización financiera*: en términos generales, este concepto, se refiere a la mayor oferta de servicios financieros en un determinado espacio (territorio). La profundización financiera es derivada de la consolidación y expansión del sistema financiero, que propicia un ambiente favorable para la canalización de recursos de las unidades superavitarias hacia las unidades deficitarias.

<sup>10</sup> *Fideicomiso*: contrato por el cual una persona física o moral (fideicomitante) transmite a la institución (fiduciario) la propiedad o titularidad de ciertos bienes o derechos para que cumpla con determinados fines, en beneficio de una tercera persona (fideicomisario).

<sup>11</sup> *Casas de Bolsa*: son empresas que intervienen en los tres mercados de valores como corredores de bolsa, agentes y banqueros de inversión.

instituto, la carga fiscal que representaba para la sociedad y la falta de ahorro interno, que, planteado mediante un discurso paternalista de equidad y cobertura, logró permear los diferentes estratos de la sociedad, para justificar su camino hacia la privatización.

El argumento de la falta de ahorro interno fue ganando terreno, al ser considerado como la fuente primaria de la actividad productiva, es decir, de la inversión. En ese sentido se destaca la necesidad de incrementar el ahorro como proporción del PIB. El gobierno, en su lógica, privilegia el incremento de la cantidad de fondos prestables (ahorro) por encima de la inversión productiva, olvidando la relación causal entre ambas variables. La relación causal implica decir que primero tienen que haber proyectos de inversión y después hacer uso de los fondos prestables (ahorro) y no a la inversa. El simple hecho de que existan recursos monetarios no significa que se utilicen para la inversión productiva.

No obstante lo anterior, el gobierno mexicano logró entrelazar ambos conflictos (el desfinanciamiento del instituto y la falta de ahorro interno) aun cuando son problemas de diferente índole; mientras que uno es de carácter particular, el otro es de carácter macroeconómico. La élite gobernante reafirma la idea de dejar al ahorro interno como fuente de la inversión y de crecimiento económico, quedando establecidos los lineamientos de acción en el plan Nacional de Desarrollo de 1988 y el Pacto para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios (PECE)

En el PECE, se establece la prioridad de alcanzar gradualmente una tasa de crecimiento de la producción y el abatimiento de la inflación, como condición necesaria para allanar los problemas económicos arrastrados de las dos décadas anteriores. En ese mismo documento se reconoce la necesidad de incrementar el ahorro interno, pero nunca se menciona cómo y de qué manera se logrará ese objetivo.

Para la consecución de estos objetivos se delinearon las siguientes acciones generales: estricto control de las finanzas públicas; ingresos públicos compatibles con las metas fiscales, promoción de la eficiencia productiva, la competitividad en el exterior y una mejor distribución del ingreso; gasto público moderado y congruente con la modernización económica; ejecución prioritaria de los programas de gasto social; mayor eficiencia del sector público y su concentración en actividades prioritarias y estratégicas; negociación para reducir la transferencia de recursos al exterior; promoción del ahorro y de una eficiente intermediación financiera; consolidación de la apertura comercial con una estructura arancelaria más uniforme y negociación para garantizar el acceso a los mercados externos; eliminación de obstáculos a la actividad económica; y perfeccionamiento de la concertación social, en el diseño, seguimiento y evaluación de la política económica (Bancomext, junio 1989)

La exposición de las acciones generales y de la política económica seguida en ese periodo reconoce los problemas que afectan a la economía nacional: la inestabilidad macroeconómica y la reducción de la inversión productiva, como consecuencia de la transferencia de recursos hacia el exterior y el deterioro de los términos de intercambio.<sup>12</sup> Para recuperar el crecimiento es necesario incrementar la disponibilidad de los fondos prestables (ahorro) para la inversión y maximizar el crecimiento con los recursos disponibles.

Una vez más, la política económica establece tres consideraciones que surgen del párrafo citado:

---

<sup>12</sup> *Términos de intercambio*: se refiere a la relación que existe entre los precios de los productos de exportación y los precios de los productos de importación, en otras palabras, es el precio relativo de las exportaciones en términos de las importaciones.

- Estabilización continua de la economía;
- Ampliación de la disponibilidad de los recursos para la inversión pública; y
- Modernización económica (Salinas, 1989)

*Estas tres líneas constituyen una unidad, con procesos continuos y permanentes*

Respecto a la ampliación de la disponibilidad de los recursos, se pretende que sea constante el flujo de fondos para asegurar el crecimiento económico sostenido. Como se dijo antes, en el documento del PECE nunca se habla explícitamente de la privatización del sistema pensionario, pero si se deja entrever el camino que seguirá la seguridad social.

En ese sentido, dentro del PECE, apartado 5.2 Ampliación de la Disponibilidad de Recursos para la Inversión Productiva, se hace un reconocimiento de los factores que contribuyeron a la caída de la inversión y al mismo tiempo se establecen las líneas de acción (Salinas, 1989)

Apartado 5.2. En los últimos años, la insuficiencia de la inversión determinó el estancamiento del producto interno bruto. Por lo tanto, los recursos necesarios para lograr un crecimiento económico a través de la inversión sólo pueden provenir de las siguientes fuentes: de un mayor ahorro interno público o privado; de una mejoría de los términos de intercambio del país y de una reducción de la transferencia de recursos hacia el exterior.

En el sub-apartado *fortalecimiento del ahorro interno* del mismo documento, se menciona la necesidad de diseñar nuevos instrumentos financieros (innovación financiera) que permita la diversificación del riesgo, el financiamiento a largo plazo y la homologación de las tasas de interés con respecto al exterior.

Por otra parte, en la política económica del PND para los periodos de 1988-1994/1995-2000, se establece como prioridad restablecer el crecimiento económico como condición para elevar el desarrollo del país. Se busca alcanzar un crecimiento sostenido para resolver el problema de la falta de empleo crónico, que demanda la Población Económicamente Activa (PEA) joven en crecimiento, por ambos sexos. Por lo tanto, el desafío que enfrenta México, no sólo es crear fuentes de empleo sino mejorar la calidad del empleo e incentivar la incorporación de la mujer al mercado laboral.

Crecimiento y empleo son dos variables que tienen un comportamiento muy similar, de manera tal que caminan en el mismo sentido. Ambas variables están relacionadas con la inversión. El crecimiento sostenido requiere de la inversión como medio para aumentar la infraestructura de todos los sectores. Pero deben existir condiciones mínimas que estimulen la inversión nacional y extranjera.

El nivel de inversión en una economía depende de los recursos disponibles que provienen del ahorro interno y externo. Por lo tanto, es indispensable que exista ahorro interno, y como complemento, el ahorro externo.

Se ha identificado que en el periodo de 1970-1994 existe una fuerte disminución en el ahorro interno, ya sea por parte del sector público o privado. Sin embargo, para el mismo periodo se

registra un incremento en el ahorro externo, mismo que se utilizó para financiar los déficit crecientes en la cuenta corriente de la balanza de pagos,<sup>13</sup> vinculados con procesos de sobrevaluación del peso. Durante ese periodo, el componente que acompañó a la crisis fue la falta de ahorro interno.

Es por ello que también en el Plan Nacional de Desarrollo del periodo de 1988 (PND) se identifica al ahorro (interno y externo) como el recurso principal para superar la crisis económica y financiera. De ahí la necesidad de concretar las reformas que permitan contar con una base amplia y estable de ahorro interno.

En el apartado 5.3 del PND, se exponen las estrategias para el crecimiento económico, siendo estas:

1. Absorber la mano de obra excedente.
2. Fortalecer la industria, que implícitamente nos lleva a aumentar la inversión y, por lo tanto, el ahorro.
3. Elevar la productividad de la fuerza de trabajo.

Para que se dé la segunda condición, es necesario contar con un nivel de inflación controlado. En otras palabras, se requiere de condiciones macroeconómicas estables que permitan un mayor horizonte de planeación sobre la inversión y evaluación de los proyectos productivos y el ahorro.

En el PND para los periodos 1988-1994/1995-2000 los gobiernos en turno reafirman de nueva cuenta la relación causal entre la inversión y el ahorro, es decir, que toda inversión genera su propio ahorro. Nos encontramos de nuevo ante la disyuntiva de ¿quién fue primero el huevo o la gallina? Esta afirmación la encontramos en el siguiente párrafo:

El proceso de inversión puede darse solo si existen los recursos para financiarlo. Por ello, el propósito de aumentar la inversión supone, al mismo tiempo, un esfuerzo para promover fuentes suficientes y estables de ahorro, tanto interno como externo. Con esto se entiende el papel central que tiene el ahorro para fomentar el crecimiento y el empleo. La inversión constituye el eslabón que vincula el ahorro con el crecimiento y el empleo (Presidencia 1988-1994) (p. 111).

Al continuar con el razonamiento gubernamental y debido a la caída del ahorro interno privado, en los últimos años, se decidió, a través de la política económica, promover su recuperación y fortalecimiento, para convertirlo en la fuente de financiamiento del desarrollo. Para cumplir con ese objetivo, el gobierno debe evaluar el impacto de sus acciones a niveles micro y macro. Entre los planteamientos, también se incluye una reforma tributaria que estimule el ahorro familiar y la reinversión de utilidades de las empresas (en esta línea podemos encontrar un adelanto que

---

<sup>13</sup> *Balanza de pagos*: es el registro contable de todas las transacciones realizadas entre un país y el resto del mundo en un periodo de tiempo determinado. A su vez esta se encuentra compuesta de otras sub balanzas como la balanza de pagos en cuenta corriente, misma, que integra la balanza de servicios y de transferencias, y la balanza de capitales.

sufrirá la seguridad social –el SICVM– y la reducción de impuestos tanto directos como indirectos a la clase empresarial).

En ese acomodo de ideas, el gobierno definió *las líneas de acción* que se presentan de manera general y su posterior desarrollo por apartado. Siendo estas:

Líneas de acción. De conformidad con los señalamientos anteriores, el fortalecimiento del ahorro interno descansará en:

- Una reforma fiscal que promueva el ahorro y la inversión
- La promoción del ahorro privado a través de instrumentos financieros que ofrezcan seguridad y rendimientos competitivos a los ahorradores
- El fortalecimiento de los mecanismos de financiamiento del sistema de seguridad social como medio eficaz para estimular el ahorro interno
- La consolidación del ahorro público mediante el mantenimiento de finanzas públicas sanas, y un ejercicio del gasto corriente y de inversión pública que siga criterios de eficiencia social
- El uso prudente del ahorro externo sobre bases de complementariedad con el ahorro interno (Presidencia 1988-1994) (pág. 114)

#### *Apartado 5.5.1 del Plan Nacional de Desarrollo*

El gobierno, para ser eficiente en los objetivos que se traza debe recurrir al cobro de impuestos (ISR, IVA). Al diseñar su política fiscal se debe tener en cuenta el efecto que ésta tendrá en el ahorro público y también sobre el ahorro privado. Es por ello que se tiene la necesidad de una reforma tributaria; que atienda los siguientes aspectos:

- El sistema tributario debe premiar el esfuerzo productivo
- El impuesto sobre la renta de las empresas debe promover, de mejor manera, la reinversión de utilidades. Se buscará ampliar las deducciones de aquellas erogaciones que signifiquen mayor inversión productiva (en algunos párrafos logramos encontrar el mensaje escondido entre líneas que apunta hacia el modelo de seguridad social individualizada)
- En cuanto a las personas, se buscará que estas dediquen una proporción más grande de su ingreso disponible al ahorro, en particular en el largo plazo (tendencia a la privatización)
- Para mejorar la equidad tributaria se promoverá una mayor progresividad de la tarifa del impuesto sobre la renta de personas físicas, buscando reducir la carga de los contribuyentes con menores ingresos relativos. Para lograrlo, se requiere contar con una base gravable amplia (implica incluir al comercio informal) y la eliminación de las exenciones injustificadas que distorsionan la asignación de recursos, propician tratos inequitativos entre contribuyentes similares y merman la recaudación.

En este apartado 5.5.1 hay más puntos a considerar, sin embargo, los dejamos de lado porque consideramos que no tienen relación directa con el tema del ahorro y la privatización de las pensiones. Se replicará dicha acción en apartados posteriores.

#### *5.5.2 Sistema financiero para impulsar el ahorro y la inversión productiva*

Se promoverá que el sector financiero genere oportunidades atractivas para inducir un mayor ahorro tanto de las familias como de las empresas. Asimismo, el sector financiero deberá abocarse a generar nuevas fuentes de ahorro, sobre todo en los sectores que no han sido incorporados adecuadamente al sistema financiero formal. La captación del ahorro popular es un proyecto al que se le dedicarán esfuerzos y atenciones especiales. Lo anterior implica trabajar en conjunto con la política monetaria y el sistema financiero. Para ello se tendrá que:

- modernizar y fortalecer la regulación del mercado financiero y a los organismos supervisores.
- propiciar una mayor captación mediante la oferta de una mayor diversidad de instrumentos en condiciones atractivas de plazo y rendimiento
- promover una asignación más eficiente de los recursos hacia las actividades productivas mediante el fomento de una mayor competencia y mediante la reducción de los costos de transacción y de operación. La competitividad se logrará por medio de la eliminación de los costos de producción indirectos como las aportaciones a la seguridad social o bien haciéndolos deducibles y no por medio de la incorporación de tecnología a los procesos productivos. Este mismo documento reconoce que México tiene una fuerte reserva de mano de obra barata que tiene que ser incorporada al mercado laboral.

#### *5.5.3 Ahorro y seguridad social*

Respecto a este punto, que es el que nos interesa, porque aborda de manera directa el problema del ahorro y las pensiones, el documento dice lo siguiente:

El problema con estos rubros SIVCM e Infonavit, es que las personas difícilmente pueden concebirlos como auténticos activos financieros que se identifiquen con un propósito de ahorro. Las aportaciones del SIVCM se incorporan a un fondo colectivo. Las personas que llegan a la edad de retiro sin alcanzar a cotizar, o que no acumulan una cierta antigüedad en el sistema, pierden todo derecho sobre sus contribuciones. Al ser colectivo el sistema y dadas las reglas vigentes, los trabajadores que cotizan más durante más tiempo perciben una pensión proporcionalmente menor en relación a sus cotizaciones. Existe pues una desvinculación casi total entre las cuotas pagadas y los beneficios individuales, circunstancia que fomenta la evasión y discrimina contra amplios grupos de trabajadores, todo ello en contra del ahorro de las familias.

El ahorro personal y familiar recibirá un gran estímulo si todas las contribuciones para el retiro y la vivienda fuesen individualizadas y acumuladas en cuentas personales que

pagasen rendimientos reales atractivos. El plan propone que las aportaciones tomen estas características, apoyándose para ello en un análisis amplio y concienzudo y bajo el principio de que todo cambio debe de ser en beneficio del trabajador.

Desde nuestra perspectiva, en este párrafo se encuentra una completa manipulación, dado que se mencionan factores que tienen una verdad relativa, pero que el trasfondo del argumento es tendencioso. Se privatiza bajo el argumento de “justicia social”, porque un trabajador no puede obtener más allá de lo que él mismo aportó. Con esta idea se refuerza el individualismo del sistema de pensiones por capitalización, no obstante que la seguridad social debe de correr a cargo del Estado.

Estos son algunos de los planteamientos que se desarrollan en el PND, falta incluir otros que tienen relación directa con los puntos rescatados aquí; factores como el ahorro público para el crecimiento, la inversión y ahorro externo, las finanzas públicas, la reforma laboral y la política cambiaria; se empatan a la perfección con el proceso en que se encuentra la economía en esos años y, sobre todo, que en años ulteriores van a ser el complemento de las reformas a la seguridad social. Uno de estos factores que guarda especial relación es la reforma laboral: por un lado, le permite al capital productivo ser más “competitivo” ante los procesos de apertura comercial, y por el otro, implícitamente, se elimina el derecho de todo trabajador a generar antigüedad y beneficios como la seguridad social.

Como se pudo apreciar, del conjunto de planteamientos esbozados en el PND y PECE se robustece la necesidad de generar ahorro interno, como mecanismo de crecimiento económico. La carencia de ahorro interno condujo al gobierno hacia finales de la década de 1990, a lanzar un esquema que cambio las reglas existentes de la seguridad social mexicana. De acuerdo a esas nuevas reglas se ordena lo siguiente:

1. Establecer un sistema de pensiones complementario al vigente (IMSS e ISSSTE), cuya administración sea privada. También se establece la incorporación paulatina de las contribuciones hechas al IMSS al sistema complementario, que en sus inicios fue operado por las instituciones bancarias.
2. Incrementar las cuotas.

Este esquema complementario fue presentado de manera informal ante el consejo directivo del IMSS y la Unión Social de Empresarios Mexicanos (USEM). De inmediato se hicieron palpables los rechazos a la privatización del IMSS. El consejo directivo del IMSS está formado por representantes del gobierno, patrones y sindicatos; estos últimos fueron los que mostraron su oposición a la privatización por temor a que se perdieran las conquistas laborales ganadas a lo largo de 40 años (muchas de ellas alcanzadas bajo la comparsa de la corrupción gobernante, que utilizó esa estrategia como mecanismo de legitimación de su actuar). Sin embargo, la posición de los empresarios, emitida a través de la USEM era de pleno acuerdo con las autoridades gubernamentales, es decir, la privatización.

No obstante, el acuerdo sobre la privatización del sistema de pensiones, el sector empresarial no dejó de manifestar sus preocupaciones sobre un incremento en las aportaciones patronales, ante la eventual apertura de la economía mexicana. Un incremento en las aportaciones patronales se convierte indirectamente en aumentos a los costos de producción.

De cara a este panorama de discrepancias, la situación se tornaría más compleja para el gobierno en los años siguientes, pues se habrán de sumar eventualidades como la reprivatización bancaria y la presión ejercida por los ex banqueros, que pugnaban por el control de los nuevos nichos de mercado, así como por las casas de bolsa. Este proceso se enmarca en la desincorporación de las entidades paraestatales.

La transferencia de los medios no bancarios a manos privadas, generó restricción en la oferta monetaria (agregados monetarios<sup>14</sup>) y en los niveles de captación bancaria, al repercutir de manera sensible sobre los niveles ya deprimidos del ahorro interno.

La concomitancia de esos elementos, y bajo el contubernio del sector financiero y las casas de bolsa, cuyos lazos con el paso del tiempo se fueron estrechando, comenzaron a presionar a la SHCP y al Banco de México para que se crearan instrumentos de captación financiera (comienzos de la innovación financiera) que permitieran la recomposición de los activos financieros.

Ante las presiones del sector financiero y entendiendo el papel privilegiado del dinero en la economía, el gobierno reforzó la idea de la privatización de los fondos de pensiones, como mecanismo de estabilización de la oferta monetaria. Con el advenimiento de la privatización de los fondos de pensiones se abre una lucha de poder por la administración de esos recursos. Los actores que protagonizaron esta reyerta fueron las casas de bolsa, bancos y compañías de seguros.

Los bancos se pronunciaban a favor de la administración de los fondos al argumentar que poseían una amplia infraestructura de cuentas y sucursales; las casas de bolsa objetaban la flexibilidad en el manejo de los instrumentos financieros, con mayores índices de rentabilidad para los beneficiarios.

Otro elemento que favoreció la privatización fue el informe actuarial del IMSS, cuyo análisis se centró en la situación financiera del SICVM. El informe mostraba que el SICVM sufría un déficit a valores corrientes de 181 billones de pesos de ese año (Bertranou, 1995)(p. 10, párrafo 4).

Como resultado del informe actuarial surgieron dos posiciones, la primera de ellas fue la adoptada por los órganos de discusión internos del IMSS, que mostró oposición a la privatización y recomendó aumentar las aportaciones tanto del patrón como del trabajador y fiscalizar la evasión patronal. La segunda posición fue la adoptada por la SHCP, y fue una respuesta a las recomendaciones hechas por los órganos internos de discusión del IMSS, sugirió elevar los montos de aportación y la incorporación de la administración privada. Este organismo gubernamental (SHCP), utilizó los datos del informe actuarial a su favor para lanzar otra ofensiva en favor de la privatización.

Ante un escenario de inconformidades entre el gobierno, empresas y sindicatos, se abrió paso para una nueva discusión y propuesta sobre la privatización, en el año de 1991; en ella se incorporarían además de los puntos tratados con anterioridad (desfinanciamiento del IMSS y caída del ahorro interno) el fortalecimiento del sistema bancario reprivatizado y del sistema financiero en general y, por último, la utilización de los fondos como financiamiento de proyectos estatales. Como era de esperar, la presentación de ese proyecto ante las partes interesadas suscitó controversia, impidiendo de nueva cuenta su implementación.

---

<sup>14</sup> Agregados monetarios: son las mediciones del dinero que calcula el Banco de México y que abarcan las siguientes sumas  $M_1$ ,  $M_2$ ,  $M_3$  y  $M_4$ . Nota: para un análisis más profundo de los agregados monetarios ver el libro de Guadalupe Mántey, *Lecciones de economía monetaria*, UACPyP-CCH-UNAM, 1994.

El proyecto gubernamental contemplaba:

- Creación de un sistema complementario
- Administración de cuentas individuales nominativas para cada trabajador por parte del sector bancario
- Aporte patronal de 2% del salario base de cotización.
- El Estado establecerá valores mínimos y máximos de capitalización.
- Traspaso de los fondos individuales de una sociedad de inversión a otra, a discreción del trabajador.
- Asignación productiva de los fondos a cargo de Banco de México. La inversión sería en instrumentos financieros públicos.
- Incorporación progresiva del SICVM a las cuentas de administración privada y separación de los otros seguros.

Enzarcados en una serie de mesas de discusión que sucedieron con posterioridad al proyecto gubernamental, finalmente se decide poner en marcha el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) complementario de ahorro al sistema de pensiones. La urgencia del gobierno por modificar e imponer un sistema complementario al ya existente provienen de la necesidad de ajustar la economía nacional a las transformaciones de acumulación capitalista orientados hacia la exportación con apertura comercial y financiera.

Entre los primeros meses del año de 1991, se reforman las leyes del Seguro Social, del Infonavit e ISSSTE, para darle paso a un sistema obligatorio de ahorro forzoso para el retiro denominado Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR, 1992) basado en la capitalización individual y en la administración privada de fondos y saldos. También, se dispuso la personalización de las aportaciones para los fondos de vivienda nacionales, Infonavit y Fovissste.

La introducción del SAR facilitó la transición del modelo de seguridad social basado en el reparto intergeneracional hacia otro de dos pilares: 1) El reparto simple (prima media escalonada) y, 2) el de capitalización individual. Hasta este momento el esquema de seguridad social, está conformado por la participación pública y privada (partenariado público-privado) pero con mayor presencia estatal.

Desde la posición institucional, este nuevo sistema permitiría mejorar las condiciones pensionarias de los trabajadores llegando el momento de su retiro, al mismo tiempo que se aumentaría el coeficiente de ahorro interno de la economía.

A tres años de la puesta en marcha del SAR, en diciembre de 1995, se reforma la Ley del Seguro Social vigente desde 1973, para establecer una nueva ley cuyos efectos se dejarán sentir el 1 de julio de 1997. El fenómeno de mayor trascendencia que comporta dicha ley es la sustitución definitiva del sistema de pensiones público de reparto intergeneracional y de beneficios definidos y capitalización individual (SAR 92) por otro privado y de contribuciones definidas. Este cambio por el momento afectó sólo a los trabajadores del sector privado, dejando sin efecto en dicha ley a los trabajadores al servicio del Estado.

El sistema de pensiones privado del IMSS, permite el florecimiento de la industria de Afores y de Siefores.<sup>15</sup> Es importante subrayar que esta y otras reformas forman parte de la estrategia de

---

<sup>15</sup> *Siefores* (sociedades de inversión especializadas en fondo para el retiro): son instituciones financieras con capital social formado con los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores. Su actividad consiste en invertir los recursos en una cartera de inversión compuesta por diferentes valores bursátiles

ajuste estructural, que a su vez está relacionada con el tratado de libre comercio (TLCAN) y los cambios en el sistema financiero.

La reforma a la ley del Seguro Social tiende a concertar el régimen de seguridad social al modelo económico vigente, que se sustenta en una mayor explotación del trabajo y flexibilización laboral. En este sentido, es necesario apuntar que la poca asimilación del empleo, con sus características propias como la inestabilidad y precariedad, la depreciación del valor real del salario, observado desde la década de 1970, son factores que sin duda trastocaron el funcionamiento del sistema de pensiones por reparto. La retracción de la actividad directa por parte del Estado, afectó indistintamente el empleo tanto público como privado durante las décadas de 1980 y 1990; la caída en la captación del empleo formal se ve reflejada en el aumento de la economía informal, para esos mismos años.

La reforma a la Ley del Seguro Social busca disminuir los costos indirectos de la producción, el objetivo institucional es suprimir los impuestos de seguridad social sobre la nómina de las empresas: se busca, con las reformas, hacer recaer sobre el trabajador el financiamiento de la pensión por cesantía y vejez, cancelando con ello la contribución tripartita establecida en los estatutos del IMSS.

Con la segunda reforma (1995-1997) el gobierno se propuso contribuir más agresivamente al desarrollo de la nación, sin quitar el dedo del renglón sobre el ahorro interno y la promoción de la inversión a largo plazo, a la formalización del empleo, al aumento de la productividad de las empresas y al impulso y desarrollo de los mercados financieros y de capitales con nuevos instrumentos de deuda. Para dar cumplimiento al desarrollo de los mercados financieros y de capitales el gobierno propuso dotar de mayor autonomía al Banco de México.

#### *La sub-sumisión de la política económica mexicana a los intereses del sistema financiero: las casas de bolsa y la banca comercial*

Este apartado, expone la relación que la élite empresarial y el sistema financiero establecieron con el gobierno para formular las directrices de la política económica que facilitaron los periodos de bonanza económica. También expone el deterioro de las relaciones entre estos sectores, teniendo como resultado la desaceleración de la actividad económica a partir de la década de 1980 y la incapacidad del gobierno de dar respuesta a los hechos.

Esta relación o pacto tiene sus orígenes prácticamente desde la revolución, pero se aprecia con más fuerza a partir del modelo de sustitución de importaciones, en donde el gobierno otorga un conjunto de disposiciones al capital privado, como las exenciones de impuestos a la industria naciente y la creación de infraestructura por parte del Estado en favor del capital privado.

En ese largo periodo que comprende al modelo de sustitución de importaciones se desarrollan las relaciones político-financieras e industriales que permitieron tener una relativa bonanza económica. Sin embargo, cuando dicho modelo se agota y se presentan las crisis económicas de la década de 1980 el romance entre esos agentes económicos se resquebraja y da lugar a una nueva reconfiguración de relaciones con una marcada participación del sistema financiero que durante el curso de esos años sufrió importantes cambios que van desde la reforma financiera, la nacionalización de la banca, la reprivatización y el rescate financiero; cuyo devenir se

---

con el objetivo es minimizar los riesgos y maximizar los beneficios. Las Afores administran estas sociedades de inversión.

encuentra en la década de 1990. Al mismo tiempo y, como consecuencia de la privatización bancaria y la crisis económica de las décadas anteriores, se presentaron eventos adversos (salida masiva de capitales y la convertibilidad de los recursos ahorrados a dólares) que obligaron al gobierno a entablar nuevas alianzas con otro tipo de instituciones financieras llamadas “casas de bolsa”.

En esa voluntad de reconfiguraciones las casas de bolsa se apoderaron del lugar que antes ocupaba la banca comercial; hecho que les permitió consolidar su desarrollo y expansión al amparo de la tecnocracia gobernante. La permisividad que le otorgó el gobierno a estos agentes económicos, condujo a la formación de pequeños grupos financieros con un alto poder para proponer las directrices de la política económica. La madurez que alcanzaron estas instituciones las colocó en una posición ventajosa para lanzar una ofensiva contra la seguridad social.

En México el patrón de evolución industrial ha sido el de grandes corporaciones con capital predominantemente familiar, sustentado en un sistema legal que favorece a las élites que detentan el poder. La existencia de alianzas empresariales apoyadas por relaciones de amistad y parentesco, fomentan el trasvase de la información y corrupción necesarios para la subsistencia de los negocios enmarcados en un mercado oligopólico.

Dentro ese patrón de relaciones, resaltan las conexiones creadas entre los banqueros, empresas y agentes políticos; cuyas relaciones funcionan de manera simbiótica. En algunos casos, los líderes de alguna red de negocios eran políticos que otorgaban facilidades a su discreción y también se convertían en miembros de los consejos de administración de las grandes corporaciones, mecanismo ideal para el intercambio de información. También se tiene que puntualizar la participación de los hacedores de la ley, que desde el marco institucional son los encargados de diseñar las leyes que favorecen a los grupos de poder, pero que, al mismo tiempo perturbaban la débil estructura institucional. Entre la fuerte protección de los derechos de propiedad privada que garantiza el Estado y el apoyo político que ofrecen los grupos empresariales (lealtad al régimen), se establece un pacto a voces calladas.

En breve, las alianzas entre los líderes políticos, empresarios y bancos, fueron creciendo hasta llegar a establecer relaciones cruzadas en los consejos de administración, práctica que ha transitado y persistido desde una incipiente industrialización (porfirismo) hasta una segunda oleada con el M.S.I y hasta nuestros días con el modelo neoliberal.

El rumbo que tomaron las relaciones en este periodo han estado marcadas por eventos que han hecho perder el liderazgo a algunos grupos, no obstante que otros han logrado posicionarse en los escalafones dentro de esa jerarquía, pero siempre es un grupo reducido y selecto que ha dominado desde el periodo posrevolucionario. La sobrevivencia de esos grupos obedece a la estructura oligopólica o monopólica de sus negocios, más que a la innovación e inversión en ciencia y tecnología.

Durante el modelo de desarrollo hacia dentro (M.S.I), los grupos económicos centralizaron la operación de sus empresas mediante la creación de los *Holdings*, cuya característica está determinada por un pequeño grupo de accionistas mayoritarios de las empresas, agrupaciones de las empresas en redes, a través de los consejeros de administración, con el único objetivo de allegarse de recursos financieros (relaciones con el sistema bancario), y mantener la lealtad hacia los líderes políticos.

Respecto a la industria bancaria, podemos decir que operaba en un entorno de complicidad con los grupos empresariales dominantes. La posición que guardaba cada banco en esa estructura

estaba en función de las conexiones y la capacidad de disponer de información privilegiada; variable de capital importancia para determinar el desempeño del banco.

Hasta antes de la nacionalización bancaria (82) los grupos económicos estaban dominados por apellidos como los Garza Sada (ALFA), Garza Laguera (VISA), Senderos Irigoyen (DESC), Vallina (Grupo Chihuahua), Sada González (Vitro), Bailleres (Peñoles), Basagoiti (CIGATAM), Ballesteros (Mexicana de Aviación) entre otros. Ver tabla 1 (Miguel Santiago Reyes Hernández, agosto 15 de 2013)(p. 7, párrafo 2).

Estos grupos tenían la característica de:

1. Estar agrupados alrededor de un banco. El caso clásico es Banamex, que tenía el control accionario de ConduMex, Celanese e Industrias Nacobre (Concheiro, 1996). Banamex fue el único grupo financiero que participó con acciones en la mayor parte de grupos económicos dominantes de la época: Compañía Minera Autlán (11%), Compañía Minera Cananea (7%), Grupo Frisco (2.5%), Industrias Peñoles (2.66%), Corporación Industrial San Luis (30%) y el grupo Industrial Minera México (1.54%).
2. Tener un centro estratégico, que residida en un conglomerado industrial y el banco fungía como su brazo financiero. Dos ejemplos, son el grupo Monterrey, Peñoles y Celulosa de Chihuahua.

En resumen, esa estructura fue la que permaneció a lo largo y ancho del país hasta las complicaciones de la crisis de 1976, y posteriormente con la crisis de 1982, que culminó con la devaluación del peso, fuga de capitales, erogaciones excesivas por el concepto de la deuda externa, la nacionalización de la banca y por supuesto la ruptura del pacto entre los grupos de poder y el gobierno. Las asociaciones de estos factores fueron imponiendo paulatinamente restricciones al desempeño de la economía real y al sistema financiero.

Desde la década de 1970 se aprecian las señales de ruptura entre estos agentes económicos. Sin embargo, el auge del petróleo de 1976 permitió establecer un acuerdo transitorio entre el gobierno y la clase empresarial, recuperando así parte de la inestabilidad económica. En los próximos años se derrumba ese acuerdo a consecuencia de la caída en los precios del petróleo y de nueva cuenta las relaciones se constriñen.

La breve duración del boom petrolero, provocó que las transformaciones requeridas por el patrón de acumulación quedaran inconclusas, evitando una fase de expansión de largo plazo. De manera paralela la banca internacional y los grupos privados nacionales adquirieron capacidad para disputar un lugar en el bloque de poder. Este periodo guarda especial relevancia en una coyuntura de cambios de primer nivel.

Inmediatamente después del ascenso y la estrepitosa caída del precio del crudo 1981-1982, México entra en una crisis económica y conflicto político, que muestra la ruptura en la forma de organizarse entre los agentes económicos y políticos, llegando a su fin las alianzas estratégicas que permitieron tasas de crecimiento de 6%. La caída en los precios del petróleo favoreció la disputa por el control del excedente económico por medio del control de los mecanismos financieros, dando origen a un proceso especulativo del tipo de cambio ante las premoniciones de una devaluación del peso y de fuga de capitales. Tal devaluación se aplicó como mecanismo

de contención por la demanda de dólares, objetivo que nunca se cumplió, por el contrario, se agudizó su demanda hasta conducir a fuertes variaciones en el tipo de cambio.

Por otra parte, la reducción de las reservas internacionales causadas por el proceso anterior, condujo a que la banca extranjera cancelara los préstamos al país, agravando la situación de crisis y obligando a México a incumplir en el flujo de pagos por concepto de la deuda. La crisis de la deuda externa generó cambios entre las fracciones que engalanaban el bloque de poder; la banca extranjera se sintió amenazada y los grupos industriales y comerciales que se formaran bajo el cobijo de los empréstitos internacionales se enfrentaron a una crisis de liquidez.

Los bancos nacionales más grandes, además, de ver incrementados sus pasivos en moneda extranjera, se convirtieron en los promotores de la fuga de capitales, al mismo tiempo que garantizaron la conversión de pesos a dólares, afectando con ello a un sistema financiero mexicano deprimido. La colosal cantidad de pasivos denominados en dólares y en circulación en el sistema monetario nacional comportó un desplazamiento de la moneda nacional.

El proceso de sustitución del peso por el dólar y la crisis política condensaron un conjunto de cuestionamientos sobre la soberanía monetaria; hechos que de manera invariable fueron los antecedentes de la nacionalización bancaria. En la práctica se traduce como el desmantelamiento de la burguesía nacional y del dominio del sistema bancario.

La crisis de 1982 propició que México entrara en una moratoria de pago que obligó a la economía a operar con una restricción financiera externa. La moratoria, aunque fue breve (90 días) obligó al país a salir de los circuitos financieros internacionales y con ello se bloqueaba la posibilidad de captar ahorro externo. A la problemática anterior hay que sumarle un factor interno, que era la fuga de capitales, que haría empeorar la crisis de la deuda externa y generaría una contradicción en el sistema financiero interno e internacional.

La contradicción se origina por la fuga de capitales mexicanos y su colocación en el sistema financiero internacional, creando una ampliación de los fondos prestables a nivel internacional, en tanto que, al interior del país persistía una aguda escasez de recursos motivada por la desconfianza de los empresarios ante un temor de inestabilidad sobre la propiedad privada.

El clima de desconfianza entre el gobierno y empresarios contagió a los bancos internacionales acreedores de la deuda, llevándolos a interrumpir los préstamos voluntarios y a establecer constantes renegociaciones de la deuda que sólo significaban una prórroga de pagos adeudados. La restricción financiera externa se mantuvo presente a lo largo del periodo 1982-1987, al obligar a México a adaptarse a nuevas modalidades y condiciones.

En las postrimerías del año de 1982, más concretamente, el 17 de noviembre México suscribe un acuerdo con la banca privada internacional y una carta de intención con el FMI. La carta firmada con el fondo obligaba al país a aplicar un ajuste (reformas estructurales) y para ello se elaboró un "Programa Inmediato de Reordenación Económica" (PIRE), es decir, un programa de choque. En este programa se planteó un crecimiento nulo (0%) del PIB para el año de 1983 y una inflación de 30%, para 1984 y 1985 un crecimiento de 3%, y una disminución de la inflación a la mitad de la observada en el año anterior. También se contempló la devaluación del peso y la disminución del déficit público de 18% del PIB. El PIRE se presentó a los directivos del FMI, para que se lograra obtener una nueva línea de crédito condicionada; el FMI sólo otorgaba recursos financieros, sí y solo sí, se cumplía con las metas pactadas en el mediano plazo. En los acuerdos pactados se hace pleno reconocimiento de los componentes internos y externos que tenían en jaque a la economía, pero nunca se fincaron responsabilidades a los bancos extranjeros, quienes en buena medida fueron los causantes de los desequilibrios en toda la

región de América Latina, al imponer altas tasas de transferencia monetaria como consecuencia de la subida de las tasas de interés de los acreedores internacionales; con lo cual se incrementó drásticamente la deuda externa.

Los acuerdos alcanzados con estas instituciones obedecían a dos objetivos: el primero de ellos era que México dispusiera de flujos de capital externo, mismos que serían destinados a paliar la gravedad de una economía con estanflación; el segundo era evitar el riesgo de exposición de la deuda y su consecuente desestabilización del sistema financiero internacional, esto último, lisa y llanamente es garantizar las transferencias de recursos para el pago de la deuda externa. Por otra parte, la nacionalización de la banca también influyó en la decisión de firmar los acuerdos con el FMI; a pesar de las críticas y reclamos propaladas por la élite empresarial mexicana, como consecuencia de la nacionalización bancaria, los acuerdos lograron llegar a buen término. La nacionalización bancaria y el control del tipo cambio cortaron de tajo el medio con el que esta fracción ejercía poder. De esa manera el gobierno contó con el apoyo financiero internacional y mantuvo al margen a los ex banqueros encabritados, que afirmaban vivir en un régimen absolutista. A juicio de la mayoría de las corporaciones se violó un código básico de conducta al despojar el Estado de su propiedad a una de las fracciones líderes del capital nacional (Garrido, Crisis y Poder en México: Un Ensayo de Interpretación, 1987) (pág. 533, párrafo 4). Los antiguos dueños de los bancos fueron obligados a negociar con el gobierno los términos de indemnización y el destino de los activos no bancarios de los bancos.

Como era de suponer, la nacionalización bancaria fue considerada como una agresión hacia la clase empresarial, e implicó cambios simultáneos en las alianzas de los grupos dominantes: expresándose en un ciclo de cohesión más estrecho entre las mismas empresas, así como el cambio en la composición de los consejos de administración, dejando relegadas las alianzas con los bancos, específicamente Banamex y Bancomer: los más grandes. También se desencadenó un cambio en el comportamiento político de los grupos empresariales que plantearon la militancia política como un recurso para lograr un medio de representación política más directo y menos vulnerable. Pero ¿Por qué surgen esos cambios? Surgen porque los grupos industriales pierden su fuente de fondeo y monitoreo al ser estatizados los bancos nacionales: las relaciones de los consejos directivos las cortan de tajo. También porque parte de las funciones de los bancos fueron sustituidas por las casas de bolsa, mediante reformas institucionales y evidentemente por la presencia estatal. Particularmente las tareas encomendadas a las casas de bolsa se centraron en el mercado de dinero,<sup>16</sup> actividad que era consagrada a la banca comercial.

Las casas de bolsa, fueron entregadas a las familias de los históricos grupos dominantes. El Estado utilizó este recurso como mecanismo para reparar el descontento con la élite de poder, que en el pasado habían establecido sus relaciones con los bancos al ser sus brazos financieros.

Las reformas financiera y bancaria de 1984, permitieron la desincorporación de los intermediarios no financieros de los bancos, así como la posible anexión a las casas de bolsa, fortaleciendo su papel de brazos financieros o centros de negocios principales.

La siguiente tabla muestra parte de la reconfiguración del sistema financiero, después de la nacionalización de la banca y al tomar como protagonistas a las casas de bolsa y sus antiguos dueños.

---

<sup>16</sup> *Mercado de dinero*: mercado en donde se emiten y se comercian instrumentos financieros a corto plazo. Las operaciones bancarias esta contenidas en esta clasificación.

**Tabla 1 Casas de bolsa (nuevo brazo financiero)**

Grupo	Grupo de origen	Brazo financiero o principal centro de actividad: Casa de bolsa	Empresa financieras asociadas
Agustín Legorreta	Banamex	Casa de Bolsa Inverlat (Larrea-Grupo México y Gilberto Borja-ICA)	Seguros América, arrendadora Inverlat, Casa de Cambio Fomento de Divisas y una empresa de factoraje
A. Bailleres	Peñoles-Cremi	Casa de Bolsa Cremi	Seguros la Provincial, Cía. De la Seguros Nacional, Compañía Mexicana de Garantías, Crédito Afianzador y una Casa de Cambio.
Aarón Saenz y Vega Iñiguez	Confia		Seguros Atlas, arrendadora Atlas y Finanzas Atlas
Carlos Abedrop	Atlántico	Casa de Bolsa Fimsa	América de Fianzas y Seguros Olmeca
Garza Zada	Serfin-Banpaís. Alfa-visa	Arka y Vams. Controladoras de empresas financieras	Afianzadora, Aseguradora, Arrendadora, almacenadora y empresa de factoraje

Fuente: tabla tomada de (Miguel Santiago Reyes Hernández, agosto 15 de 2013) (p. 16).

El caso más emblemático de ésta reestructuración financiera fue el de Agustín Legorreta, antiguo accionista mayoritario de Banamex, a quien se le entregó la casa de bolsa Inverlat junto con otras empresas financieras como seguros América y arrendadora Inverlat. Esta etapa marcó el proceso de reagrupación de los circuitos financieros dominantes en torno a las casas de bolsa ya que, al ser expropiado el sistema bancario, los grupos que ejercieron un papel clave en la gestión del proceso de acumulación quedaron temporalmente fuera del bloque de dominación, al mismo tiempo que se profundizó la crisis económica y política.

Cuando Miguel de la Madrid tomó posesión del cargo en 1982, estalla la crisis económica y México se incorpora al modelo neoliberal. La opinión al interior del gabinete de gobierno sostenía la tesis de que la crisis era consecuencia de problemas estructurales, basados en el liderazgo del Estado, por lo que se hacía imperiosa la necesidad de un cambio. Sin embargo, la responsabilidad del bajo crecimiento no fue únicamente del Estado, sino que durante el proceso de industrialización y hasta la apertura económica se constituyeron grupos económicos muy fuertes y protegidos de la competencia internacional, al provocar que la industria perdiera competitividad respecto al exterior. También, hay que anexar el nulo interés por desarrollar una industria de bienes de capital pesado, al asumir que la industrialización consistió en el desarrollo de plantas productivas que produjeron bienes de capital intermedio, es decir, bienes de consumo.

La difícil situación fue reconocida por la administración del presidente Miguel De la Madrid al proponer un Plan Nacional de Desarrollo (PND), que desde sus entrañas manifestaba la reconciliación del pacto político. Esta reconciliación suponía dotar de funcionalidad a los mecanismos formales e informales de representación empresarial, con el objeto de negociar

una rearticulación de las posiciones relativas de las fracciones del capital, en relación al control del excedente económico. También se reconoció que parte de los problemas que aquejaban a la economía nacional, estaba determinada por factores de carácter externo e internos, estos últimos derivados de la mala política aplicada por sus antecesores y, principalmente, por factores estructurales, al quedar reforzada la necesidad de emprender una reforma económica que enfrentará los desequilibrios estructurales, a la vez que permitiese la implantación de un nuevo modelo de acumulación.

Para restablecer el crecimiento económico —e implícitamente las alianzas— fue necesario incluir a los grupos de poder, por lo que de nueva cuenta se incluyó a la banca internacional, a los grupos privados que salieron afectados por la nacionalización bancaria y la de aquellos que por su excesiva acumulación de deuda en dólares entraron en crisis.

Consecuencia de lo anterior, en el periodo de 1982-1987 sobrevienen cambios importantes, encaminados hacia el afianzamiento del nuevo modelo económico, caracterizado por la apertura comercial y financiera, con un liderazgo a cargo de la empresa privada.

En esa línea de acción, a los grupos privados se les presentó una fórmula que les permitiera sortear la crisis financiera para recuperar la fase de acumulación del capital. La fórmula fue plasmada en el Fideicomiso para la Cobertura de los Riesgos Cambiarios (Ficorca) y, la reestructuración de la deuda y baja carga fiscal.

A los bancos nacionalizados se les permitió la conversión en sociedades nacionales de crédito en el que podrían participar los antiguos propietarios. En esta nueva lógica, el enojo de las familias controladoras de los grupos fue temporal, ya que recuperaron en el corto plazo las acciones de las empresas no bancarias que fueron afectadas por la nacionalización. Se les restituyó la adquisición de las participaciones accionarias de la banca, de empresas industriales y comerciales e instituciones financieras no bancarias, por medio de la recompra preferencial que lanzó el gobierno en 1983-1984. El gobierno federal emitió un decreto que permitió la adquisición de acciones de la banca patrimonial serie "B" a los particulares colocándolos como socios de los bancos mixtos, con participación mayoritaria del gobierno. La adquisición de las acciones bancarias reabrió las puertas a los grupos de poder, al permitírsele negociar sus intereses con los consejos de administración y al reunirse con funcionarios de la talla de Jesús Silva Herzog y Carlos Salinas de Gortari.

Con estas acciones el gobierno intentó conformar un segmento del sistema financiero organizado en torno a las casas de bolsa con participación social privada, para que representará un complemento al sistema bancario nacionalizado. Inmediatamente los ex banqueros tomaron posesión de importantes empresas bursátiles, aunque también entraron a este negocio antiguos dueños de casas de bolsa sin participación bancaria y, por supuesto, el arribo de nuevos capitales a este sistema de intermediación financiera.

La reconciliación entre estos grupos resultó en una reorganización financiera, de la cual emergió el conjunto de las casas de bolsa como una fracción del empresariado nacional que integró capitales de banqueros expropiados, pero que fue, y es, orgánica y políticamente diferente.

Asimismo, en el año de 1983, el gobierno acondicionó las primeras acciones como la derogación del decreto de control de cambios del presidente José López Portillo y el restablecimiento de la paridad cambiaria.

Desde el punto de vista de la economía real y para sustentar el tan anhelado crecimiento económico a cargo del nuevo modelo económico la nueva administración planteó equilibrar las finanzas públicas y reducir la inflación, reorientar y modernizar el aparato productivo,

promocionar el desarrollo regional mediante la descentralización de las actividades productivas, estimular al sector empresarial y financiero e impulsar el social y, por último, paliar el creciente desempleo y contemplar al mercado externo, a dicha estrategia se le conoció como el Pacto inmediato para la Recuperación Económica (PIRE). En correspondencia con el sector externo se propuso asegurar un superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y controlar el déficit comercial; se incrementaron las exportaciones no petroleras para que se diera lugar a la formación de divisas y con ello poder pagar la deuda externa. El aparato estatal también sufrió transformaciones como la liquidación de empresas, reducción del gasto público, saneamiento de las finanzas públicas.

Las bases de las transformaciones hacia ese nuevo modelo de acumulación se resumen en dos frentes: la primera de ellas fue la conformación de un bloque dominante compuesto por grandes capitales privados reestructurados y reorientados hacia el mercado mundial; capitales destinados a la exportación no tradicional y con un elevado poder al interior. Esta etapa también es estigmatizada por las alianzas entre la tecnocracia gobernante y la empresa privada.

La segunda transformación, consistió en el establecimiento de un modelo de regulación pública de la actividad económica con plena decantación hacia la empresa privada y una redefinición de los circuitos macroeconómicos. Esta reorganización de las relaciones condujo a la aparición de un pequeño grupo de empresarios altamente dinámicos y con amplia capacidad de adaptación ante cambios y desafíos.

Al establecer las bases y reglas que darían sustento al nuevo modelo, se definía una dualidad: las empresas reorientadas demandaban rumbos más sólidos para la inversión (profundización de las reformas estructurales para asegurar espacios de inversión al capital privado), al mismo tiempo, que se pretendía dar salida al estancamiento del ciclo de crecimiento del producto y empleo, que tanto tenía azorado al gobierno.

La estrategia basada en el superávit comercial rindió sus primeros frutos con éxito, pero pronto llegó a sus límites hasta convertirse en un factor de bloqueo financiero y contradictorio con la consolidación del modelo neoliberal y sus reformas.

Durante los primeros años de gobierno las acciones realizadas no cumplieron las expectativas planeadas; sólo se cumplió con el control del déficit presupuestal, gracias a una disminución en el gasto público y a un aumento de los ingresos (más impuestos). La inversión pública y el gasto corriente se contrajeron y aumentaron tanto los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el gobierno.

Por otra parte, la exigua cohesión del bloque hegemónico que intentó rearticularse entre 1983 y 1985, evidenció el choque de intereses desde sus diversas divisiones. El crecimiento de la deuda interna y externa en julio de 1985 desencadenó una crisis de las finanzas públicas y del mercado cambiario dando como resultado recortes al gasto público y, de nueva cuenta, la fuga de capitales.

En el transcurso de 1985 se repite la historia, se inicia otra fuga de capitales combinada con la ausencia de crédito externo y la preocupación por parte de la banca extranjera de ejercer sus derechos sobre la deuda. Para ese mismo año surgen otras tensiones, la primera de ellas, fue que el gobierno colocó los CETES<sup>17</sup> (certificados de tesorería), en los mercados de valores del

---

<sup>17</sup> CETES: Instrumento de política monetaria que participa en el mercado de dinero. Es un título de crédito emitido al portador por el gobierno federal y colocado por Banxico, por el cual deberá pagar su valor nominal en la fecha de vencimiento.

exterior con altas tasas de rendimiento. La segunda tensión que condenó el desarrollo económico y que poco tiene que ver con la economía y la política fue el sismo de 1985. Para el año siguiente fue la caída de los precios del petróleo en las primeras semanas de 1986.

Las casas de bolsa como intermediarios financieros tenían la posibilidad de controlar las tasas de rendimiento de los CETES, al permitir hacerse de importantes utilidades. La libre manipulación de las tasas de interés se constituyó en un proceso contradictorio para el gobierno porque tuvo que desembolsar más recursos monetarios en una coyuntura adversa; es decir, las altas ganancias obtenidas por las casas de bolsa en los circuitos financieros tenían que ser pagadas por el gasto corriente del gobierno, llevando a incrementar más el déficit con el que operaba el gobierno. En la práctica esa situación se tradujo en una visible disminución de la inversión pública y recortes al empleo agudizando el riesgo de inestabilidad social. Por su parte, los grupos empresariales que fueron reorientados, se beneficiaron al concentrar una enorme liquidez al usufructuar las tasas crecientes de los bonos públicos.

Como secuela de esa tirantez, se provocó una nueva desarticulación y reorganización del bloque de poder y una nueva estrategia del patrón productivo-comercial hacia el exterior. En ese mismo periodo se incrementaron las exportaciones no petroleras, al quedar desplazadas las intenciones de generar cadenas productivas al interior del país, de modo que sólo se priorizo en la captación de divisas.

Como parte de ese escenario el gobierno entro en una mesa de negociaciones con la banca internacional, con el objetivo de reducir las transferencias netas por el concepto de la deuda. Asimismo, desde el punto de vista económico se genera inestabilidad por el control y distribución del excedente entre las fracciones dominantes nacionales, pero, desde el espacio político se ensayaron diversos modos de participación por la vía partidaria. La participación de los empresarios en la política fue a través del Partido Acción Nacional (PAN). Otros sectores utilizaron a los partidos como mecanismo de presión para sus eventuales negociaciones.

En ese lapso, la madurez que alcanzan las propuestas del sector empresarial a través de los diferentes grupos políticos, son de plena relevancia para la sociedad ya que los intereses particulares de los empresarios son considerados como proyectos de interés nacional, más que asuntos particulares.

La prueba fehaciente fue la de aquellos grupos que se afanaron en que México entrará al GATT, (antecedente inmediato del TLC). Estos grupos, con todo cinismo, disfrazaron sus intereses por incrementar las exportaciones y mejorar la competitividad de la industria en nombre del "interés nacional". Las peticiones por la liberalización interna y el achicamiento del sector público siguieron la misma línea.

---

Este instrumento no paga intereses, por lo tanto, su rendimiento depende de la aplicación de una tasa de descuento sobre el valor nominal y se obtiene hasta la fecha de vencimiento. Goza de alta liquidez dentro del mercado de secundario, ya que tiene mucha demanda y bursatilidad.

## *El ascenso y comportamiento de las casas de bolsa como nuevos grupos de poder de cara hacia la reconfiguración del sistema financiero*

### *Caída de la inversión extranjera*

La situación de bloqueo que presentaba el sistema financiero a finales de 1987 se reforzó por la caída de la inversión extranjera directa (IED), como consecuencia de la crisis. La suma de todos esos factores ponía al país en contraposición a las necesidades planteadas en el nuevo modelo.

La caída en la IED y en cartera se da por la descorrelación entre las condiciones del país y las nuevas estrategias del capital financiero internacional dentro del marco de la globalización.

### *Restricciones financieras internas*

Las restricciones financieras internas (nacionalización de la banca y las reformas financieras de 1984) también impusieron límites al crecimiento económico planteado en las reformas económicas. La falta de acceso a recursos internos y externos hizo que el financiamiento quedaría limitado a los pocos recursos disponibles del país por lo que se modificó el sistema financiero nacional entre 1983 y 1987 con el fin de asegurar la captación y asignación de dichos fondos acorde a la situación que presentaba la economía.

Para enfrentar la situación adversa de la economía mexicana el gobierno lanzó las políticas de estabilización: la primera de ellas era propiciar la estabilidad de la moneda, es decir, mantener el nivel de precios bajo; la segunda consistía en mantener un control sobre la fuga de capitales. El resultado inmediato de esas medidas fue la rearticulación de los circuitos financieros nacionales y la redefinición del papel de los agentes económicos participantes de los circuitos financieros. Ambos puntos derivaron en un ambiente de confianza que permitió a la inversión privada mantener sus capitales en el país.

Este proceso se cumplió en una compleja red de interrelaciones que incorporaban decisiones de política económica pactadas entre las esferas de poder. Estas alianzas permitieron enfrentar emergencias económico-financieras, tales como la segunda caída de los precios internacionales del petróleo.

Sin embargo, al allanarse el problema de confianza con la élite empresarial, al gobierno se le presentaba otros obstáculos como la rearticulación de los campos fiscales, bancarios y bursátiles; estos movimientos, sin duda, tendrían un impacto positivo sobre la recaudación fiscal y la disposición de recursos.

En el aspecto fiscal se planteaba un superávit presupuestal antes del pago de intereses de la deuda con base en una contracción de gasto corriente, de inversión y la aplicación de un encaje legal muy alto. La disponibilidad de fondos generada por este mecanismo resultó insuficiente para atender las necesidades del pago de la deuda, al quedar evidenciado el déficit financiero.

De acuerdo con las políticas de estabilización aplicadas, se decidió que no se financiara ese déficit por medio de la emisión monetaria, sino por la colocación de títulos gubernamentales en la bolsa de valores, al resultar en un éxito, en función de los objetivos planteados. El gobierno consiguió sufragar su deuda y las casas de bolsa consiguieron ser dominantes en el sistema

financiero al mismo tiempo que el capital privado permaneció en el país. El desarrollo del mercado de valores se dio en parte por la novedad de ese mercado y también porque fue una alternativa de valorización frente a un sistema bancario que no ofrecía rendimientos atractivos reales, por lo que los grandes capitales preferían colocar sus recursos en la banca estadounidense. Para 1986 las casas de bolsa incrementaron la captación de recursos, mientras, que la banca se redujo. El intenso desarrollo bursátil de México determinó que el valor total de lo operado por las bolsas se elevará de 18.1 a 70% del PIB entre 1978 a 1982 y de 1982 a 1986 (Semo, 2006) (p. 7).

La expansión bursátil se nutrió del auge de los certificados de tesorería (CETES) como fuente de financiamiento del sector público, así como de la búsqueda de fuentes alternativas al sistema bancario por parte de las grandes empresas (Semo, 2006).

La colocación de deuda pública interna en la bolsa de valores creó un espacio de rentabilidad atractivo para las empresas con liquidez, generando un flujo de pago de intereses que pronto superó el monto pagado por la deuda externa, en otras palabras, prosperó un circuito financiero que aseguraba estupendas ganancias a un bajo riesgo. Este hueco financiero constituyó la base del juego especulativo bursátil de carácter improductivo, que alimentó el desaliento en la economía real.

Este patrón de financiamiento promovió altos volúmenes de desahorro financiero que desencadenó una dinámica especulativa e inflacionaria. También favoreció la aparición de mercados financieros paralelos (over the counter) no regulados que contribuyeron al deterioro del sistema.

El ordenamiento entre empresas y el sistema financiero representó un mecanismo de redistribución de activos y de polarización entre los diferentes estratos del sector privado, tendiente a favorecer a los más poderosos, mismos que a la postre alzarían su voz a través de agrupaciones comerciales que con el transcurso del tiempo adquirirán un importante poder político, en la toma de decisiones de la política económica.

### *La banca nacionalizada 1982*

Este sector al ser nacionalizado, de inmediato sufrió consecuencias como las reformas financieras de 1984 que permitieron abrir la participación a la propiedad privada sobre las acciones bancarias por un monto de 34% del capital, la definición del monto y forma de pago de los ex banqueros, la venta de instituciones financieras no bancarias en posición de los bancos (casas de bolsa), aseguradoras que lograron vincular al sector industrial con el financiero.

La banca comercial, al ser nacionalizada se abocó a dar financiamiento a proyectos productivos prioritarios por medio del encaje legal. Esta condicionante explica en buena medida la contracción de los fondos prestables que en el mediano plazo se transformó en desinversión, bajo crecimiento, desempleo, salarios reales bajos y en bajas aportaciones al sistema de seguridad social.

### *Las casas de bolsa*

La suma de la situación expuesta anteriormente y la reforma al sistema financiero colocaron en una posición ventajosa a las casas de bolsa, al tener la exclusividad de la intermediación de los títulos de deuda pública interna, a través del mercado de valores. También la reestructuración empresarial ocurrida en ese periodo permitió formar alianzas entre las empresas industriales y las casas de bolsa, con un alto poder de mercado mediante sus decisiones de portafolio que conectan servicios comerciales, productivos y financieros.

De ahí que, en años posteriores, y en especial, bajo el mandato de Carlos Salinas de Gortari estas entidades presentaron una participación muy activa en la pelea por la administración del ahorro complementario (forzoso) instaurado en el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). El ascenso de las casas de bolsa suscitó distensión con la banca comercial, misma que se resume en los siguientes aspectos:

- 1) Tensión entre ambas instituciones por el control y captación de fondos. Las casas de bolsa aventajaban a la banca comercial, pues, el gobierno tenía la firme convicción de desarrollar el mercado de valores. Se albergaba la esperanza de que con el perfeccionamiento en el manejo de los fondos por parte de las casas de bolsa se otorgaría financiamiento fresco para la producción.

Las expectativas depositadas en las casas de bolsa no rindieron los frutos esperados, porque se generó un colapso financiero del mercado accionario hacia finales de 1987, volviendo a colocar en una encrucijada al sistema financiero.

- 2) La otra tensión entre estas dos instituciones fue originada por la forma de actuar de las tesorerías de las empresas industriales, al desafiar abiertamente a la banca comercial.

### *Una visión global sobre la problemática del sistema financiero, para los años de crisis*

Como quedo establecido, la conformación de las relaciones financieras al final de la administración del presidente Miguel de la Madrid desembocaron en un estado de bloqueo que impedía el crecimiento y desarrollo planteado en el nuevo modelo económico. Se estaba negando el financiamiento de un ciclo de inversión, al dejar de captar y transferir recursos hacia el exterior.

El bloqueo financiero se puede desglosar entre lo interno y externo; en lo interno, habían tasas de interés reales muy altas, que permitieron una plétora de capitales financieros improductivos, que se aglutinaron entorno a la deuda pública interna, hasta formar un ciclo financiero perverso con altas tasas de rendimiento.

En lo relativo al exterior predominaba la exclusión del país ante los mercados financieros internacionales y la transferencia excesiva de recursos hacia el exterior por concepto de pago de la deuda externa.

En conjunto había una completa desarticulación del sistema financiero y el productivo, no obstante, la abundancia de capitales financieros ocupados en obtener importantes ganancias

financieras. Estos factores condujeron a una prolongada situación de recesión y desocupación de capitales ociosos, tanto en el interior de país como del exterior.

Por lo tanto, en la administración de Carlos Salinas el objetivo fue eliminar el bloqueo financiero estructural que impedía el crecimiento planeado, bajo un contexto de apertura comercial progresivas.

### El Nuevo *orden* financiero derivado de las Reformas de 1988-1991

Las reformas financieras realizadas en 1988, que incorporaron el restablecimiento del carácter mixto de la banca comercial son una respuesta al bloqueo financiero. La reforma pretendía reunir a la élite empresarial para asegurar la continuidad de las reformas estructurales. La reforma financiera se inició con diversas medidas que se enfocaban en la banca comercial, pero que por añadidura tenían puntos de intersección en otros aspectos del sistema financiero.

Las reformas financieras se pueden entender analizando las acciones hacia el sector externo y el mercado interno. Respecto al sector externo, las acciones aplicadas se orientaron a destrabar las restricciones originadas por la deuda externa; para ello se renegoció la deuda externa dentro del llamado Plan Brady.<sup>18</sup> En lo tocante al sector interno el gobierno se esforzó por mantener el regreso de los capitales al país a través del llamado “timbre fiscal”. También se implementaron políticas orientadas a estimular el ingreso de la IED, tanto en cartera como directa.

### Reformas financieras internas

- a) desregulación de la banca nacionalizada y nuevas reglas para las casas de bolsa,
- b) Reestructuración de la deuda pública interna tanto en monto, tasa y plazos; estas acciones también se encuentran asociadas a la venta y privatización de empresas públicas.
- c) Cambio del régimen de propiedad privada de la banca, su venta y autorización para conformar grupos financieros.

### Desregulación bancaria

La desregulación comenzó con: *a)* la liberación de las tasas de interés pasivas que cobran los bancos: este artilugio se traduce en el afianzamiento del papel del libre mercado), *b)* se eliminó el encaje legal y se sustituyó por el coeficiente de liquidez, *c)* se permitió que la banca comercial operara directamente en el mercado de valores mediante sus mesas de dinero, permitiendo un incremento en la captación bancaria y una disminución en el manejo y custodia de las casas de bolsa, *d)* se modificó el criterio de gestión de los fondos prestables por parte de la banca, de

---

<sup>18</sup> *Plan Brady*: fue un programa económico de reajuste estructural diseñado para garantizar el pago de la deuda adquirida con los bancos comerciales extranjeros por parte de los países latinoamericanos durante la década de 1980.

manera que se acrecentaron los préstamos a las empresas privadas, e) se reformó la legislación para permitir la participación de extranjeros.

### *Constitución de los grupos financieros privados*

La reforma financiera engloba la autorización para que se formen grupos financieros y las disposiciones legales para restablecer la propiedad privada de los bancos. Secuencialmente el primer evento tuvo lugar en 1990. Ambas medidas están relacionadas en su lógica y están orientadas a dar solución las tensiones entre los agentes económicos participantes. Estas medidas también exhiben una fuerte influencia por el proceso de apertura comercial y la adyacente firma del tratado de libre comercio (TLCAN).

La formación de grupos financieros, se fomentó para promover la integración de los intermediarios financieros y la mejora en su eficiencia, en cuanto al manejo de sus montos y costos del servicio, enmarcados en un contexto de apertura comercial. En otras palabras, fue la legitimación legal de los grupos financieros ya existentes.

En la primera etapa de la formación de los grupos financieros (1990) se permitió que estos se articularan en torno a un banco o una casa de bolsa, pero estas dos instituciones no podían estar juntas formando un grupo. Para 1991 se reforman estas leyes y se permite la agrupación de estas dos instituciones, pero con sobrado dominio por parte de las casas de bolsa y otras como las (empresas) arrendadoras de factoraje.<sup>19</sup>

La reforma de 1991 permite fortalecer a la banca nacional frente al sector financiero informal, en el marco del TLCAN, pero más concretamente se le permitió formar la banca de inversión o banca múltiple. La banca de inversión tendrá que ser entendida como parte del mercado de valores e implícitamente se favorece a la élite empresarial y no a los ex banqueros como se hubiera pensado. El favoritismo hacia el sector empresarial se aprecia por las disposiciones de venta y desincorporación de los activos no financieros. El proceso mediante el cual se llevó a cabo la venta de los bancos resplandece el pacto tradicional entre el gobierno y los empresarios.

---

<sup>19</sup> Empresas de Factoraje: son empresas que se dedican a financiar la adquisición de equipos productivos a terceros, mediante un contrato de arrendamiento y promesa de recompra por parte de quienes usan estos servicios.

En este capítulo se exponen los problemas de la economía mexicana como: estancamiento económico, crisis recurrentes y la falta de ahorro interno que, de forma paralela, se enlazan con las causas que en el corto plazo llevaron, en primer lugar, a la implantación del SAR de 1992 dado que este funcionó como experimento previo a la privatización del sistema de pensiones.

La década de 1990 es de especial importancia porque apela a la crisis económica de 1994. Lo interesante de esta etapa es la detonación de la crisis en un contexto de estricto control sobre las principales variables macroeconómicas, es decir, con estabilidad económica, así como la apertura comercial y financiera, que pronto desembocaron en la fuga de capitales y falta de ahorro interno.

Para la economía mexicana la apertura comercial y financiera (reformas financieras) significó mayor vulnerabilidad ante los shocks positivos o negativos del entorno internacional dada la rapidez y volatilidad con la que opera el sistema financiero. La actividad especulativa del sistema financiero internacional y la falta de crecimiento económico colocó a la economía mexicana en una fase de des-acumulación o proceso de restricción de la reproducción ampliada, que significó, de primera instancia, la instauración del SAR de 1992 y la posterior privatización del sistema de pensiones del IMSS bajo las reformas a la Ley del Seguro Social de 1995 y su entrada en vigor en 1997. Este proceso continuo y se concluyó con las reformas a la Ley del ISSSTE en 2007.

## CAPÍTULO 3

### La crisis económica de 1994 como factor decisivo

#### para la privatización del sistema de pensiones mexicano

##### *Apertura comercial y las variables macroeconómicas*

La economía mexicana durante el mandato de Miguel de la Madrid fue conducida de tal forma que terminó en una crisis de la balanza de pagos, devaluación abrupta del peso y caída del producto total y per cápita. De ello se deriva la reforma económica del Estado y la apertura comercial como medio para reorientar el aparato productivo hacia el mercado exterior.

La reforma económica del Estado constituida por el redimensionamiento del aparato estatal apuntaba hacia una mayor libración del mercado, permitiendo que el sistema de precios relativos pudiera operar como un mecanismo eficiente de señales y como protagonista del proceso de asignación de los recursos. El resultado inmediato fue que la economía tendió a entornos más regulados y, a la racionalización de las tarifas de los bienes y servicios suministrados por el gobierno. (Dabat, 1995)

Por su parte, la apertura y desmantelamiento de la protección interna del mercado pretendía disminuir el vertiginoso ascenso de la inflación, el sesgo anti exportador y a alterar la rentabilidad relativa a favor de las ventas externas y reavivar la competitividad de las empresas nacionales.

El objetivo central de esa nueva estructura era tener el control de la inflación. Una inflación alta e incontrolable podría cancelar los avances en las mejoras en la productividad laboral y la competitividad, siendo éstas variables de importancia para el nuevo desempeño de la economía. Por esos motivos el combate a la inflación se convirtió en el eje de la política económica de 1982 a 1994, con señalada responsabilidad en el mandato de Carlos Salinas. Las reformas estructurales de 1988, a cargo del gobierno de Carlos Salinas de Gortari se inscriben en el modelo de desarrollo secundario-exportador orientado hacia el mercado internacional, que exuda la apertura comercial y financiera.

En 1987 ante el fracaso de las políticas de estabilización orientadas a afectar la demanda agregada el gobierno anunció una amalgama de políticas (programa heterodoxo) que incorporan la disciplina fiscal y monetaria cuyo objetivo era bajar la inflación inercial, sin afectar el crecimiento económico, pero ¿Cuáles eran los motivos que impedían que la inflación bajara?, a pesar de haberse corregido los desequilibrios fiscales y monetarios. (Dabat, 1995)

La respuesta a esta pregunta provino de dos fuentes: la inercia<sup>20</sup> inflacionaria y el conflicto redistributivo implícito en la distorsión de los precios relativos.

---

<sup>20</sup> Según el diccionario (RAE) inercia: Resistencia de los cuerpos para cambiar su estado de reposo o de movimiento sin la intervención de alguna fuerza.

*La explicación es la siguiente:*

En un contexto de alta inflación, los agentes económicos intentan ajustar sus precios indexándolos a la inflación futura; pero como este es un indicador desconocido, terminan por utilizar la inflación pasada como un instrumento de predicción de la inflación esperada. El uso de la inflación pasada sirve como mecanismo de transmisión y ajuste de los precios de los bienes y servicios futuros, por ende, el fenómeno inflacionario adquiere un carácter inercial, en el que las expectativas juegan un papel crucial. (Dabat, 1995)

En ese sentido la inflación no sólo implica el aumento en el nivel general de precios, sino que también modifica los precios relativos: el crecimiento desigual del valor o apreciación de los bienes y servicios provoca una redistribución de los ingresos entre las diferentes capas de la sociedad. Los agentes económicos en el afán de defender sus expectativas del ingreso producen un movimiento indirecto en el nivel de precios. (Dabat, 1995)

De esta forma, la inflación tiende a reproducirse inercialmente independientemente de que se hayan corregido los desequilibrios fiscales y monetarios.

Para corregir el comportamiento anómalo en el nivel de precios, el gobierno elaboró una estrategia que concertara un aumento proporcional en los precios de los bienes y servicios; al elegir esta opción se descartó el congelamiento de los precios, del salario y del tipo de cambio nominal, como medida antiinflacionaria. El nombre que recibió la estrategia fue El Pacto de Solidaridad Económica (PSE).

El PSE en una primera etapa se centró en: 1) la realineación de los precios relativos por medio del ajuste de los precios de los bienes y servicios provenientes del sector público, 2) elevación del tipo de cambio, de las tasas de interés y del salario, 3) una liberación virtual de los precios de garantía del sector agrícola.

Estas medidas se hicieron acompañar de disminuciones en el gasto público y de una acelerada profundización de la apertura comercial para que por vía de la competencia externa se generara la estabilización de los precios internos. En breve, se trataba de que los agentes utilizaran la inflación esperada como indicador o referente de indexación; en la práctica esto equivale a utilizar las variaciones en los precios, salarios, tipo de cambio nominal y precios del sector público como una señal de ajuste de los precios futuros.

En la medida en que esas señales anticiparan los movimientos sobre estas variables la estrategia ganaría confianza y al gobierno se le permitiría utilizar la instrumentación adecuada para ajustar hacia abajo la inflación, por lo tanto, estas variables se utilizaron como anclas en el programa de estabilización.

Estas condiciones permanecieron invariables hasta la segunda edición de la estrategia "PECE". En este acuerdo no se alteraron los objetivos y funcionalidades heredados del pacto anterior: se continuó con un tipo de cambio fijo, pero ahora con la modalidad de deslizamientos diarios y anunciados anticipadamente, de la paridad, para el resto de las variables se ajustaron conforme a la inflación esperada, condición que extenuó las remuneraciones laborales en términos reales. En cuanto al control salarial el gobierno echó mano de los mecanismos corporativos para contener las demandas salariales y las solicitudes de mayores precios de garantía para los productos agrícolas.

## Inflación, tipo de cambio y la balanza de pagos<sup>21</sup>

Las estrategias seguidas por el gobierno tuvieron éxito en la caída de la inflación, sin afectar negativamente el crecimiento; durante el periodo de 1987 a 1994 la inflación se caracterizó por permanecer en un dígito, 7%. Sin embargo, en esa etapa se vuelve a repetir el problema de la balanza de pagos: el déficit en la cuenta corriente comenzó a crecer a medida que la inflación cedía, hasta llegar a alcanzar niveles muy parecidos a los de la década de 1980, pero con tasas de crecimiento sustancialmente menores. El problema de la balanza de pagos se convirtió en el talón de Aquiles de la economía mexicana al conducirla hacia una nueva crisis (1994). Ante estos hechos corresponde hacerse la pregunta de ¿Por qué la economía mexicana alcanzó esa desproporción en la cuenta corriente, cuando se tenía bajo control las finanzas públicas, la inflación y un bajo crecimiento, es decir, el control sobre las variables macro que tanto defendió el gobierno como corrección de los desequilibrios económicos? La respuesta se encuentra en el abuso del tipo de cambio y de la política comercial como instrumentos de combate a la inflación.

El tipo de cambio, aunque sufrió movimientos (deslizamientos) controlados, acarrearón una apreciación real de la moneda, o bien una sobrevaluación creciente del peso. Por su parte, la apertura comercial que había sido diseñada como un instrumento de política de largo plazo para

---

<sup>21</sup> **La Balanza de Pagos:** registra todas las transacciones de los residentes de un país y el resto del mundo. La balanza de pagos es un documento contable en donde se registran todas las transacciones económicas ocurridas durante un periodo particular, normalmente es de un año, pero puede ser de trimestral, semestral etc.

La Balanza de pagos se compone de tres cuentas básicas: 1) cuenta corriente, 2) cuenta de capital y, 3) cuenta financiera.

### Cuenta corriente

- a) *Balanza de cuenta corriente:* registra los ingresos y pagos de las transacciones corrientes de un país con el resto del mundo. El saldo de esta cuenta se obtiene por la suma de los saldos de las balanzas de bienes, servicios, rentas y transferencias corrientes. Todas las operaciones que implican la compra y venta de bienes entre residentes y no residentes, entre dos países tienen que registrarse en la balanza comercial.
- b) *Balanza de servicios:* registra todas las operaciones que implican ingresos o pagos por los servicios.
- c) *Balanza de rentas:* Incluye todos los ingresos del trabajo como remuneración de los trabajadores por su aportación al proceso productivo y las de inversión que surgen como remuneración de algún activo o pasivo financiero.
- d) *Balanza de transferencia:* registra las transacciones de todas aquellas operaciones corrientes con el exterior que no implican contrapartida, ejemplo las remesas.

La suma de estas cuatro cuentas recibe el nombre de cuenta corriente

*Cuenta de capital:* registra las transferencias sin contrapartida de capital y la adquisición o disposición de activos no productivos, no financieros como la tierra, suelo y transacciones de activos intangibles como patentes, derechos de autor, franquicias etc.

*Cuenta financiera:* registra las operaciones financieras o de capitales y está estructurada en cuatro balanzas diferenciadas por el tipo de activo y pasivos financieros en que se materializan las operaciones correspondientes: Inversión Extranjera Directa, Inversión en Cartera, Otras inversiones y Variaciones de Reservas.

Esta cuenta recoge todas aquellas operaciones que afectan la posición deudora o acreedora de una nación frente al exterior

obligar un cambio estructural y, hacer de la economía una actividad netamente exportadora, tuvo que transformarse en una política de corto plazo con vistas a paliar la inflación. Se utilizó la apertura como mecanismo de contención de los precios internos al establecer un tope máximo. En julio de 1985 por medio de un decreto se eliminaron los controles cuantitativos para una numerosa fracción arancelaria y para 1986 se establece una reducción escalonada para todos los aranceles. En ese mismo año (1986) México entró al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), cuyo proceso se facilitó por los avances del programa de apertura, pero condicionado por el requisito de eliminar el sistema de precios oficiales antes de que entrara en 1987.

La combinación de una mayor apertura comercial con la apreciación del tipo de cambio resultó en un déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos (mayores gastos de importación), al mismo tiempo que limitó la tasa máxima de crecimiento que la economía soportaba. Con la apertura comercial la elasticidad<sup>22</sup> de las importaciones se elevó sustancialmente desplazando la producción doméstica y, por ende, se registró una menor tasa de crecimiento.

En consideración a este comportamiento se señala que:

estas cifras no son reflejo de una economía sobrecalentada, impulsada por el gasto del gobierno y por el sobreendeudamiento externo, sino de una acelerada expansión de la inversión –financiada en forma directa con la repatriación de capitales, los flujos de inversión de compañías extranjeras y préstamos voluntarios del sector privado. Consecuentemente, a pesar de la magnitud del déficit, se acumularon reservas que en noviembre de 1991 fueron aproximadamente 16 mil millones de dólares, el nivel más alto alcanzado en México (Aspe, 1993:47: 36).

El secreto de este comportamiento se encontraba en la cuenta de capital de la balanza de pagos: desde 1990 el superávit en este rubro comenzó a financiar sobradamente el saldo de las transacciones corrientes con el exterior, de esa forma se facilitó la coexistencia de déficit corrientes con aumentos en las reservas internacionales. El saldo positivo provenía de abundantes entradas de inversión extranjera, tanto directa como en cartera.

### *Antecedentes y avances de la reforma financiera e integración*

El sistema bancario ha pasado por diferentes etapas, la más emblemática fue la del periodo 1983-1985, cuya característica es el restañamiento de los circuitos financieros que resultaron

---

<sup>22</sup> Elasticidad: la elasticidad mide qué tanto reaccionan los agentes económicos (oferentes y demandantes) ante un cambio en las condiciones de mercado. La elasticidad se clasifica en:

- a) Elasticidad  $\epsilon > 1$ , esta elasticidad nos indica que una variación en el nivel de precios, por muy pequeña que sea, tiene un efecto mayormente proporcionalmente en la cantidad demandada.
- b) Elasticidad  $\epsilon < 1$ , esta elasticidad nos indica que una variación en el nivel de precios, ya sea grande o pequeña, tiene un efecto menormente proporcional en la cantidad demandada.
- c) Elasticidad  $\epsilon = 1$ , esta elasticidad nos indica que una variación en el nivel de precios tiene el mismo efecto sobre la cantidad demandada.

Existen diferentes conceptos de la elasticidad: elasticidad precio demanda, elasticidad ingreso de la demanda, elasticidad precio cruzada de la demanda, elasticidad precio de la oferta y sus determinantes, etc.

dañados por las crisis económicas anteriores; fuga de capitales y la interrupción de los flujos del exterior, que finalmente condujeron a la nacionalización de la banca.

La nacionalización condujo a una caída en los depósitos bancarios e inestabilidad cambiaria que orientó el ahorro hacia el exterior (condición que influirá en la privatización del sistema de pensiones). La misma crisis condujo a la disminución del ingreso real, y, por ende, se minó la capacidad de ahorro.

Una segunda fase discurre entre 1985-1988, con el establecimiento de un nuevo marco legal, el proceso de fusiones y clasificación bancaria en función del rango de actividad. De esta manera se permitió la configuración de una nueva estructura bancaria que fue avalada por la Ley de Crédito y Servicio Bancario Público de enero de 1985.

Los elementos que más destacan son: el establecimiento de un límite máximo a los créditos otorgados por el Banco Central al gobierno, que implícitamente fue la reducción de los cajones dedicados al gobierno; se incrementó el requisito de la razón pasivo-capital de la banca; el restablecimiento de la influencia e intereses del sector privado por medio de un doble mecanismo: 1) separación de los intermediarios financieros no bancarios respecto de la Asociación Nacional de Crédito (ANC) y la autorización para que el sector privado participara en el sistema bancario estatizado, con más de 34% de participación.

Esta fase es marcada por un proceso gradual de innovación (creación de liquidez y financiamiento al sector privado) y, particularmente por el desarrollo de las casas de bolsa. Para favorecer el desarrollo de estas últimas se creó una legislación financiera que limitó a la banca comercial.

Durante el periodo de 1983-1988 el comportamiento y evolución del sistema financiero se correspondió con la situación macroeconómica de inestabilidad financiera y de fuga de capitales e hiperinflación, variaciones en el tipo de cambio; eventos que se agudizaron por la política monetarista restrictiva. El sistema financiero quedó técnica y políticamente subordinado a las metas de ajuste y estabilización del gobierno de Miguel de la Madrid.

Técnicamente al sistema bancario se le encomendaron dos tareas: 1) impedir quiebras masivas mediante Ficorca, fideicomiso creado para la reducción de la deuda externa privada denominada en dólares. Mediante este programa el Banco de México fungió como prestamista de última instancia, 2) Financiamiento de déficit fiscales; el apalancamiento<sup>23</sup> paso de 10.3 a 57.8 %. En términos reales el sistema financiero entre 1983-88 se dedicó a financiar el ajuste más que a promover el desarrollo económico.

A la sazón, las reformas macroeconómicas (apertura comercial y ajustes en las variables clave) y financiera prepararon la subsecuente desregulación y privatización de la banca comercial. Las reformas perseguían tres objetivos: el rescate de las finanzas públicas, 2) fondeo a las empresas

---

<sup>23</sup> Apalancamiento es la relación entre el capital propio y el crédito invertido en una operación financiera. Un apalancamiento desmedido incrementa los riesgos de operación dado que provoca una mayor exposición de insolvencia e incapacidad de pago.

Tipos de apalancamiento:

- a) Operativo: proviene de los costos fijos de operación que dependen de la actividad económica. Se refiere a las herramientas que la empresa utiliza para producir y vender
- b) Apalancamiento financiero: es el endeudamiento para financiar la inversión. Para que este resulte beneficioso tendrá que arrojar una rentabilidad mayor al préstamo.

privadas y 3) fortalecimiento del mercado financiero. Dichos objetivos son condiciones necesarias para sustentar las políticas de estabilización y crecimiento.

Posterior a este periodo de ajuste, la economía mexicana se circunscribe en un periodo de dinamismo y recuperación del ciclo económico (1987 a 1988), con reanimación y expansión del PIB entre 1989-1992 a una tasa de crecimiento de 3% y finalmente estancamiento y recesión en 1993. De esta nueva etapa destacan la desregulación y privatización, configuración de nuevos grupos de capital y la integración con los circuitos financieros de Estados Unidos, incremento en la cartera vencida de los bancos, equilibrio fiscal, deflación, aumento de las tasas de interés y rezago del tipo de cambio.

La apertura financiera da inicio en 1988 en el gobierno de Carlos Salinas: se da en un marco de política de control de precios y de continuidad con las reformas de sus predecesores. Este proceso afectó a la banca comercial, pero de mayor envergadura fue que en el corto plazo afectó a todo el sistema financiero al incorporar disposiciones que afectaron a todos los mercados, intermediarios e instrumentos financieros, por medio de un rápido proceso de privatización bancaria, modificaciones en la estructura y objetivos de la banca de inversión, integración de agrupaciones financieras y la apertura de cuenta de capitales. Cambios que de nueva cuenta afectaron las relaciones entre la élite financiera y el gobierno; convirtiéndose en un escenario idóneo para emprender una desregulación financiera, tendente a adecuar el sistema a los esquemas más competitivos y a la economía en su conjunto. Las medidas más destacadas son: el desmantelamiento de los cajones selectivos de crédito, la desaparición del encaje legal, autonomía al Banco Central y la liberación de las tasas de interés.

La joya de la corona respecto a la reforma financiera fue la concesión de una mayor libertad de acción a los intermediarios financieros, modernizar y crear nuevos instrumentos y agentes financieros, apertura gradual que propicie la sana competencia entre la banca interna y externa y a elevar el ahorro interno. Asimismo, las primeras medidas regulatorias de las operaciones pasivas y activas de la banca estaban encaminadas a que el sistema bancario les disputara a las casas de bolsa la cuota de mercado que estas le habían arrebatado en el pasado reciente, debido al distanciamiento de la banca comercial provocado por la nacionalización y la misma alianza entre el gobierno y las casas de bolsa.

La reforma financiera también incorpora la liberación de las tasas de interés bancarias; la sustitución del encaje legal por coeficientes de liquidez; las modificaciones a la ley bancaria para dotar de mayor autonomía a los bancos en materia de gestión administrativa. Todas y cada una de estas medidas significaron cambios en la estructura y volumen de fondos prestables y la eliminación de los requerimientos con las metas de captación y financiamiento.

No obstante, la liberalización de las operaciones bancarias va más allá de lo pretendido inicialmente ya que se concedió la autorización para que se desarrollaran departamentos de banca de inversión mediante instrumentos de mercado de dinero, actividades que, propiamente les correspondían a los intermediarios bursátiles.

La reforma financiera ha pasado por diferentes etapas: la primera de ellas es previa a la desincorporación bancaria, que terminó por alterar el modelo regulatorio basado en las tasas de interés fijadas por las autoridades. En esta etapa se liberaron las tasas de interés, se eliminó el encaje legal, se redujeron los créditos selectivos para el gobierno y los plazos para estimular la competencia; se permitió el pago de intereses en la cuenta de cheques y se autorizó a los bancos a fondear recursos mediante la emisión de aceptaciones bancarias. La segunda etapa

corresponde a la privatización de los 18 bancos comerciales. La tercera etapa corresponde a las negociaciones del TLCAN, que es la formalización de la apertura económica.

*A continuación, se explica brevemente cada una de las etapas y sus puntos principales*

Reducción de los créditos selectivos al gobierno: se eliminaron los cajones de crédito mediante los cuales las autoridades obligaban a los bancos a canalizar recursos hacia sectores productivos, entre ellos se encontraba el gobierno, que debía financiar un déficit público creciente. El uso de los CETES vino a desbrozar el camino y a apuntalar las operaciones de mercado abierto<sup>24</sup> como mecanismo de financiamiento de la deuda interna. La consecuencia inmediata fue que la banca comercial quedó en libertad de otorgar créditos hacia las actividades y persona que ellos eligieran, sin más restricción que la disponibilidad de recursos. Esto dependía de dos factores: las tasas atractivas para estimular la captación y la eliminación de los límites impuestos por los encajes legales.

Liberación de las tasas de interés: las autoridades monetarias permitieron que las tasas de interés activas y pasivas derivadas de sus actividades fueran determinadas por los bancos, así como los plazos asociados a ellas. Resultando en un aumento del ahorro financiero y de la captación bancaria, que sirvieron de base para la futura expansión del crédito, que contribuiría a la crisis financiera de 1994.

Eliminación del encaje legal: se sustituyó el encaje legal por el coeficiente de liquidez; maniobra que permitió que el crédito se trasvasara hacia el sector privado. Sin embargo, el Banco Central perdió uno de los mecanismos de control y regulación de la oferta monetaria. Tales medidas confiaron el control crediticio a las modificaciones en la base monetaria asociadas a la compra y la venta de títulos de deuda pública. Por otro lado, la banca comercial obtuvo la libertad de expandir el crédito, sin otro freno que el que imponía el déficit o superávit de liquidez.

La segunda etapa va de 1989-1993, corresponde a la privatización de los 18 bancos comerciales. En mayo de 1990, el Ejecutivo Federal envió al Constituyente la iniciativa para modificar el artículo 28 constitucional, que otorgaba al Estado el monopolio de los servicios bancarios. El fin último de esta medida era preparar el terreno legal para la privatización de la banca, que sería iniciada entre 1991-1992. Se cambió el marco legal de los bancos y del mercado de valores a fin de empatarlo a las reinantes condiciones de privatización y liberalización conducentes a la apertura de capital externo. Finalmente se establecieron las bases para la formación de grupos financieros y la banca universal.

La privatización bancaria tiene implicaciones sobre la modernización y recapitalización mediante la incorporación abierta a la competencia por los recursos y márgenes financieros entre

---

<sup>24</sup> *Las Operaciones de Mercado Abierto (OMA)* son el principal instrumento de la política monetaria que utiliza el Banco de México para administrar la liquidez de corto plazo ya sea por medio de la inyección o retiro de los recursos. La inyección de recursos se hace por medio de las subastas de crédito o compra de valores en directo o en reporto, y el retiro del recurso se hace a través de las subastas de depósitos o venta de valores en reporto o en directo. Para cumplir con esa función el Banco de México todos los días determina cuánto dinero hay que inyectar al sistema para que los saldos de las cuentas corrientes de los bancos finalicen nivelados, es decir, en ceros.

intermediarios locales bancarios y no bancarios. Tampoco existe la duda de que la privatización bancaria se promovió para poder solventar la competencia de su contraparte extranjera. La privatización significó el apoyo para la formación de los grupos financieros industriales al privilegiar las actividades de las personas físicas y sociedades controladoras nacionales en posesión mayoritaria del capital social y de los consejos de administración.

Para ello, la nueva Ley para Regular las Agrupaciones Financieras permite la integración de agrupaciones constituidas sólo por entidades financieras, al tiempo que impide la adquisición de acciones de las empresas de sus clientes. Esta última decisión constituye un paso hacia la apertura financiera debido a que a la par de la privatización se autorizó la participación minoritaria de la Inversión Extranjera accionaria y administrativa en la banca múltiple y sus operaciones.

La privatización bancaria también acarrió tres consecuencias con efectos contundentes para la crisis financiera de 1994. En primer lugar, las entidades bancarias fueron asignadas a personas o grupos con escasa o nula experiencia en el ramo bancario: los beneficiarios de esta asignación fueron las casas de bolsa en su mayoría. En este sentido, el gobierno perdió la oportunidad de restituir la mano de obra calificada que se había dilapidado en el breve periodo de privatización. En segundo lugar y, siendo este el más importante, el proceso de privatización se llevó a cabo bajo un aspecto meramente mercantil y recaudatorio de fondos, al olvidar la parte estratégica que tiene este sector en la economía. Los nuevos banqueros confiaron en que las condiciones que ofrece la economía no iban a cambiar, de manera que previeron un negocio altamente rentable y, que en el corto plazo les permitiría recuperar los altos precios que pagaron por esas instituciones. El exorbitante precio pagado supuso el mismo deterioro del sistema: por un lado, representó un incentivo para la expansión desmedida del crédito, en el afán por recuperar los fondos invertidos y por otro lado, dejó a sus propietarios sin los fondos necesarios para la recapitalización; ambos factores tejieron un círculo vicioso que condujo a préstamos con mayor improbabilidad de pago, además de que el gobierno protegió a la élite financiera de la competencia externa, como una maniobra política para afianzar el liderazgo del partido dominante y en decadencia.

De las reformas financieras, es importante identificar las particularidades inherentes a la banca, es decir, las condiciones microeconómicas: las fallas en la regulación y en la supervisión.

Por otra parte, la liberación de las tasas de interés y la eliminación de los encajes legales no es exclusiva de México, ni de los países en desarrollo, más bien, es una tendencia internacional impuesta por los países desarrollados que tienen un sistema financiero sólido que implícitamente conllevan un escasa regulación y supervisión.

En esa dirección, si se atiende a los datos de expansión del crédito y al comportamiento de la cartera vencida en el país, registrada a partir de la liberación de financiera y de la privatización bancaria de 1991-1992 encontramos que una de las causas de la crisis de 1994 fue la falta de regulación y supervisión en el otorgamiento del crédito.

La expansión del crédito creció descomunalmente de 1989 a 1993. El crédito expedido por la banca aumento en 130% en términos reales; para 1994 el crédito ya era de 200%. Observando estas cifras más detalladamente se aprecia que la expansión comienza en 1989, cuanto toda vía la banca comercial se encontraba en manos del Estado, etapa coincidente con la liberación financiera; tendencia que continua con la banca privatizada. Situación similar presenta la cartera vencida: el índice de morosidad salta de 14.3% en 1989 a 8% en 1994 (Héctor Millán; colegio mexiquense). Las autoridades competentes en lugar de intervenir y frenar la expansión,

permitieron que se siguiera ampliando y, en consecuencia, los índices de morosidad se dispararon. Por otra parte, los bancos respondieron a la situación con una total impericia, propia del proceso de privatización. Conforme la cartera vencida iba creciendo los bancos necesitaban elevar las reservas para provisiones. Las presiones sobre las utilidades, que tal medida acarrearba, los condujo a aumentar sus márgenes de intermediación (manipulación de las tasas de interés) y con ello a encarecer el servicio de los deudores. A través de las tasas de interés se da la manipulación de las utilidades o márgenes financieros.

El dogma sobre las libres fuerzas del mercado y su autorregulación, canceló todas las posibilidades de regulación, además de que se dejó de lado la alta concentración del sistema financiero. En esa estructura oligopólica se encuentra sumergida la banca, es decir, aquella en donde los precios reaccionan ante aumentos en los costos y no las utilidades.

La tercera etapa está caracterizada por las negociaciones del TLCAN; apertura gradual del sector al capital extranjero, mismo que estará autorizado a operar mediante filiales, siempre y cuando no controle más de 8% del mercado durante los primeros cinco años. En esa misma etapa se le otorgó la autonomía al Banco de México para concederle mayor independencia respecto de la formulación de la política monetaria y financiera.

En breve, la reforma financiera iniciada en 1989 privilegia al capital extranjero al liberalizar el marco regulatorio de la IED y al otorgar beneficios adicionales a las actividades de exportación, particularmente a la industria maquiladora. De similar trascendencia es la Ley del Mercado de Valores, que permite la entrada al capital extranjero en el mercado bursátil. Asimismo, con el objetivo de repatriar y atraer nuevos capitales y continuar con el desarrollo del mercado de dinero se aprobaron nuevos instrumentos financieros de cobertura bursátil.

En ese mismo tenor, en 1989 se crea el Tesobono, título gubernamental con plazos de vencimiento de 91 y 182 días, vinculado con el tipo de cambio libre, resultando más atractivo que el PAGAFE. También se pone en circulación el Ajustabono (Bono Ajustable al Gobierno Federal), instrumento de cobertura contra la inflación vinculado al INPC denominado en moneda nacional.

Con esas acciones la intención es colocar el activo (Pagafe) en el mercado de dinero para obtener financiamiento a plazos y de forma simultánea reducir el costo de la deuda pública interna. Este activo estaba dirigido a instituciones aseguradoras y a fondos de pensiones o jubilaciones. Entre 1989-1992 se logró la recuperación económica y se zanjó el problema del estancamiento heredado del ajuste ortodoxo de Miguel de la Madrid. En ese mismo periodo se da la renegociación de la deuda que modificó positivamente las expectativas de los agentes económicos al expresarse en unas tasas de interés bajas, repatriación de los capitales fugados, entrada de capital extranjero y repunte de la inversión privada.

#### *Modificaciones a la banca de desarrollo como consecuencias de la reforma financiera*

Una secuela importante respecto de las reformas financieras es la eliminación de la participación de la banca de desarrollo en el financiamiento de la actividad productiva, quien había ocupado un papel preponderante en el sistema financiero, como intermediaria entre el financiamiento de la inversión fija en el modelo de Sustitución de Importaciones. Durante ese periodo estas instituciones captaban recursos tanto internos como externos para canalizarlos hacia áreas consideradas estratégicas o prioritarias para el desarrollo del país.

Con las reformas financieras la banca de desarrollo dejó de ser el instrumento básico para la planeación y programación del desarrollo económico del país; en la actualidad su quehacer se ubica en fortalecer, complementar y respaldar a los intermediarios financieros; particularmente a la banca comercial y al mercado de valores, en un contexto de apertura comercial y financiera de inserción en los mercados internacionales. La reforma de la banca de desarrollo está inevitablemente ligada a puntos de vista ideológicos y teóricos sobre aspectos económicos que, como bien apunta Noam Chomsky, estos procesos cobran importancia ante un sentimiento de dominación absoluta del poder económico estadounidense.

La redefinición del papel de la banca de desarrollo tiende a operar como una banca de segundo piso, por lo tanto, canalizaría los recursos crediticios a través de las ventanillas de descuento, a través de las sucursales de la banca comercial y otros intermediarios como las uniones de crédito, empresas de factoraje, y arrendadoras financieras. El descuento de créditos que efectúe la banca comercial con la banca de desarrollo, permite reducir el costo financiero de los proyectos apoyados, según las autoridades.

Otro aspecto negativo que se palpa sobre la banca de desarrollo fue el manejo de las tasas de interés de mercado, es decir, el uso de las tasas de interés activas debe garantizar el costo financiero y administrativo de los recursos, a fin de que en el corto plazo aumente su diversidad crediticia. Anteriormente se utilizaban las tasas preferenciales para los proyectos productivos, lo que implica que las tasas eran más bajas en comparación con las del mercado.

Lo anterior significa que una vez implantada la reforma financiera, la banca comercial comenzó a tener una mayor participación dentro del financiamiento total que llegó a ser 40% del PIB en 1994, pero a partir de 1995 presentó una constante disminución hasta llegar a ser de 17.6% en 2007 (Concha, 2013). Nafinsa y Bancomext dejaron de ser las instituciones de apoyo directo para la promoción industrial, siendo sustituidas por sus nuevas funciones.

#### *Una visión de conjunto de la recuperación económica 1988-1993; crisis y privatización de las pensiones 1994*

La recuperación económica para esos años se sustentó en un mayor dinamismo de la inversión privada y en una fuerte expansión del crédito interno. El auge crediticio tuvo como particularidad el crédito al consumo, aunque el crédito se concentró notablemente en las grandes empresas y el sector servicios, quedando en segundo plano las Pymes en los circuitos financieros.

Por su parte las empresas con planes de expansión y reestructuración no sujetas de crédito formal se endeudaron de manera exorbitante debido a la negativa de la banca comercial de otorgar créditos a proyectos considerados de alto riesgo y por la abundancia de crédito barato en los mercados financieros del exterior y por la firmeza de la política cambiaria.

En ese sentido la deuda externa del sector privado no financiero se incrementó 314% de 1989 a 1993, al pasar de 4969 a 20606 millones de dólares, nivel semejante al que existía en 1982, cuando estalló la “crisis de la deuda mexicana” (Guillen, 1994)

Los pasivos externos se incrementaron en las grandes empresas, destacando las ramas de cemento, construcción, automotores, hotelería y bienes de consumo. Los instrumentos financieros más utilizados por esos consorcios fueron los bonos y obligaciones, emisión de papel

comercial y créditos directos de la banca extranjera. La banca comercial también incrementó sus pasivos en el exterior: de 1989 a 1993 se incrementaron de 8,960 a 13,959 millones de dólares (Guillen, 1994)

El aumento desmedido del crédito privado (externo e interno) provocó sobreendeudamiento, falta de liquidez de las empresas y un rápido crecimiento de las carteras vencidas de los bancos y otros intermediarios financieros que agravaron la desaceleración económica de finales de 1992. En las carteras vencidas de los bancos las tarjetas de crédito, los préstamos para la compra de autos y créditos hipotecarios presentaron un importante peso relativo. Este calmoso proceso (recuperación y declive) nos llevará en poco tiempo al planteamiento de la privatización de las pensiones tal y como sucedió con la introducción del SAR de 92, al argumentarse la falta de ahorro.

En retrospectiva, la estrategia de recuperación fue favorable durante un breve periodo (1989-1991), pues para 1992-1993 la tasa de crecimiento se rezagó frente a la tasa de crecimiento poblacional. También se registró un fuerte desequilibrio exterior que consistió en una fuente de inestabilidad monetaria y en una fuerte adicción de la economía mexicana al ahorro externo. El desequilibrio exterior se manifestó por el viejo y conocido problema estructural existente entre el crecimiento y las importaciones, en donde, estas últimas crecen a un ritmo superior que las primeras. La brecha del déficit comercial es producto del diferencial existente entre las importaciones de bienes de consumo, intermedio, de capital y la tasa de formación del capital, la cual es inferior. Situación que se agrava por la apertura económica.

Otros factores, como la recesión de Estados Unidos, contribuyeron a la desaceleración de la economía mexicana y a la pérdida de dinamismo de las exportaciones con un acelerado proceso de deterioro de los términos de intercambio de los productos primarios y del petróleo, que propiciaron una férrea lucha entre las economías por colocar sus materias primas en el mercado internacional.

La exposición de los anteriores aspectos demuestra que el nuevo modelo de desarrollo no aminora la dependencia hacia el exterior, ni tampoco eliminó la restricción externa, sino todo lo contrario: la agudizó.

Por otra parte, la incertidumbre proveniente de la firma del TLC y el deterioro del sector externo orillaron desde finales de 1992 al gobierno a aplicar una política monetaria restrictiva, basada en el establecimiento de tasas de interés altas, para mantener un flujo efectivo de capital y alcanzar la meta inflacionaria de un dígito. La afluencia del capital externo se logró por las altas tasas de interés subyacentes a los instrumentos financieros mexicanos y a la caída pronunciada de la tasa de interés de los instrumentos financieros de Estados Unidos.

Adicionalmente, la restricción monetaria pretendía mantener un crecimiento moderado del producto, con una inflación controlada y la estabilización gradual de la balanza en la cuenta corriente. Estas acciones permitieron disminuir las crecientes presiones sobre el tipo de cambio, al mismo tiempo que se evitaba una devaluación de peso. Sin embargo, los efectos de la política restrictiva sobrepasaron las expectativas al producir la caída del crecimiento económico para el cuarto trimestre de 1993, por lo que la economía permaneció estancada con un crecimiento de 0.4% para el primer y segundo trimestre en tanto que para el tercero y cuarto se registraron tasas negativas.

Finalmente, el desaceleramiento de la actividad económica se combinó con el sobreendeudamiento de las empresas, consumidores y los altos índices de cartera vencida en

los bancos. Para el sistema financiero esta situación equivalió a un incremento en la cartera vencida que fue concentrada en el crédito empresarial, tarjetas de crédito (crédito al consumo), préstamos para automóviles y créditos hipotecarios. El índice en cartera vencida ha empeorado durante los últimos cuatro años: 2.1 en 1990, 3.5 en 1991, 5.3 en 1992 y 7.8% en 1998 (Guillen, 1994).

Durante el año de 1993 las reservas para créditos en riesgo aumentaron en un monto equivalente al de 1990, por lo que los bancos reaccionaron reduciendo gastos e incrementado los márgenes financieros de 5.54 en 1991 a 6.13 en 1992.

La situación del sistema bancario evidencia una estructura oligopólica, cuyo desenvolvimiento implica deseconomías para el sector no financiero, por tanto, dicha condición orilló al gobierno a establecer una estrategia de apertura que obligó a aumentar los niveles de asignación de ahorro y eficiencia y, por supuesto, a reducir el grado de oligopolio.

Desde la óptica de las empresas, estas optaron por la reducción de costos (despido laboral, reducción de los costos indirectos como las aportaciones a la Seguridad Social) y por el mejoramiento de la "eficiencia". Para las Pymes la situación no es nada halagüeña, ya que estas se encuentran prácticamente al margen del crédito interno y externo formal, al limitar las capacidades de modernización de sus plantas.

La situación descrita para esos años (bajo crecimiento y bajos niveles de ahorro) creo las condiciones necesarias para que se estableciera de primera instancia el SAR de 1992, siendo este el preámbulo para la privatización de las pensiones. De esa manera, los regímenes de pensiones del IMSS e ISSSTE experimentaron cambios graduales orientados a resolver la inviabilidad financiera de los institutos, derivada de su mismo diseño, pero principalmente a generar una masa de ahorro forzoso. Las modificaciones a la seguridad social a partir de 1992 han colocado al gasto social en un lugar secundario entre las prioridades nacionales.

Estas medidas cobraron importancia con las reformas a la Ley del Seguro Social aprobadas en 1995 que derivaron en la aprobación de la nueva "Ley de los Sistema de Ahorro para el Retiro" SAR. El SAR se constituye con 2% del sueldo básico de cotización del trabajador cubierto por las dependencias o entidades y es administrado en cuentas individuales por instituciones de crédito privadas.

Al crearse el SAR de 1992 se buscó cumplir cuatro objetivos:

- 1) Incrementar el ahorro interno para financiar la inversión y estimular con ello la actividad económica del país. El problema de la falta de ahorro interno público y privado es muy señalado desde las crisis de las décadas anteriores, por lo que se convierte en un problema fundamental para el gobierno.
- 2) Mejorar el ingreso de los trabajadores al momento del retiro.
- 3) Permitir a los trabajadores disponer de los recursos ahorrados en caso de quedar desempleados o con alguna incapacidad.
- 4) Proporcionar a los trabajadores el acceso a los servicios financieros, permitiéndoles invertir el producto de su ahorro con "la mejor combinación de riesgo y rendimiento".

Por lo que se refiere al sistema de seguridad social (pensiones) hemos adelantado la causa principal que obligo a la privatización. La intención de introducir este pequeño apartado es con la idea de ligar los problemas económicos como las crisis financieras y la falta de ahorro interno como medio de justificación para la privatización del sistema pensionario. En otras palabras, la privatización se utilizó como una fuente de contribución para la oferta de fondos prestables y el desarrollo del mercado de capitales.

En el apartado siguiente continuaremos explicando la problemática que caracterizó a la economía mexicana para poder lograr una inteligibilidad integral de la privatización de las pensiones.

### *Crisis financiera mexicana*

Queda de manifiesto, por todo lo dicho en el apartado anterior, que el desempeño de la economía entre el periodo 1988-1993 fue positivo, pero mediocre, llegando a su límite en 1994-1995 y siendo su ocaso la crisis financiera mexicana, mejor conocida como “la crisis del tequila”. En las líneas siguientes explicaremos este proceso y los avatares por los que fue acompañado.

A mediados de 1994 México se encontraba en una fase de expansión de su ciclo económico. No obstante, el déficit en cuenta corriente se mantenía latente junto con el problema de la balanza de pagos, llegando a agudizarse en el corto plazo.

En esas condiciones, diferentes analistas económicos como R. Dornbush recomendaron devaluar la moneda, puesto que México perdía competitividad por la sobrevaluación del peso, pero el gobierno de Carlos Salinas de Gortari hizo caso omiso por razones de interés personal que involucraban la aspiración a dirigir la Organización Mundial de Comercio (OMC), así como por cuestiones electorales. Otros analistas recomendaban una política fiscal austera que limitara la demanda interna y las importaciones para aliviar la presión del peso. (Banda & Susana, 2005)

El gobierno pudo haber compensado la reducción en el ahorro privado local con un alza en los impuestos que aumentara el ahorro público nacional. En lugar de decantarse por cualquiera de esas acciones se decidió por una expansión del Gasto Público, especialmente en el sector energético y de construcción.

Por su parte, el nivel de deuda pública mexicana en valores a corto plazo se incrementó de 35% en marzo de 1992 a más de 76% en diciembre de 1994 y el nivel de deuda en Tesobonos\* subió a más de 10,000% en el mismo periodo. En ese mismo espacio de tiempo se incrementaron las tasas de interés, la presión de las finanzas internacionales y la caída en la entrada de capital, que a la postre se convirtieron en un problema grave. La caída en las reservas ponía en peligro el régimen cambiario y el incremento en las tasas de interés aumentaba la vulnerabilidad del sistema bancario que tenía un elevado nivel de cartera vencida. A mayor tasa de interés, mayor será la cartera vencida, obligando a la banca a crear mayores provisiones y a elevar los niveles de capitalización.

Las autoridades monetarias pensaban que se trataba de un problema pasajero, por lo que pensaron que modificar el régimen cambiario provocaría una crisis sistemática en la banca en un año electoral y decidieron incrementar la colocación de Tesobonos con la intención

de retener el ahorro interno. Los inversionistas en repuesta a esa medida se apresuraron a cambiar CETES por Tesobonos. Estos últimos instrumentos financieros son bonos indexados al dólar, por lo que ofrecen una cobertura ante shocks adversos de la economía.

El 20 de diciembre de 1994 se acordó con los representantes de los sectores productivos aumentar en 53 centavos la banda de flotación. El 21 de diciembre del mismo año, cuando los mercados ya habían cerrado, el gobierno anuncio que ya no se controlaría más la paridad peso-dólar por lo que se adoptó un sistema de libre flotación. El gobierno, aunque centro sus esfuerzos en mantener la estabilidad de los mercados financieros y cambiarios y, aún con todas las medidas precautorias la crisis económica de 1994 se hizo presente. La fuga de capitales en los primeros dos trimestres del año ascendió a 6,492 millones de dólares.

Estas decisiones representaron desequilibrios y contradicciones en las acciones de política exterior, en el tipo de comunicación y la forma en la que se enviaron los mensajes a los inversionistas y a la comunidad internacional.

Al inicio del sexenio de Ernesto Zedillo, las autoridades decidieron ajustar la paridad cambiaria en 15%, por lo que el tipo de cambio paso de 3.5 a 4.0 pesos por dólar. Esta medida fue tomada en respuesta a la baja de la Bolsa de Valores de 4.15% y también porque la paridad peso dólar se sitúa en el máximo de la banda de flotación por segundo día consecutivo.

El incremento en la paridad cambiaria produjo un efecto negativo entre los agentes económicos; percibieron una pérdida de reservas por parte del Banco de México y la sobrevaluación del peso superaba 15%. De manera tal que los inversionistas retiraron sus capitales del país. Esto provocó una abrupta caída en la bolsa, una pérdida de reservas por 2,500 millones de dólares y una fuerte presión especulativa. Una caída en las reservas del orden de 11 millones de dólares y una fuga de capitales y salida de inversión en cartera de 7355 millones de dólares, para el primer trimestre de 1995 (Banda & Susana, 2005)

Finalmente, la crisis económica se manifestó como un problema de la balanza de pagos causado por un gasto excesivo del gasto privado (consumo), no obstante que se había logrado un equilibrio en las finanzas públicas. La crisis estalló con una profunda caída en los niveles de reserva, repunte de la inflación e impedimento para mantener los niveles de tipo de cambio: el 29 de diciembre el gobierno de Ernesto Zedillo aceptó el rescate financiero internacional y el seguimiento del Plan para la Emergencia Económica.

De manera reiterada la variable inflación se ubicó en la cima de los problemas con un carácter de urgencia a resolver, si se pretendía regresar a la senda de la estabilidad. Las medidas impuestas fueron: 1) una política monetaria restrictiva con efectos directos sobre las tasas de interés que de manera colateral afectó el nivel de la economía, 2) incremento sobre ISR y, 3) la reducción del Gasto Público.

Las aspiraciones de estas medidas perseguían la reducción del consumo y la inversión para aumentar el ahorro privado y convertir en superávit el déficit público, es decir, aumentar el ahorro público interno. El resultado de estas acciones fue una desmedida caída en la

demanda agregada que, en consecuencia, hizo que un gran número de personas perdieran el empleo.

Las empresas, por un lado, entraron en un círculo vicioso al disminuir sus ingresos provenientes de las ventas: los altos precios de los bienes y servicios mermaron el ingreso disponible de los trabajadores, lo cual, lleva a consumir menos y a que se incremente el stock de mercancías de los almacenes. Por otro lado, por el alza en los impuestos también afecto a las empresas.

Las condiciones adversas de la economía obligaron a la banca comercial a subir las tasas de interés e indirectamente a exigir a sus deudores un mayor gasto por el servicio de la deuda. En consecuencia, se agravaron las probabilidades de impago de las obligaciones de los deudores.

Es importante identificar que, además de los factores económicos, se mezclaron factores políticos como la sustitución de Jaime Serra Puche por Guillermo Ortiz en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otros.

### *Factores políticos explicativos de la crisis*

El 1° de enero de 1994, el mismo día en que entraba en vigor el TLCAN, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que atacó y tomó en su poder algunos poblados de Chiapas. Cuatro meses después Luis Donaldo Colosio, ex-candidato presidencial del PRI, fue asesinado en Tijuana Baja California.

Los axiomas políticos provocaron que los mercados financieros respondieron: el peso rebasó la banda de flotación establecida y el Banco de México tuvo que intervenir para mantener el tipo de cambio. Sin embargo, la respuesta por parte de las autoridades no fue exitosa, pues se dio paso a la primera fuga de capitales de esa década.

El tipo de cambio representaba un ancla para el modelo económico y modificarlo significaba un riesgo para el crecimiento económico, ya que difícilmente se mantendría el crecimiento de 3% necesario para su funcionamiento. La respuesta del gobierno fue aumentar las tasas de interés de los CETES 9 a 18%, logrando un efecto nulo en las decisiones de inversión, ya que este instrumento se emitía en moneda local y los inversionistas temían una devaluación, prefiriendo los Tesobonos porque estos proporcionaban un seguro contra la devaluación; este mecanismo que atrajo capitales especulativos.

Otros de los acontecimientos políticos fue el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu, líder del PRI, el 29 de septiembre de 1994. En esas mismas fechas el EZLN lanzó otra ofensiva para festejar su primer año de levantamiento en los albores de la administración Zedillista.

En la nueva administración y con Guillermo Ortiz como parte del equipo se presentaron un conjunto de medidas que profundizaron el cambio estructural en aquellos sectores que requerían una modernización inmediata, para alentar la productividad y competitividad de la economía. Se buscó estimular el ingreso de la Inversión Privada en la modernización de la infraestructura para el desarrollo.

El gobierno mexicano prosiguió la integración de un fondo de apoyo financiero con recursos internacionales por un monto que permitiría la estabilización a corto plazo. La integración

podría concentrarse por las disposiciones de sus socios comerciales, organismos financieros internacionales y de la banca privada internacional.

El 2 de enero de 1995, el Departamento del Tesoro y la Reserva Federal anunciaron un aumento en 3 mil millones de dólares añadidos a un crédito anterior. Al siguiente día (3 de enero), se informó sobre el Acuerdo para Superar la Emergencia Económica (AUSEE). La ayuda económica por parte de Estados Unidos obedece a que México forma parte de los intereses geoestratégicos del gigante y por qué en esa década a México se le consideraba como el modelo a seguir de las economías emergentes, por lo que no se podía dar una mala imagen.

También, el apoyo internacional se entiende por la lógica de integración de los tres países y por la lógica global, en donde Estados Unidos se inserta en la contienda económica mundial conformada por los llamados bloques económicos (ejemplo de ellos son la eurozona o también llamada cooperación económica europea).

Es así que se desarrolló un plan para extender la fecha de caducidad de los créditos otorgados. El 18 de enero de 1995 el presidente Clinton destacó la necesidad de ayudar al país, porque la crisis podría incorporar desequilibrios contagiosos para las economías emergentes y para los mismos EU, arriesgando los puestos de trabajo de miles de estadounidenses.

Es en estos tiempos cuando se hace necesario conectar la crisis económica con la privatización de las pensiones del IMSS, por dos cuestiones: la primera de ellas porque representa el fin de un modelo de pensiones caracterizado por la solidaridad intergeneracional y el inicio de otro de carácter individual y, la segunda porque es el parteaguas y experimento para reformar al ISSSTE en sus ramos de jubilaciones, seguro y vejez.

Desde la óptica de los reformadores y en condiciones de estancamiento económico, los impuestos indirectos a la producción constituían un freno a la competitividad, por lo que utilizaron el ardid de “la protección hacia el trabajador, que empuña un lema: reformas para el bienestar”. Los reformadores argumentaban que ante una escasa rotación laboral (forzada o voluntaria) se constituía un elemento de rigidez que podía ser considerado como un freno a la competitividad de la mano de obra, ya que hasta esos momentos los recursos aportados para la vejez y vivienda por parte del trabajador permanecían en un solo instituto, evitando con ello la evolución y transferencia de los fondos ahorrados. Para el pensamiento neoliberal es imprudente mantener decisiones que restrinjan al capital nacional y extranjero de esa nada despreciable masa de ahorro.

Con este decisivo momento sobre la reforma pensionaria el gobierno se propuso contribuir más agresivamente en el desarrollo nacional, al crecimiento del empleo, a mejorar la calidad y eficiencia de los servicios médicos e incorporar a un número creciente de personas a los seguros y prestaciones que ofrecían las instituciones de seguridad, a resolver la situación financiera del IMSS, a dotar de una vivienda a más trabajadores y proporcionar una vejez digna y a la generación de ahorro.

En el diseño original se pensó que la ingente masa de recursos que bimestralmente se drenaría al circuito financiero servirían como palanca del desarrollo, lo que implicaría abrir lentamente el régimen de inversión, sin poner en riesgo el ahorro de los trabajadores. Las mismas autoridades han reconocido que los 12 mil millones de pesos dispuestos

bimestralmente en los fondos tienen efectos importantes en la estructura del mercado de capitales, pero que el régimen de inversión impide sacarle el máximo provecho, poniendo en riesgo la pensión futura.

Otro elemento justificatorio, es que la insuficiencia de ahorro individual y el comportamiento errático del ciclo económico pueden llevar a que la carga fiscal proyectada para la etapa de maduración del modelo sea mayor de lo esperado por el número de pensiones garantizadas que el Estado tendrá que pagar. De ahí se desprende que varios analistas financieros hayan pensado en integrar 5% por concepto de vivienda al ahorro forzoso administrado por las AFORE, una vez aprobada la reforma.

En ese mismo sentido la política de vivienda aplicada a través del Infonavit por mandato constitucional se contrapone con la necesidad del sistema de capitalización individual de maximizar las ganancias a través de las tasas de interés y créditos con garantía de recuperación.

La ley del SAR de 92 y las reformas de 1995, es decir, la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, son iniciativas que el Estado mexicano incluyó en “la nueva hacienda pública distributiva” que entrará en vigencia a partir del 1° de julio de 1997.

De conformidad con dichas reformas todos los trabajadores afiliados al IMSS deben estar inscritos en una Afore y las nuevas generaciones deben cotizar ininterrumpidamente por un tiempo de 24 años para acceder a una pensión de vejez, además de cumplir con la edad requerida.

Por razones políticas y por su elevado costo fiscal no fue posible reformar en el mismo tiempo y sentido el ISSSTE, cuyo pilar básico es un régimen de contribuciones definidas, de reparto intergeneracional administrado públicamente con un pilar complementario de capitalización individual y administración privada: SAR.

Lo anterior no impide que en el corto plazo se reforme el régimen de pensiones del ISSSTE, sino todo lo contrario, una vez privatizado debe homologarse con el del IMSS.

En la perspectiva que alentó la reforma a la Ley de la Seguridad Social, era insostenible mantener los elementos distorsionantes que se arrastran desde el diseño original y que dejaron fuera a 2.4 millones de cotizantes directos del ISSSTE; no se puede mantener invariable a una institución pública encargada de administrar fondos colectivos que son susceptibles de incrementar el ahorro interno y destinarse al mercado de capitales: tampoco es válido sustraerlas del negocio financiero. Para el pensamiento neoliberal es imprudente mantener decisiones que restrinjan las operaciones al capital nacional y extranjero, de esa nada despreciable masa de dinero. Por ello es que conceptual y operativamente, el nuevo modelo de pensiones privado de pensiones del IMSS exige no dar concesiones al del ISSSTE.

Otros motivos que se subordinan a la homologación del sistema de pensiones son los ajustes necesarios que el modelo adoptado en 1997 requiere en su arquitectura interna para que sea coherente con las metas establecidas para las próximas décadas, que tienden a disminuir e impedir un mayor costo para las finanzas públicas y satisfacer las expectativas de retiro generadas en la población trabajadora.

El ISSSTE se encuentra en la antesala de una reforma estructural cuyo reto es acometer con éxito la quiebra de los seguros médico y de pensiones, mismos que ya constituyen una carga para las finanzas y un riesgo para la sustentabilidad fiscal del instituto.

En suma, las expectativas económicas que dieron impulso a esta segunda oleada de reformas, se cifraban en el fomento al ahorro interno y la promoción de las inversiones de largo plazo, la formación del empleo y el aumento de la productividad como resultado del abatimiento de los costos de nómina, la reducción de la carga fiscal que representaba sostener un modelo de pensiones en perjuicio de la competitividad de las empresas e impulsar el desarrollo de los mercados financieros y de capitales con nuevos instrumentos de deuda.

Es importante mencionar que la reforma a la Ley de Seguro Social de 1995 es precedida por un análisis realizado por el Director General del IMSS, Genaro Borrego Estrada, a petición del presidente Ernesto Zedillo; el documento llevó por título "Fortalezas y Debilidades".

En ese diagnóstico se establecieron cinco puntos que deberían tomarse en cuenta para la elaboración de la propuesta, como resultado del análisis: el sistema de seguridad social no se privatizaría; no habría más aumento a las aportaciones de los trabajadores y las empresas; se debería conciliar las finanzas del instituto con la viabilidad de los distintos ramos de aseguramiento; el Instituto debería jugar su papel como promotor del empleo y la productividad y; la nueva era del IMSS debería contar con el consenso de los trabajadores. (fexmex.org)

En consideración de estas cinco propuestas se reforma la Ley del Seguro Social de 1995 es plausible señalar que las reformas al Instituto de seguridad social son coincidentes con un entorno internacional que ataca a los sistemas de Seguridad Social en su punto más débil que es una profunda crisis financiera. En ese entorno existe una crítica mordaz hacia el Estado Benefactor y una defensa a ultranza de un cambio de política económica orientada al "equilibrio macroeconómico" con el fin de superar la crisis.

En estas reformas se optó por mantener el carácter tripartito de las aportaciones para el seguro de enfermedades y maternidad, de invalidez y vida, de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Se mantiene la cuota patronal para las guarderías y se suman a este seguro las prestaciones sociales. También permanece la cuota de riesgos de trabajo, aunque esta asume un carácter bipartito, ya que los recursos provenientes de este apartado se transferirán a una institución privada.

La reforma de 1995 divide el ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (IVCM), en seguro de invalidez y vida (IV) (cuyos recursos seguirá manejando el IMSS) y en seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV), transfiriendo sus recursos a las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) (instituciones privadas), las cuales invertirán estos fondos en la Sociedades de Inversión Especializados de Fondos para el Retiro (Siefore), previo cobro de comisiones por los recursos manejados. En este párrafo se resume la privatización del sistema de pensiones del IMSS.

A partir de esa fecha en adelante esos serán los seguros que darán sentido al nuevo sistema de pensiones privado, de capitalización individual y de aportes definidos. La entrada en vigor de las reformas se aplicó el 1° de julio de 1997 e implicó que los aportes que se dan para los seguros, representen una prima de 26.5% del salario base de cotización. Para el seguro de

enfermedades y maternidad que era de 12.5 sube a 13.9%, modificándose la contribución total de las pensiones de los trabajadores.

En ese sentido la prima que aportaba el patrón hasta antes de las reformas era de 70%, ya con las reformas pasa a un 50%; el trabajador pasa de 25 a 17% y el Estado, que estaba aportando un 5%, incrementa su prima a un 33%. También, se añade la idea de un seguro familiar para quienes no están incorporados al régimen. Por otra parte, estas modificaciones confirman la sentencia que recae sobre las empresas: “eficiencia y competitividad de la fuerza de trabajo”; argumento propalado con tanta vehemencia en los discursos del presidente Ernesto Zedillo y en el Programa Nacional de Desarrollo, como veremos más adelante.

Otro rasgo distintivo de las reformas, es que el trabajador (derechohabiente) recibirá su pensión cuando cumpla 65 años de edad, o en caso de cesantía a los 60 años de edad, siempre y cuando, se hubieran cotizado 1250 semanas y no las 500 que marcaba la ley de 1973.

Los rasgos más destacados de la reforma son:

El IMSS seguirá efectuando la cobranza de las cuotas de seguridad social; seguirá manejando los recursos de los otros cuatro ramos de aseguramiento: enfermedad y maternidad, invalidez y vida, riesgo de trabajo. Para efectos de los depósitos de las cuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, se crea la cuenta individual para cada asegurado, en donde deben ser enviados los recursos que serán sujetos de cobro de comisión(es) por parte de las Afore conforme a las condiciones contratadas.

Cumpliendo los requisitos establecidos por la Ley y con el dictamen del IMSS, el pago de las pensiones de retiro, cesantía y vejez se efectuarán por aseguradoras, las cuales recibirán los recursos de la cuenta individual del asegurado, administradas por las Afores. Los asegurados deberán contratar la modalidad de pago de su pensión (retiro programado o renta vitalicia), así como los seguros de sobrevivencia.

En los seguros de riesgo de trabajo, de invalidez y vida, el IMSS entregará los recursos a las aseguradoras para el pago de las pensiones correspondientes a las aseguradoras y beneficiarios.

Diferentes aspectos o rasgos que determinan los lineamientos generales del reciente sistema de seguridad social reformado y de la política económica para el periodo de 1995-2000 los localizamos en el Plan Nacional de Desarrollo para el mismo periodo, en su apartado quinto sobre el crecimiento económico.

#### *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Apartado quinto*

En el apartado quinto sobre el crecimiento económico se reconoce la urgencia de alcanzar un crecimiento dinámico y sostenido debido a la alta demanda de empleo, consecuencia del

incremento en la población y la incorporación de la mujer al mercado laboral. México se encuentra en un fuerte problema de desempleo y empleo de baja productividad, derivado del insuficiente crecimiento económico, por lo tanto, requiere de una estrategia de desarrollo (Zedillo, E. PND).

Al PND de 1995-2000 se le asigna una tarea especial a la solución de estos problemas. Se establece que se tiene que partir de un análisis de las condiciones que condujeron a la crisis, de las cuales derivan:

1. Estructura económica con distorsiones y RIGIDECES que limita la inversión productiva y la contratación de la fuerza de trabajo.
2. **Insuficiencia del ahorro interno, tanto público como privado**
3. Lapsos de amplia disponibilidad de ahorro externo que se utilizaron para financiar el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, vinculados con procesos de sobrevaluación del tipo de cambio y caída en el nivel de ahorro.

Desafortunadamente el cambio estructural de la economía no se materializó en un crecimiento económico a pesar de haber contado con la mayor disposición de ahorro externo durante el periodo 1988-1994, generando un desaliento en la población al no cumplirse las expectativas de crecimiento que se habían prometido. De ahí destaca la importancia de no habersele asignado al ahorro externo un verdadero papel que contribuyera a la inversión y el crecimiento de PIB. En el PND se justifica que la insuficiencia en el crecimiento de la economía se explica por la evolución que tuvo durante el mismo periodo el ahorro interno. Entre 1988 el ahorro interno privado disminuyó sistemáticamente como proporción del PIB de 22% a menos de 16%.

El ahorro privado depende de las políticas económicas, por lo tanto, podemos identificar: 1) la apreciación no sostenible del tipo de cambio real (una mayor apreciación del tipo de cambio conduce a un mayor consumo o importación y va en detrimento del ahorro), 2) en México un componente importante de la inversión son la reinversión de utilidades de las empresas; estas ante el cambio estructural y la apertura económica les disminuyó los márgenes de ganancia (utilidades), provocando una disminución en la inversión, 3) la mayor disponibilidad del crédito, que permitió elevar en el corto plazo el consumo de las familias y empresas (a mayor consumo menor ahorro) y, un último factor 4) fue el efecto de la paridad real sobre la inversión. La apreciación real de la paridad hizo más atractiva la inversión en los sectores de bienes comerciables. Según el PND, la transformación de la economía contribuyó a elevar la eficiencia del aparato productivo, que lo llevó a la apreciación real de la paridad. Sin embargo, cuando la paridad real se aprecia por encima del nivel que puede sustentar la mayor productividad del país, se genera un fenómeno de sobrevaluación cambiaria que termina en desequilibrios para la economía.

Los puntos anteriores resumen directa e indirectamente que la insuficiencia del ahorro ha sido el elemento común de las crisis anteriores con la actual, y que son el origen del estancamiento económico. El PND refuerza la necesidad de recuperar el funcionamiento del mercado cambiario y financiero, reducir las presiones inflacionarias, corregir los desequilibrios en la cuenta

corriente de la balanza de pagos hasta conseguir un proceso gradual de recuperación. En un segundo y tercer estadio será consolidar e intensificar los cambios estructurales y emprender las reformas que permitan contar con una base amplia y estable del ahorro.

*¿Cómo se logra los objetivos establecidos?*

En los apartados 5.3. 5.5, 5.5.1,5.5.2,5.5.3 del propio PND se mencionan las estrategias y líneas de acción

#### Apartado 5.3 Estrategia General para el Crecimiento

La expansión de la capacidad productiva puede alcanzarse por dos vías: 1) incrementando los factores de la producción mediante la inversión y 2) elevando los factores de la producción. En estos dos aspectos se centra la nueva estrategia de desarrollo. Respecto a la productividad, el régimen tributario y el marco regulatorio habrán de desempeñar un papel fundamental; permitiendo que la economía con los mismos recursos que dispone incremente el producto nacional (productividad).

La estrategia económica requiere de mayor inversión (ahorro) para asegurar el abatimiento permanente de la inflación, también requiere, de estabilidad económica en un horizonte más amplio para la planeación y evaluación de proyectos productivos y de manera simultánea que constituya un incentivo para el ahorro a mayores plazos. Solo cuando la inflación es baja el ahorro se traduce en mayor inversión.

El impulso a la inversión comprenderá lo mismo en la inversión en capital físico que a la elevación de la fuerza de trabajo; lo cual requiere de mayor capacitación o, en otras palabras, es destinarle mayores recursos a la educación, así como una verdadera reforma educativa, pero no en el sentido que la plantea el gobierno. En cuanto a la inversión en capital físico, se refiere a un incremento en volumen, modernización y transferencia tecnológica.

El proceso de inversión puede darse sólo si existen los recursos para financiarlos; el propósito del incremento a la inversión supone promover fuentes suficientes y estables de ahorro, tanto interno como externo. Con ello se entiende el papel central que tiene el ahorro en la economía. La inversión es eslabón que vincula el ahorro con el crecimiento y el empleo. En esta estrategia al ahorro privado interno se le asigna un papel especial, mientras que al ahorro externo se le asigna un papel complementario.

## Líneas de acción

- Hacer del ahorro interno la base del financiamiento del desarrollo nacional y asignar un papel complementario al ahorro externo. La pregunta aquí es ¿Cómo hacer crecer el ahorro interno?
- Establecer las condiciones que propicien la estabilidad y certidumbre de la actividad económica
- Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento
- Desplegar una política ambiental que sea sustentable con la actividad económica
- Aplicar políticas sectoriales pertinentes

### *5.5 El ahorro interno base primordial del crecimiento*

Ante la caída del ahorro interno privado, la principal función de la política económica es promover su recuperación y fortalecimiento, así como adjudicarle al ahorro externo un papel complementario. Fortalecer el ahorro interno significa aplicar una fuerte reforma tributaria, que no descuide el ahorro público. Se trata de adoptar un sistema tributario que fomente el ahorro familiar y la reinversión de las utilidades en las empresas. Un sistema tributario, en el que el cumplimiento de las obligaciones no estorbe con el eficiente desempeño de la actividad productiva, todo ello en un marco conducente a una mayor equidad.

El gasto público debe ser ejercido de conformidad con prioridades claras y transparentes, avaladas por la misma sociedad y por sus representantes.

Líneas de acción: el fortalecimiento del ahorro interno descansará en:

- 1) Una reforma fiscal que promueva el ahorro interno y la inversión
- 2) Promoción del ahorro privado mediante instrumentos financieros que ofrezcan altos rendimientos.
- 3) Fortalecimiento de los mecanismos de financiamiento del sistema de seguridad social, como medio eficaz del fortalecimiento del ahorro interno.
- 4) Consolidación del ahorro público mediante finanzas públicas sanas y de un Gasto Corriente y de Inversión Pública, con criterios de eficiencia social.
- 5) El uso prudente del ahorro externo sobre bases de complementariedad del ahorro interno.

#### *5.5.1 Una reforma fiscal para el ahorro y la inversión privada*

Está claro que para que el gobierno sea solvente en sus actividades debe recurrir al cobro de impuestos. Por ello, el sistema tributario debe evitar que los impuestos se conviertan en una carga para la actividad económica y la generación de empleos productivos y bien remunerados, en ese sentido, al diseñar los impuestos debe de tomarse en cuenta su efecto sobre el ahorro público y el ahorro privado.

A este respecto el gobierno constituyó el Consejo Asesor Fiscal, que a su juicio está conformado por expertos y representantes de los diversos sectores sociales para que se promueva el ahorro interno con bases de equidad y eficiencia.

La reforma tributaria debe atender:

- 1) El sistema tributario debe premiar al esfuerzo productivo. Es esencial lograr un equilibrio entre los impuestos que gravan al consumo y los que gravan la renta, ya que estos últimos inciden en las decisiones de ahorro e inversión.
- 2) El Impuesto Sobre la Renta (ISR) debe promover la reinversión de las utilidades. Se buscará ampliar las deducciones de aquellas erogaciones que signifiquen mayor inversión.
- 3) **Se buscará que las personas dediquen una mayor proporción de su ingreso disponible al ahorro, en especial al de largo plazo (dinero destinado a las pensiones, debido a que el ingreso salarial es de subsistencia).**
- 4) Mejorar la equidad tributaria mediante una mayor progresividad sobre el ISR de personas físicas. Se requiere contar con una base gravable amplia (este punto equivale a incluir en la política tributaria al sector informático de la economía).
- 5) Otorgar seguridad jurídica.

#### *5.5.2 Sistema financiero para impulsar el ahorro e inversión*

La definición del sistema financiero en su concepción habitual nos dice que su fin último es canalizar los recursos de las familias superavitarias hacia las familias deficitarias. Sin embargo, no siempre se cumple ese objetivo en la economía real, aunque el gobierno toma como un hecho determinístico a esa función. Un ejemplo claro que rompe esa básica concepción del sistema financiero es la financiarización.

Los retos que tendrá el sistema financiero serán, por un lado, crear instrumentos financieros para lograr una mayor captación del ahorro, y por el otro tendrá que captar el ahorro de sectores que tradicionalmente están marginados.

Mediante el Pronafide se reconocen aspectos como:

- 1) Modernización y fortalecimiento de la regulación de las actividades del sector financiero
- 2) Captación de mayor ahorro mediante la diversificación del riesgo
- 3) Promover la mejor asignación de los recursos
- 4) Dotar de mayor acceso a la población de menores ingresos
- 5) Fortalecimiento del marco jurídico

#### *5.5.3 Ahorro y Seguridad Social (cita textual)*

Dos de los motivos más importantes que tienen las personas para ahorrar son la adquisición de vivienda y el contar con ingresos dignos en el momento de retirarse de la vida económicamente activa. De tiempo atrás, el sistema de seguridad social prevé

aportaciones de los trabajadores para esos propósitos a través del seguro de invalidez, vejez, cesantía y muerte (SIVCM) del IMSS y de la cuota al Infonavit.

Recientemente se introdujo la aportación al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

El problema con estos rubros, particularmente los dos primeros, es que las personas difícilmente pueden concebirlos como auténticos activos financieros que se identifiquen con un propósito de ahorro. Las aportaciones al SIVCM se incorporan a un fondo colectivo. Las personas que llegan a la edad de retiro sin alcanzar a cotizar, o que no acumulan una cierta antigüedad en el sistema, pierden todo derecho sobre sus contribuciones. Al ser colectivo el sistema y dadas las reglas vigentes, los trabajadores que cotizan más o durante más tiempo perciben una pensión proporcionalmente menor en relación a sus cotizaciones. Existe pues una desvinculación casi total entre las cuotas pagadas y los beneficios individuales, circunstancia que fomenta la evasión y discrimina contra amplios grupos de trabajadores, todo ello en contra del ahorro de las familias. Aunque en vías de corrección, efectos similares se han dado en el caso del Infonavit.

El ahorro personal y familiar recibiría un gran estímulo si todas las contribuciones para el retiro y la vivienda fuesen individualizadas y acumuladas en cuentas personales que pagasen rendimientos reales atractivos. El Plan propone que las contribuciones tomen esta característica, apoyándose para ello en un análisis amplio y concienzudo y bajo el principio de que todo cambio debe ser en beneficio del trabajador.

Este apartado es el que nos interesa más porque en él se resume el curso que seguirá la Seguridad Social y las pensiones de los trabajadores afiliados al IMSS y al ISSSTE posteriormente, además de ser el parteaguas para reformar la seguridad social.

Los puntos restantes de este apartado hacen referencia al ahorro público, a la inversión y ahorro externo; en términos generales estos sub-apartados versan y refuerzan las intenciones de los puntos anteriores (ver PND apartados 5.5.4; 5.5.5; 5.6;5.6.1; 5.6.2; 5.6.3).

En anteriores párrafos hemos expuesto las causas económicas que condujeron a las reformas y privatización de la seguridad social. Ahora es turno de explicar propiamente las reformas que se le asestaron al IMSS durante el año de 1995 bajo el gobierno del Lic. Ernesto Zedillo, que entraron en vigor 1997. Las reformas a la seguridad social se elaboraron en función de los dictámenes emitidos por el Banco Mundial, pero lo más grave fue que su diseño se realizó al vapor, sin contemplar aspectos básicos como la precariedad laboral, los bajos sueldos, el incremento en el empleo informal y los periodos de desempleo; que al trabajador le impide contribuir con una densidad de cotización suficiente para su retiro. Es decir, que la reforma a la seguridad social no vinculó la realidad del empleo mal pagado y escaso, y condenó al trabajador a hacer bajas aportaciones e impide con ello el logro de una pensión digna.

## *Reformas a la seguridad social 1995: sistema de pensiones*

Este apartado expone los argumentos que las autoridades correspondientes esgrimieron como causantes de la insolvencia financiera, y que más tarde se utilizaron como pretexto para la introducción del SAR de 1992. La privatización de las pensiones tiene como antecedente la introducción del SAR que sirvió para modificar la Ley General del Seguro Social del IMSS. (poner como nota a pie de página: IMSS organismo público descentralizado (creado por decreto del ejecutivo federal) con personalidad jurídica y patrimonios integración operativa tripartita. En el IMSS concurren los sectores público, social y privado).

Las razones reduccionistas que esgrimen las autoridades, como pretexto de privatización, son los desequilibrios financieros sufridos por los institutos. Al concluir que las condiciones financieras del IMSS hacían virtualmente imposible revertir la caída del valor real de las pensiones; afirmaciones que se encuentran documentadas en el análisis realizado por Genaro Borrego y las auditorías actuariales. También, se señala como causantes, a los problemas de diseño y operación que provocan distorsiones en el mercado laboral. Sin embargo, bajo ese lúgubre panorama se abren un resquicio para desarrollar el mercado financiero a expensas de los flujos del sistema de pensiones de contribuciones definidas.

Conviene aclarar el concepto de diseño, que abarca diferentes aspectos, como:

**Cambios en la estructura demográfica:** Este ha sido un factor difundido con mucha fuerza en todas aquellas economías que han reformado sus sistemas, por lo tanto, dicho problema no es ajeno a la economía mexicana. Exponen que la población en México creció a una tasa promedio anual de 3.7% entre 1970 y 1990, de tal suerte que la población total en 1994 había llegado a 90 millones. Estiman que la población llegaría a 142 millones en el 2030 y que aquellas personas con 65 años de edad o más representarían 10% del total. Estas tendencias significarían que el porcentaje de pensionados respecto a los trabajadores activos aumentaría de 7% en 1995 a 14.8% en el 2030. Existe una mayor población de personas en edad avanzada que exige una pensión con una PEA menor en el sector formal de la economía que distorsiona la tasa de contribución. Fenómeno que significaría un creciente costo del programa y futuras presiones financieras.

Observan también, que este problema se acentúa si se considera el aumento observado en la esperanza de vida, que pasó de 45 o 50 años en 1950 a 70 años o más a partir de 1995, sumado a una tasa de fecundidad decreciente.

**Determinación de los beneficios (jubilación):** no existe una relación clara y directa entre las contribuciones y beneficios, es decir, entre las aportaciones y monto de la pensión. Situación que llevó a inequidades que incentivaban el subejercicio de declaración y evasión de impuestos.

**Descapitalización en la fase de acumulación:** durante los primeros años de acumulación y debido a la falta de candidatos a jubilación se utilizaron los recursos para financiar estructura hospitalaria, escolar y para subsidio de otros ramos de aseguramiento.

**Inequidad e impactos regresivos en términos de la política social:** los trabajadores de más bajos ingresos con actividades altamente volátiles y mujeres que no hacían importantes contribuciones gozaban de una pensión sin haberse hecho acreedores a ellas o en su defecto al perder el empleo perdían todas las contribuciones realizadas. De igual forma este programa no

permitía la portabilidad de beneficios. Este razonamiento, de la pérdida de los beneficios adquiridos, es utilizado para llevar a cabo la reforma laboral, ya que permite plena “libertad y elección” del trabajador de emplearse en la actividad que más le convenga. Pero lo que realmente esconde esa “flexibilidad” es la pérdida de los derechos laborales: como la generación de antigüedad del trabajador y sus beneficios intrínsecos.

Promoción del ahorro: aspecto íntimamente ligado a lo expuesto en los apartados anteriores, que se refieren a la crisis financiera mexicana de finales de 1994 e inicios de 1995. Durante ese año México enfrenta una crisis con el denominado “problema del peso” (sobreevaluación). Aunque en ese año el ahorro alcanzó niveles importantes al representar 7% del PIB (Villagómez, 2008); este ahorro tiene la característica de ser altamente volátiles, por lo que hacia finales de 1994 se produce una fuerte salida de capitales y un ataque especulativo que culmina con la devaluación del peso. Por esa razón se coloca como piedra angular dentro del PND de Ernesto Zedillo, la promoción del ahorro interno, en especial el ahorro privado, para reducir la dependencia del ahorro externo. En consecuencia, la reforma al programa de pensiones del IMSS se vislumbraba como la gran oportunidad para espolear la generación de ahorro. Las autoridades competentes afirmaban que el aumento en el ahorro interno tendría un impacto significativo en el desarrollo del mercado de capitales y el aseguramiento de fuentes de financiamiento en la economía. La pregunta que nace es ¿se cumplieron los objetivos propuestos? Para los reformadores la respuesta es afirmativa. ¿Por qué entonces el país no ha crecido? Tampoco se ha mostrado una absorción constante y duradera del empleo; situación que contrasta con las estadísticas del INEGI.

En suma, la combinación de todos y cada uno de los factores rompió con el balance actuarial del sistema de pensiones del IMSS llevándolo a la inviabilidad financiera. La privatización de las pensiones tiene como antecedente la introducción del SAR de 1992 que modificó parte de la Ley General del Sistema de Pensiones del IMSS.

El 1 de mayo de 1992, se implementa el SAR de 1992, como complemento a las pensiones otorgadas por el IMSS e ISSSTE, en el cual el patrón debe abrir una cuenta individual para cada trabajador en el banco de su preferencia. La idea inicial con la creación del SAR era que funcionara como complemento a las pensiones de los trabajadores; por primera vez los recursos económicos serían manejados por una institución bancaria de manera individual y no colectivamente por el IMSS. Esta primera experiencia de privatización del sistema de pensiones permitió refinar el diseño operativo. En 1992 no existía una clave de identificación única para cada trabajador ocasionando que se duplicara la cuenta para un mismo trabajador. Para solucionar ese problema se creó y adoptó la Clave Única de Registro Poblacional (CURP). Esta clave verifica los derechos de propiedad sobre los recursos y es asignada de manera centralizada por el Registro Nacional de Población.

En febrero de 1992 estando en funciones el SAR, se incrementa la cuantía de las pensiones, de 80 a 90% del salario mínimo del Distrito Federal.

Para julio de 1993, se aprueba un incremento en la aportación obrero-patronal del seguro de invalidez, vejez, cesantía y muerte (IVCM), se amplía el fortalecimiento del IMSS como organismo fiscal autónomo, se modifican los criterios de integración del salario y se establece una ampliación del tope salarial de 25 veces el salario mínimo, con excepción del IVCM.

El 22 de julio de 1994, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el decreto para la coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. El objetivo fue establecer la coordinación entre las diferentes entidades, instituciones de crédito y entidades financieras participantes: se crea la Consar como órgano administrativo desconcentrado de la SHCP. También para junio de

ese mismo año se incrementa la pensión mínima a 100% del salario mínimo y en julio de ese año se realizan los ajustes en las disposiciones del seguro de retiro, eliminándose el comité técnico para del sistema de ahorro para el retiro.

En 1995 se expidió la Ley del Seguro Social, que entró en vigor el 1 de julio de 1997 y derogó la ley anterior publicada en el DOF de 1973 (La ley del seguro de 1973 contemplaba cuatro ramos obligatorios: riesgos de trabajo; enfermedad y maternidad; invalidez, vejez, cesantía y muerte; y el recién abrogado, guarderías). Los cambios a la ley del seguro social se dan dentro de una modificación en la política macroeconómica que tiende fundamentalmente a establecer un equilibrio macroeconómico con el objetivo de superar la crisis. Con ello se transforma el régimen de reparto por un esquema basado en cuentas individuales y de capitalización individual. Sistema que fue diseñado para mejorar “la equidad y las condiciones de vida de los trabajadores” y para “la expansión del ahorro interno nacional”.

Con la reforma de 1995 se divide el ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (IVCM) en: seguro de invalidez y vida (IV) cuyos recursos seguirá manejando el IMSS y seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) que transferirá sus recursos a las Afore, pertenecientes al sector privado, las cuales invertirán los fondos en las sociedades de inversión especializados Siefos, previo cobro de comisiones sobre los recursos manejados.

Las características principales de este sistema privado son sus tres elementos: el primero de ellos es un financiamiento por capitalización; el segundo es la administración de las cuentas individuales por empresas “especializadas” (de reciente creación a semejanza de las existentes en Chile); el tercero es la libre elección del trabajador.

La reforma implicó que los aportes que se dan para los seguros representen una prima de 26.5 por ciento del salario base de cotización. Así el seguro de enfermedades y maternidad que representaba 12.5 % del salario base, sube a 13.9%. Por su parte la prima que aporta el patrón es de 50% cuando anteriormente su participación bruta era de 70%; el trabajador pasa del 25 a 17% y finalmente el Estado que venía aportando tan solo 5% incrementa su participación a 33%. En adición a lo anterior y con el objetivo de ofrecer una cobertura universal se establece un seguro familiar para quienes no están incorporados al régimen obligatorio.

Otra modificación significativa, es que la pensión se otorgará al derechohabiente cuando cumpla 65 años de edad, o en caso de cesantía, a los 60 años siempre y cuando hubiera cotizado 1250 semanas y no las 500 que marcaba la ley de 1973.

El sistema que entró en vigor en 1997 es de pilares múltiples. El pilar básico es el de Beneficios definidos (BD) a través de una pensión mínima garantizada (PMG), igual al salario mínimo vigente del 1° de julio de 1997, la cual se actualiza cada año en el mes de febrero en función del IPC. El trabajador tiene derecho a esta pensión solo si ha cotizado 1250 semanas y si el saldo acumulado en su cuenta individual es inferior al necesario para adquirir una renta vitalicia o llevar a cabo un retiro programado mayor o igual a la PMG.

Las cuentas individuales se conforman con tres subcuentas: una denominada de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) otra denominada de vivienda y una de aportaciones voluntarias. La contribución a la subcuenta de RCV es igual a 6.5% del salario base de cotización del trabajador más una contribución denominada cuota social igual a 5.5% de un salario mínimo el primero de julio de 1997 y ese monto denominado en pesos se deposita en todas las cuentas individuales y se actualiza cada año conforme a las variaciones observadas en el IPC. La subcuenta de aportaciones voluntarias permite a los trabajadores y empleadores realizar aportaciones adicionales.

El segundo pilar es de Contribuciones Definidas (CD), administrado por empresas de recién creación llamadas Afore y por el Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit). En este esquema el IMSS seguirá efectuando la cobranza de las cuotas de seguridad social, seguirá manejando los recursos de los otros ramos de aseguramiento. Los depósitos de las cuotas de retiro, cesantía y vejez (RCV) y de aportaciones voluntarias se traspasarán a las Afore (previo cobro de comisión), por su parte el Infonavit administra los recursos de las subcuentas de vivienda. Los trabajadores pueden elegir la Afore y pueden cambiarse una vez al año.

Para efectos de esta nueva ley y con el dictamen del IMSS, el pago de las pensiones de retiro, cesantía y vejez se efectuarán por aseguradoras, las cuales recibirán los recursos de la cuenta individual del asegurado, administradas por las Afore. Los asegurados deberán contratar la modalidad de pago de su pensión (retiro programado o renta vitalicia). En los seguros de riesgo de trabajo y de invalidez y vida, el IMSS tendrá la obligación de entregar los recursos a las aseguradoras para el pago de las pensiones correspondientes a las aseguradoras y beneficiarios.

### *El ISSSTE y las reformas de 2007*

En este último apartado se expondrán los motivos que propiciaron las reformas de este instituto: en lo sustantivo, estos no difieren de los problemas manifestados en el IMSS. Pero, si es necesario mencionarlos porque los defensores de las reformas privatizadoras esconden bajo sus escritos o informes la realidad que enfrentan el instituto y su planta de trabajadores. El orden de análisis es completamente deliberado por la cronológica que siguieron la privatización de los institutos, siendo primero el IMSS y después el ISSSTE.

Considerando que cada uno de estos factores establece un grado de afectación sobre la inviabilidad financiera y sobre la propia estructura del instituto nos referiremos a ellos en orden de atención y gravedad que merecen. Todo ello desde la óptica de los reformadores.

Esta institución (ISSSTE) ofrece servicios y prestaciones: entre ellos se encuentran la medicina preventiva, servicios de rehabilitación física y mental; riesgos de trabajo; jubilación; retiro por edad y tiempo de servicios; invalidez y vida y cesantía en edad avanzada y, finalmente se incluye el SAR.

*Problemas de inviabilidad financiera:* considerado el más importante y, muy similar al del IMSS, se encuentra el problema los altos costos fiscales. El costo fiscal derivado de estos programas deberá ser cubierto por el gobierno, que de manera invariable trastorna las finanzas y a la población contribuyente en conjunto, ya sea en el corto, mediano o largo plazo. Se maneja que de mantener el esquema actual el costo de los programas públicos es y será creciente debido a la estructura de la población. En la actualidad las aportaciones de sus afiliados no son suficientes para contribuir a la nómina vigente de los pensionados del instituto por lo que recibe una transferencia de recursos presupuestales del ramo XIX.

### *Problemas de cobertura*

La estructura actual de la población amparada al ISSSTE muestra un comportamiento tendencial hacia una disminución sistemática de los trabajadores como consecuencia de la desincorporación y privatización de las entidades paraestatales; argumentar esta situación

como absoluta, es decir, sin ningún cuestionamiento equivale a negar la falta de crecimiento económico y mostrarlo como hechos aislados, negando cualquier incidencia de la falta de crecimiento económico y sus efectos sobre el empleo y los programas de jubilaciones y pensiones.

Por otra parte, la desincorporación de las paraestatales supone la pérdida de empleo, por lo que dicho aspecto no ejerce ninguna presión sobre las jubilaciones, ya que al no tener empleo se pierden todos los derechos sobre las jubilaciones, afirmación que se toma por cierta si se hacen validos los preceptos que se enmarcan dentro de los supuestos de inequidad establecidos en el programa del PND de 1995, mismos que fueron utilizados como pretextos para la privatización. Para el caso de la privatización y liquidación de las paraestatales se supone una transferencia de la planta de trabajadores (si no es en su totalidad, al menos si una parte) al sistema privado; con ello se eliminan las posibles presiones sobre los derechos de jubilaciones y pensiones para los trabajadores activos y que aún no cumplen con las condiciones de jubilación. La misma situación contradictoria existe al afirmar que ha habido un aumento tendencial en la participación de los pensionados y sus familiares.

### *Financiamiento*

El financiamiento se realiza con las aportaciones de los trabajadores y del Estado en su calidad de empleador o patrón, y comprende el régimen obligatorio y voluntario. Las aportaciones se hacen sobre el Sueldo Básico de Cotización (SBC) por una cantidad no mayor a 10 veces el salario mínimo general. Cada trabajador tiene una cuota fija de 8% del SBC, mientras que las entidades públicas y dependencias aportan 17.5% del SBC del trabajador.

Para el caso concreto del seguro de pensiones, la contribución es de 7% del SBC, dividida en partes iguales entre el trabajador y el Estado. El régimen financiero para las pensiones otorgadas por los diversos riesgos mencionados es de primas escalonadas.

### *Elegibilidad*

Aquí se establecen los diferentes requisitos que debe cumplir el trabajador para hacerse apto a un beneficio o modalidad de seguro.

Pensión por jubilación: para el caso de los hombres se debe cumplir con 30 años o más de servicio e igual tiempo de cotización al instituto, sin importar la edad. Para el caso de las mujeres se debe tener 28 años de servicio

Pensión por edad y tiempo de servicios: tener 55 años de edad, cumplir con un mínimo de 15 años de servicio como mínimo e igual tiempo de cotizar. Los años de servicios se computarán para un solo empleo, sin importar que el trabajador labore en otra dependencia.

Pensión por invalidez: se concede a los trabajadores que queden inhabilitados física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su trabajo, si realizaron contribuciones al menos por 15 años.

Pensión por muerte: esta se aplica en caso de fallecimiento del pensionado por causas ajenas a su trabajo y se otorga a la viuda, conyugue, hijos y ascendientes. Se requiere haber cotizado al menos 15 años, independientemente de su edad, o 10 años si contaba con 60 años de edad y haya cotizado con un mínimo de 10 años al instituto.

Indemnización global: beneficio que se otorga a los trabajadores cuando deciden separarse del servicio activo de forma definitiva y que no sean acreedores a ninguna prestación.

### *Beneficios*

El sistema de pensiones del ISSSTE es de beneficios definidos, además de funcionar como un esquema de reparto. Para calcular las pensiones en cada uno de sus rubros, se toma en cuenta el promedio de la SBC disfrutado durante el año anterior a la baja del trabajador o de su fallecimiento. Tenemos que:

Pensión por jubilación: equivale a 100% del promedio de SBC disfrutado del año anterior a la fecha de jubilación. Existe un tope en la cuantía de la pensión mensual de 10 veces el Salario Mínimo Vigente en el Distrito Federal (SMVDF), reportado mensualmente.

Pensión de retiro por edad de jubilación y tiempo de servicios: se calculará en función de las tablas del servicio del artículo 63 de la Ley. Para los trabajadores que tengan un mínimo de 55 años de edad y 15 años de servicio se les otorga 50% del sueldo mencionado; aumenta 2.5% anual hasta los 25 años de servicio en que se otorga 75% y de ahí en adelante el incremento es de 5% hasta llegar a 95% con 29 años de servicio.

Pensión por invalidez: se calcula en función de la tabla del artículo 63.

Pensión por muerte: se otorga la pensión a los familiares hasta por 100% de la jubilación que le hubiese correspondido al trabajador, sin rebasar 100% del sueldo regulador.

Pensión por cesantía en edad avanzada: se calcula aplicando al sueldo regulador la tabla contenida en el artículo 83 de la Ley. Ejemplo; para un trabajador con 60 años de edad el porcentaje aplicado es de 40%, el cual aumenta hasta 50% con 65 años o más de edad.

Indemnización global: es igual al monto total de las cuotas con que hubiese contribuido, si tuviese de 1 a 4 años de servicios. Si el trabajador tiene de cinco a nueve años de cotización, se le otorga además 45 días de su último SBC. Si tiene de 10 a 14 años de cotización, se le otorgan sus cuotas más 90 días de su último sbc. Finalmente, si el trabajador muere sin tener derecho a las pensiones mencionadas, el Instituto entregará a sus beneficiarios en el orden ya descrito, el instituto entregará a sus beneficiarios en el orden ya descrito, el importe de la indemnización global que le corresponda

### *Garantía de la pensión mínima*

Esta se otorgará a quienes reúnan los requisitos de edad y semanas de cotizadas, equivalente a un mes de SMGVDF al momento de entrar en vigencia la Ley, actualizado por el Índice Nacional de los Precios al Consumidor (INPC), a la fecha en que se otorgue la pensión.

### *Sistema de Ahorro para el Retiro*

El SAR fue creado en 1992 como un sistema obligatorio de *contribuciones definidas y capitalización total* complementario a los programas ofrecidos por el IMSS e ISSSTE. Sistema basado en cuentas individuales, compuestas por dos subcuentas: retiro y vivienda. Estos saldos

representan actualmente .74 y .54%, del PIB respectivamente (cita textual: lectura reformas al sistema de pensiones del ISSSTE)

### *Factores demográficos*

Los argumentos expuestos para explicar el cambio demográfico no varían de los manifestados para reformar el IMSS. Plantean que la tasa de crecimiento de la población entre 1970 y 1990 fue de 3.7% en promedio anual y disminuyó a 1.6% para la década de los noventa como resultado de una menor fertilidad. Por otra parte, los avances en la medicina han permitido que la población pase de una esperanza de vida de 50 años de edad a 70 años o más para los hombres y para las mujeres de 75 años o más. Ambos elementos han modificado la estructura de la pirámide poblacional.

### *Adelgazamiento del sector público*

Las reformas económicas de primer y segunda generación, acordes con la reestructuración y que en términos prácticos significan el adelgazamiento del aparato estatal lesionaron las contribuciones que realizaban los trabajadores ya que significa una menor tasa de incorporación de trabajadores jóvenes y contribuyentes al ISSSTE, en tanto que la participación de los trabajadores de mayor edad irá aumentando, en particular los jubilados. La reestructuración del Estado obedece a la redefinición del nuevo papel del Estado.

En adición a lo anterior, dos aspectos más agravan la situación: en primer lugar, la edad promedio de los trabajadores afiliados al ISSSTE, estimada en aproximadamente 43.8 años, que es mayor comparada con los afiliados del IMSS. En segundo lugar, se observa una fuerte concentración de afiliados próximos a pensionarse debido a que cubren los requisitos de años de servicio.

### *Contribuciones insuficientes y la relación con los beneficios*

Las contribuciones actuales resultan ser insuficientes para cubrir los beneficios definidos por la ley y sus afiliados. La contribución de 7.5% del SBC que se destinan al pago de las indemnizaciones y pensiones del ISSSTE es inferior a 8.5% del sistema anterior del IMSS, mientras que los beneficios obtenidos en términos de la tasa de reemplazo<sup>25</sup> son mayores.

### *Portabilidad*

Este problema se refiere a que un trabajador cuando cambia de empleo, de lo público a lo privado, pierde los derechos adquiridos ya que el ISSSTE o el IMSS tienen registros independientes. Este problema afecta negativamente al bienestar de los trabajadores y solo podrá ser solucionado en la medida que el programa del ISSSTE sea reformado en línea con el sistema actual del IMSS; aunque para nosotros este aspecto está intrínsecamente relacionado con las reformas laborales, las cuales impiden al trabajador generar antigüedad y por supuesto los beneficios de la seguridad social, eso por un lado y por el otro le permiten al empresario insertarse en el mercado mundial bajo el escudo de la “competitividad”.

---

<sup>25</sup> *Tasa de reemplazo*: Es la relación entre el nivel de pensión y cierto nivel de ingresos (por ejemplo, el último salario) Es decir, es el porcentaje que representa la pensión sobre el ingreso del trabajador.

FORMULA = (PENSIÓN/ ULTIMO SALARIO) \*100.

## *Reservas*

Este punto es similar al del IMSS, caracterizado por un mal manejo de los recursos por falta de pericia en el manejo de los fondos, utilización de los fondos para la construcción hospitalaria y escolar, corrupción y desfalcos, inhibiendo la formación de las reservas. La carencia de una reserva agrava la viabilidad del programa de pensiones.

## *Costo fiscal*

La exposición de los argumentos más la retórica del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional sirvieron para justificar la sustitución del modelo de pensiones público. La premisa utilizada y defendida a ultranza por estos organismos para sustituir un modelo por otro, fue que las jubilaciones y pensiones eran en sí mismas las causas de la crisis económica capitalista. Pero ¿Por qué son tan activos estos organismos en la privatización de los sistemas de pensiones? La respuesta la da el mismo FMI, de acuerdo con este mismo organismo los activos de los fondos en el mundo llegaban a 14.46 billones de dólares, valor que supera al de la economía de Estados Unidos. Por esa razón el programa neoliberal atribuye un lugar estratégico al desmantelamiento de la Seguridad Social, ya que estos fondos nutren al sistema financiero local e internacional de un flujo monetario constante y barato.

Para el caso del ISSSTE, la privatización cobra sentido por las recomendaciones que el BM le hizo al gobierno Foxista. Este recomendó sustituir la Seguridad Social a cargo del ISSSTE como medio para lograr la “sustentabilidad fiscal y macroeconómica”. Advirtió que México se encontraba en una serie de pasivos públicos contingentes que de no resolver con prontitud podían trastornar las condiciones fiscales.

Los pasivos contingentes a los que hace referencia el BM son: 1) el desequilibrio actuarial del ISSSTE, 2) las operaciones financieramente no sostenibles de Infonavit y Fovissste y 3) la viabilidad de los sistemas de pensiones existentes en las 31 entidades federativas.

Por lo tanto, a este sexenio le corresponderá proporcionar una fuente de ahorro más confiable a largo plazo, el cual, permitirá a los trabajadores federales la conversión de su plan de pensiones actuales al adoptado por el sector privado.

El gobierno de Vicente Fox como continuidad del modelo neoliberal arropó el compromiso de Zedillo de reformar al ISSSTE. Es así que en el segundo semestre de 2003 el gobierno federal presenta su propuesta de “reforma y establecimiento de un sistema de cuentas individual con bono de reconocimiento”. La reforma a la ley del ISSSTE formaba parte de un elemento central de recomposición del sindicalismo de los trabajadores al servicio del Estado.

Para ese mismo año la dirigencia de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) liderada por el senador priista Joel Ayala Almeida negoció ante la SHCP la reforma, pidiendo como único requisito que las pensiones de los trabajadores se administraran por una Afore pública.

En ese plan, el nuevo sistema deberá establecer un sistema de cuentas individuales para los trabajadores, que permita incrementar la pensión mínima garantizada por el Estado con las inversiones e intereses que las aportaciones generen y garantizar una pensión mínima equivalente al primer nivel del tabulador general de sueldos de los trabajadores al servicio del Estado.

Para finales de 2003 y bajo una fuerte crisis de política interna en el partido dominante PRI, se fractura el sindicato FSTSE y surge otro: “la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos” (Fedessp) liderado por la maestra Elba Esther Gordillo, abriéndose las puertas para que un nuevo actor entrara en las negociaciones de privatización. El reconocimiento legal de estos dos sindicatos atrajo consecuencias negativas para las negociaciones pactadas entre la SHCP y el senador José Ayala Almeida. El Fedessp reprobó e impugnó los acuerdos secretos del FSTSE y su representante (Joel Ayala) aduciendo que este personaje no representaba al conjunto de los trabajadores al servicio del Estado.

Estas acciones condujeron a que el Fedessp reclamara su participación en el proceso mostrando preocupación por la situación en la que se encontraba el ISSSTE y la necesidad de llevar a cabo los profundos cambios que dieran garantía a la viabilidad financiera. La posición que guardaba este grupo no se apartaba de la privatización del ISSSTE y de su fondo de pensiones. \* para ver de forma más detallado el proceso de privatización checar: la exposición de motivos del senador Joel Ayala\*

En suma, la solución al problema de las pensiones según el senador Joel Ayala se encontraba en la privatización, misma, que aportaría ventajas en los siguientes rubros:

**Aportaciones y Beneficios:** en el sistema de pensiones por capitalización individual, las aportaciones están ligadas a los beneficios ya que la pensión para cada trabajador estaría en proporción de sus aportaciones a lo largo de la vida laboral más los intereses devengados.

**Aumento de las contribuciones:** con la reforma las contribuciones se incrementarán gradualmente para los trabajadores y para el Gobierno con el objetivo de llegar a 12.7%, distribuidas de la siguiente manera: 6.125% de las aportaciones por parte de los trabajadores y el resto estarán conformadas por una cuota de 5.15% más la cuota social equivalente a 1.5% del salario promedio de los trabajadores que cotizan al ISSSTE.

**Ahorro voluntario:** este es un esquema de ahorro solidario que busca incrementar el monto de las pensiones. La iniciativa contempla que los trabajadores contribuyan hasta con el 5% de su salario adicional en su cuenta individual.

**Migración y bono:** ya establecido el programa, los trabajadores podrán migrar libremente entre el sector privado y público, llevándose consigo todas las cuotas o aportaciones acumuladas durante su estancia laboral.

**Administración de las pensiones:** La nueva ley del ISSSTE contempla la creación de un nuevo órgano desconcentrado que administrará los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores que así lo elijan denominado Pensionissste. Este organismo canalizará por medio del mercado de valores los recursos de los trabajadores hacia la construcción de vivienda, la generación de energía, la producción de gas y petroquímicas y la construcción de carreteras.

Para marzo de 2007, ya zanjadas las diferencias entre los dos sindicatos, de Joel Ayala y el de Elba Esther, entre otros actores políticos como Emilio Gamboa y, las alianzas entre los partidos políticos como el PAN, PRI, el Partido Verde Ecologista de México y el Partido Nueva Alianza se presentó ante el pleno de la cámara de diputados la iniciativa de reforma a la ley del ISSSTE. La iniciativa fue presentada el 15 de marzo y aprobada el 31 de marzo de 2007; publicada finalmente en el *Diario Oficial de la Federación*.

## CONCLUSIONES

En los últimos 30 años México atestiguó cambios económicos y políticos derivados en buena medida por el contexto internacional y por las crisis económicas, así como por las propias decisiones tomadas por la élite gobernante. Las frecuentes crisis económicas a partir de las décadas de 1980 y 1990 favorecieron las reformas estructurales y su profundización, modificando los espacios de intervención entre el Estado y el mercado.

El presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) inició el proceso de ajuste estructural a finales de su mandato y el presidente Carlos Salinas (1988-1994) continuó y aceleró dicho proceso, donde destaca la enajenación de bienes y entidades del Estado. También fue responsable de la profundización en el proceso de apertura comercial y la de firma del TLC, así como de la liberalización del sistema financiero.

Durante ese periodo (1982-1994; 1995) las crisis económicas provocaron que México entrara en una moratoria del pago de intereses por concepto de la deuda externa, fuga de capitales, constantes climas de desconfianza entre los agentes económicos, frecuentes renegociaciones de la deuda, nacionalización y privatización de la banca comercial que terminaron por imponer una fuerte restricción financiera interna, al tener un sistema financiero deprimido y con bajos niveles de ahorro. A nivel internacional se registró la salida del país de los circuitos financieros internacionales. La variable ahorro ganó terreno porque el gobierno la consideró como la fuente primaria de la actividad productiva, como quedó establecido en los lineamientos de la política económica del PND para esos mismos años y para los programas de PSE y PECE. Este proceso estuvo acompañado de una mayor desigualdad en el ingreso, por lo tanto, a mayor desigualdad en el ingreso mayores demandas de las prestaciones sociales.

Para restablecer la actividad económica y, por lo tanto, el crecimiento, fue necesario incluir a los grupos de poder internos que salieron afectados por la nacionalización bancaria y la deuda de aquellos que por su excesiva acumulación de deuda en dólares entraron en crisis y a la banca internacional.

El resultado de esa rearticulación fue una reorganización financiera en donde las casas de bolsa se alzaron como grupos dominantes del nuevo contexto económico financiero, al tener la capacidad de controlar las tasas de rendimiento de los instrumentos financieros. La libre manipulación de las tasas de interés por parte de las casas de bolsa se convirtió en el corto plazo en un proceso contradictorio para el gobierno porque tuvo que erogar más recursos en un contexto negativo. Las altas ganancias que las casas de bolsa obtenían en los circuitos financieros eran a costa de la retracción de la inversión pública y de recortes al empleo.

Este comportamiento perverso de las casas de bolsa condujo a la economía a una nueva desarticulación y reorganización del bloque de poder y a adoptar un nuevo patrón productivo-comercial hacia el exterior a cargo de las empresas privadas

Este proceso de inestabilidad macroeconómica afectó la operatividad y la situación financiera de la seguridad social, particularmente a aquella que estaba a cargo del IMSS. Por un lado, la operatividad se afectó por el fenómeno de la inflación, el desempleo y la contracción salarial, así como la evasión patronal y el mal manejo de los recursos. Por otro lado, exacerbó la situación financiera con el incremento en el costo de los servicios médicos, aumento en el número de enfermedades, en la longevidad de los trabajadores y la relativa edad de retiro temprana, así como en la incorporación de más beneficiarios al sistema, por lo que se gestó la necesidad de una reforma. El amalgamamiento de estos factores restringió las prestaciones de los derechohabientes y alentaron el traslado de la asistencia pública hacia el sector privado como protección contra la pérdida de empleo y la incapacidad del gobierno de dar una respuesta eficaz. Este conjunto de cambios favoreció el contexto en el que el recorte al gasto en la seguridad social se apreciaba como algo favorable ante los ojos de la tecnocracia gobernante. En suma, estos factores son los catalizadores para justificar la privatización del sistema de pensiones.

La cancelación de los compromisos de la seguridad social por parte de los principales institutos, IMSS e ISSSTE, nos demostró en primer término que se deben a la insistencia del gobierno mexicano por alentar el ahorro interno en un contexto de recurrentes crisis económicas, así como por el cambio de modelo de desarrollo de México. En segundo, La apertura comercial, la

firma del TLC y la entrada del país en la globalización también explican la privatización de la seguridad social.

La globalización económica, resultado del cambio tecnológico, fue paralelo al proceso de apertura comercial y financiera e implicó la eliminación de las restricciones a la IED y al control del capital. La competencia económica derivada de la apertura comercial exigió la “eficiencia económica” que se traduce en la disminución de la carga impositiva indirecta o disminución de las contribuciones patronales de la seguridad social y en el recorte del gasto del gobierno en ese rubro.

La IED juega un papel similar sobre la competitividad de los precios de los factores de trabajo en el mercado interno, por lo que el gobierno mexicano está obligado a garantizar las mejores condiciones para atraer la inversión extranjera. De manera similar la IED funge como un ente regulador sobre los mercados de trabajo internacionales, pues obliga a los gobiernos a competir entre ellos por la captación de la inversión y colocación de las materias primas.

En ese largo camino las instituciones financieras internacionales BM y FMI reforzaron la idea de la privatización de la asistencia social, a través de la elaboración de documentos que:

- a) Demuestren la inviabilidad financiera de los institutos a corto y mediano plazos. Las publicaciones que elaboran son incisivas en mostrar la inminente quiebra del sistema, asegurando desastres catastróficos para los sistemas y la economía y,
- b) Sugieran la implementación de reformas parciales que mengüen la cobertura y capacidad protectora del sistema público y que paralelamente fortalezca el sistema complementario de gestión privada. Las estrategias propuestas para vulnerar el sistema son:
  - Reducción progresiva de las prestaciones del sistema público
  - Aumento en los años para acceder a las prestaciones
  - Aumento en los años de jubilación
  - Adopción de mecanismos que limiten la mejora sustancial de las pensiones recibidas
  - Apoyo fiscal a los fondos de pensiones privados

Así mismo, con el apoyo de los organismos financieros internacionales se adopta un consenso mundial sobre los argumentos esgrimidos para lograr la privatización: evolución demográfica, aumento en la tasa de desempleo, retraso en la edad de incorporación al mercado de trabajo,

reducción de la vida activa debido a la jubilación temprana, etc. Los reformadores argumentan que dadas estas circunstancias se van a generar menos recursos y el número de personas a favor de la jubilación se incrementará ejerciendo una fuerte presión sobre los Estados para la financiación de los sistemas, de ahí concluyen que “según los expertos” la única solución es avanzar lo más pronto posible en la dirección privatizadora, de lo contrario los sistemas están condenados a la quiebra.

La huella que han dejado estas estrategias entre los ciudadanos ha sido efectivamente la de una crisis en el sistema pensiones público y la exitosa transferencia de sus ahorros (de quienes pueden hacerlo) a fondos privados dejando claro que el cambio de un sistema por otro no responde a las necesidades reales o técnicas sino a las necesidades económicas de los bancos y otras entidades financieras que esperan hacer lucrativos negocios al amparo de la privatización.

La privatización de la seguridad social también nos permite observar los diferentes contextos económicos y políticos: para el caso del IMSS, la privatización se dio en un entorno de recesión y apertura económica que demanda la generación de ahorro interno para canalizarlo hacia la inversión. La decisión de experimentar una incipiente privatización con el IMSS, al instaurar el SAR de 1992, es derivada de las peticiones del capital ante la apertura comercial. También se debe a la fractura que sufrieron las organizaciones sindicales durante el proceso de reconversión económico.

En cuanto a la privatización del ISSSTE el argumento que se utilizó para privatizarlo fue la carga fiscal y el aumento en el gasto del gobierno en la seguridad social. Además de que esta institución para esos años poseía uno de los sindicatos más fuertes y cohesionados haciendo imposible lanzar una embestida al mismo tiempo que la del otro instituto. La privatización se cristalizó con mayor facilidad cuando el Sindicato Nacional de los Trabajadores al Servicio del Estado se fraccionó en el FEDESPP y FSTSE. Por ello, es que la privatización difiere en tiempo respecto de la del IMSS.

En general la sustitución del sistema implica echar abajo el contenido redistribuidor y solidario, renunciar a gestionar el ahorro de los trabajadores mediante criterios políticos e impidiendo que se le de cuentas a la población sobre la utilización de los recursos y evitar ser amonestados en caso de inconsistencias sobre el manejo. La inclinación por un sistema de pensiones privado contribuye a la pérdida de transferencia o ayuda intergeneracional, al agravamiento de la situación fiscal del Estado al heredarle el pago de las pensiones de aquellas personas que se están jubilando, de las que estarán por jubilarse y, por supuesto, de aquellas que ya están en esa situación. Todo ello significa unos costos de transición enormes desde el punto de vista

económico y administrativo, no obstante que se trata de un proceso social que necesariamente abrirá el debate entre los diferentes sectores involucrados.

Cualquier proceso de privatización es contemplado socialmente como una pérdida de beneficios, por lo que los reformadores se ven obligados a darle una cobertura de legitimación que garantice el convencimiento y la aceptación. Esto llevó a que los organismos financieros internacionales y los gobiernos adoptaran estrategias de privatización no tan radicales y más disimuladas.

La problemática y el uso de las variables exhibidas como factores catastróficos de la quiebra de las pensiones dependen de cada nación, variando únicamente la frecuencia de uso para elaborar sus predicciones. Para el caso mexicano, la privatización del sistema de pensiones es consecuencia de las constantes crisis económicas que ha padecido desde las décadas de 1980 y 1990, siendo las crisis de 1994-1995 el determinante que obligó a la privatización en su totalidad.

En general, la mayoría de los análisis están ideologizados, tomando en cuenta que parte de supuestos que responden a preferencias y no ha estudios científicos serios, por lo que es necesario determinar todos y cada uno de los factores de los que depende el equilibrio financiero. Recordemos que el equilibrio financiero es la situación en la que los recursos generados por el propio sistema son suficientes para hacer frente al montante de pensiones que hay que satisfacer.

Un estudio real sobre el equilibrio o desequilibrio financiero debe de centrarse en los factores que hacen que pueda aumentar o disminuir el volumen de cotizaciones sociales:

- El empleo y el desempleo
- Nivel salarial
- Volúmenes de actividad económica, que es igual, al PIB
- La distribución de los ingresos
- Calidad del empleo
- Economía informal
- Actividad económica y desempleo femenino

Cuando más de uno de estos factores evolucionan negativamente podríamos hablar de problemas financieros para el sistema público de pensiones ¿Cómo afectan cada uno de estos factores al sistema?

- El desempleo en la población más joven y las crisis económicas reducen la cantidad de ingresos en el sistema porque los desempleados no pueden cotizar y, por lo tanto, no pueden destinar recursos a los fondos de pensiones. En cambio, si estuviesen trabajando se incrementaría la cantidad de ingresos favoreciendo el equilibrio financiero.
- Actividad económica: con un alto nivel de actividad económica las cotizaciones sociales pueden ser también más elevadas, por lo tanto, en condiciones de alto envejecimiento el sistema público puede ser viable si la economía es capaz de mantener esos ritmos. Sin embargo, la mera existencia de tasas positivas de crecimiento económico no garantiza por sí sola la viabilidad del sistema, ni el alcance de un mayor progreso social.

En otras palabras, si basamos la privatización del sistema de pensiones públicos únicamente en la evolución del PIB estamos soslayando factores como la calidad de la actividad, daños al medio ambiente, transacciones monetarias, despilfarro de recursos entre otros. En consecuencia, los estudios que son elaborados a partir de esta variable no pueden ni deben ser considerados creíbles ni mucho menos rigurosos.

- Distribución del ingreso: este punto no requiere de explicación rigurosa alguna puesto que es evidente que una baja retribución salarial merma el volumen de lo recaudado de las cotizaciones sociales. En un país como México en donde la participación del salario en el ingreso ha descendido durante 30 años o más indudablemente se tiende a agudizar las distorsiones en el equilibrio financiero de los sistemas públicos de pensiones.
- Calidad del empleo: una mala calidad del empleo obliga al trabajador a percibir un salario reducido por lo que supone una baja cotización social
- Empleo informal: en un alto nivel de empleo informal simplemente no se generan cotizaciones sociales, por ende, no se contribuye al desarrollo del sistema público de pensiones.

## Bibliografía

- Amin, S. (1998). *EL CAPITALISMO EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN*. México: Paidós.
- Ángel, C. L. (2003). *El SAR: implicaciones de la reforma*. Obtenido de El cotidiano (revista): <https://www.redalyc.org/pdf/325/32511808.pdf>
- Armas, A. V. (2008). *Pensiones y seguridad social*. Obtenido de Worlcat identities: <http://worldcat.org/identities/lccn-no2009069218/>
- Arrizabalo, X. (1997). *Crisis y ajuste en la economía mundial: implicaciones y significado de las políticas del FMI y BM*. Madrid España: SINTESIS.
- Aspe., P. (1994). La reforma financiera en México. *Bancomext*, 1044-1048. Obtenido de Comercio exterior: <http://revistas.bancomext.gob.mx>
- Ballesteros, I. E. (julio-septiembre de 2005). *Intervencionismo neoliberal y desregulación financiera: evolución institucional del sector bancario en México*. Obtenido de Revista mexicana de sociología (versión online): [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032005000300005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032005000300005)
- Bancomext. (junio 1989). *Comercio Exterior*, 535-540.
- Bancomext. (junio 1989). Pacto para la estabilidad y el crecimiento económico. *Comercio Exterior*, 535-540.
- Bancomext. (Junio de 1989). Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico. *Comercio Exterior*, 535-540.
- Banda, H., & Susana, C. (2005). *LA CRISIS FINANCIERA MEXICANA DE 1994: UNA VISIÓN POLÍTICA-ECONÓMICA*. Obtenido de Colmex: <https://www.redalyc.org/pdf/599/59921013004.pdf>
- BANXICO. (s.f.). *EL MERCADO DE VALORES GUBERNAMENTALES EN MÉXICO*. Obtenido de BANCICO : [http://educa.banxico.org.mx/ebooks\\_descargas/%7BCD2C4B20-74C9-6BE6-14CA-CAD02563FED9%7D.pdf](http://educa.banxico.org.mx/ebooks_descargas/%7BCD2C4B20-74C9-6BE6-14CA-CAD02563FED9%7D.pdf)
- Bañuelos, S. K. (s.f.). *Reforma del sistema de pensiones mexicano: principales aspectos macroeconómicos*. Obtenido de Bancomext (revistas): <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/324/10/RCE10.pdf>

- Bejar, A. A. (1985). La nacionalización de la banca: crisis de hegemonía y crisis de legitimación. En A. A. Bejar, *La crisis global del Capitalismo en México 1968-1985* (págs. 81-174). México D.F: Ediciones ERA.
- Bejar, A. L., & Pichardo, G. m. (abril-junio 1992 vol. 51). MÉXICO 1988-1991: CAMBIO ESTRUCTURAL Y DEVASTACIÓN SOCIAL. *Investigación Económica*, 327-343. Obtenido de Investigación Económica.
- Bermudez, G. M. (enero-junio de 2007). ¿discrimina la seguridad social a las mujeres? *Revista Latinoamericana del Derecho Social UNAM* , 115-136.
- Bertranou, J. F. (1995). *La política de la reforma a La seguridad social en México. Análisis de la formulación del Sistema de Ahorro para el Retiro* . Obtenido de Estudios Sociológicos : <https://dialnet.unirioja.es>
- Bosch, J. R. (octubre-diciembre de 1979). LA DESACELERACION DE LA EXPANSION INDUSTRIAL EN LOS 70'S. *Investigación Económica* 150, 237-253.
- Bravo, C., & Serrano, E. M. (2010). *El papel del sistema de pensiones en el Estado de bienestar*. Obtenido de Gaceta sindical reflexion y debate : <https://www.ccoo.es/600fc81de616b8aeec38987a008632b1000001.pdf>
- Cabello, A. (1999). IMPLANTACIÓN DE LA LIBERALIZACIÓN Y DESREGULACION DEL MERCADO DE VALORES. En A. Cabello, *IMPLANTACION DE LA LIBERALIZACION Y DESREGULACION DEL MERCADO DE VALORES*. MÉXICO D.F: PLAZA VALDES.
- Campos, I. M. (1994). América Latina: reestructuración financiera y autonomía de la banca central. *Revista Latinoamericana de Economía*, 171-190.
- Campuzano, J. A. (2000). *EL NUEVO REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO SU JUSTIFICACION, NATURALEZA Y PROBLEMAS DE CONSTITUCIONALIDAD QUE TRAE CONSIGO*. Obtenido de [https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/8/8\\_2.pdf](https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/8/8_2.pdf)
- Canovas, G. V. (1994 de GUSTAVO CANOVAS VEGA). México 1988-1994: reestructuración económica, crisis y evolución futura del libre comercio en América del Norte. *FORO INTERNACIONAL*, 729-753. Obtenido de COLMEX.
- Chande, R. h. (2000). *sistemas de pensiones y perspectivas de la seguridad social*. Obtenido de COLMEX Estudios Demográficos y Urbanos: <https://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx>
- Chossudovsky, M. (2002). *Globalización de la pobreza y nuevo orden mundial* . México: siglo XXI.
- COLMENARES, P. V. (2012). *PENSIONES EN MÉXICO* . DF, MÉXICO: SIGLO XXI.
- Colmenares, P. V. (2012). *PENSIONES EN MEXICO: LA PROXIMA CRISIS*. df, méxico: SIGLO XXI EDITORES.
- Concha, E. (2013). *La reforma financiera y la banca de desarrollo: Nafin y Bancomext*. Obtenido de economiunam /publicaciones: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/pdfs/356/04Elizabeth.pdf>

- Correa, E. (enero de 2007). *Reformas financieras en America Latina moneda e instituciones para el desarrollo*. Obtenido de Biblioteca virtual Flacso :  
[http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal\\_guillen/09Correa.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/09Correa.pdf)
- Correa, E. (enero 1999). Liberalización y crisis financiera. *Bancomext*, 54-61.
- Dabat, A. (1995). *La crisis mexicana y el nuevo entorno intrnacional*. Obtenido de Bancomext:  
<http://sgpwe.izt.uam.mx/files/users/uami/gma/mexicana/dabat.pdf>
- Díaz, E. L. (ABRIL de 1991). *Eduardo Lo ría Díaz salarios reales en México en un entorno de reducción y estabilización inflacionarias*. Obtenido de BANCOMEXT :  
<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/269/5/RCE5.pdf>
- Dion, M., & Murillo, L. (enero- marzo de 2006). *Globalización, democratización y reforma del sistema de seguridad social en México, 1988-2005*. Obtenido de El Colegio de México:  
[www.jstor.org](http://www.jstor.org)
- Etxezarreta, M. (2010). *QUE PENSIONES QUE FUTURO: EL ESTADO DE BIENESTAR EN EL SIGLO XXI*. BARCELONA, ESPAÑA: ICARIA.
- Fair, H. (2008). *La globalización neoliberal Transformaciones y efectos de un discurso hegemónico*. Obtenido de kairos: Revista de temas sociales:  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2667912>
- Fernández, A. G. (2012). *EL EMBATE A LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN MÉXICO EN EL MARCO DE LAS REFORMAS NEOLIBERALES*. Obtenido de Observatorio de la Economía Latinoamericana: <https://econpapers.repec.org/article/ervobserv>
- financieros, F. d. (marzo de 2000). *Necesidad de incrementar el ahorro interno en México. Importancia de promover el diseño de las políticas públicas*. Obtenido de FUNDEF:  
<http://fundef.org.mx/sites/default/files/fundeforgmx/paginas/archivos/ahorropfundef.pdf>
- Garndolini, G., & Cerda, L. (june de 1998). *The policy Pension Reform in Mexico 1997*. Obtenido de The World Bank: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=604934](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=604934)
- Garrido, C. (1987). Crisis y Poder en México: Un Ensayo de Interpretación. *Estudios Sociológicos*, 525-553.
- Garrido, C., & Salma, P. (noviembre 1991). Nuevos circuitos, mercados y actores en el sistema financiero mexicano. *UAM-Azcapotzalco Área de conocimiento empresas finanzas e innovación*, 1-29. Obtenido de UAM- Azcapotzalco.
- Girón, A. (s.f.). *La banca comercial de México frente al TLC*. Obtenido de Bancomext:  
<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/366/5/RCE5.pdf>
- Girón, A., & Correa, E. (s.f.). *Mercados financieros globales: desregulación y crisis financieras*. Obtenido de <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/giron3.pdf>
- Gonzalez, S., & Mascareñas, J. (1999). *La globalización de los mercados financieros*. Obtenido de UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID:  
[http://www.gacetafinanciera.com/MKK\\_Internals/GLOBALIZFINAN.pdf](http://www.gacetafinanciera.com/MKK_Internals/GLOBALIZFINAN.pdf)
- Gordon H. Sellon. Cambios en la intermediación financiera: el papel de las sociedades de inversión y los fondos de pensiones. [www.reserchgate.com](http://www.reserchgate.com)

- Harvey, D. (2007). *Breve Historia del Neoliberalismo*. Madrid, España: AKAL.
- Hernández, M. S. (15 de 07 de agosto 15 de 2013). *La reconfiguración de los grupos económicos en México, 1976-2012*. Obtenido de Colegio de México:  
<http://www.amhe.mx/jornadas/ponencias2013/p23.pdf>
- León, C. B. (s.f.). *Los sistemas publicos reto para las finanzas publicas*. Obtenido de INDETEC:  
<http://www.scielo.org.mx>
- Lima, B. O. (Diciembre 2009). LA PROVISION DE LOS RECURSOS PUBLICOS MEDIANTE MECANISMOS DE MERCADO. *ABACO*.
- Loeza, S. (ABRIL-JUNIO 1994 ). La experiencia mexicana de liberalización. *FORO INTERNACIONAL* , 221.251. Obtenido de COLMEX.
- López, O. A. (julio 2000). El ahorro de los hogares urbanos en México, 1984 y 1994. *Banco de Comercio Exterior*, 603-604.
- Manrique, I. (octubre-diciembre 1994). América Latina: reestructuración financiera y autonomía de la banca central. *Revista Latinoamericana de Economía*, 171-190.
- Martínez, M. O. (s.f.). *Reformas al régimen de jubilaciones y pensiones del IMSS. El futuro que no llega*. Obtenido de el cotidiano en línea :  
<http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/12505.pdf>
- Miguel Santiago Reyes Hernández, H. M. (agosto 15 de 2013). La reconfiguración de los grupos económicos en México, 1976-2012. *Segundas jornadas de historia económica de la AMHE sesion10. Desarrollo económico y pensamiento económico en el siglo XXI. Colegio de México*, (págs. 1-25). México.
- Minusky, S. (2002). *Relaciones entre la banca y el gobierno: la nueva estructura financiera en México*. Obtenido de CIDE:  
<http://politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/376/834>
- Mondragón, M. D. (2009). MERCADO DE VALORES. En M. D. MONDRAGÓN, *MERCADO DE VALORES TEORÍA Y PRACTICA*. GASCA.
- Nacional, C. e. (febrero de 2003). *Sistemas de Pensiones*. Guadalajara, Jalisco. México: Castro Impresores. Obtenido de Cuadernos de Divulgación Científica 33.
- Ortega, M., & Alba, A. A. (2013). *PRIVATIZACION Y DESPOJO LAS PENSIONES DEL ISSSTE*. D.F, MÉXICO: ITAKA.
- Palazuelos, E. (2009). *La globalización financiera. La internacionalización del capital financiero en el siglo XXI*. Madrid, España: SÍNTESIS.
- Palomo, A. (2012). *desarrollo y consecuencias de la globalización financiera*. Obtenido de revista Critica de las Ciencias Sociales y Jurídicas:  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0301-70362011000400007](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362011000400007)
- Perez, A. G., & Perrotini, I. (junio-septiembre 1994). LIBERALIZACIÓN FINANCIERA Y ESTABILIZACIÓN MACROECONÓMICA EN MÉXICO: DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS . *Investigación Económica*, 77-106.

- Perkins, J. (junio 2009). *Confesiones de un ganster económico*. Barcelona, España: Ediciones Urano.
- Programa Inmediato de Reorganizacion Economica. (1989). *El Trimestre Económico*, 1132-1135.
- Ramírez, B. (1999). *La seguridad social reformas y retos en America Latina*. México D.F: Porrúa.
- Ríos, P. M. (Miercoles 27 de abril de 2016). Apremian la OCDE Y el BID a reformar el sistema de pensiones . *La ornada*, págs. 15-16.
- Robles, J. N. (1993). *LA SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI*. DF, MÉXICO: FONDO DE CULTURA ECONOMICA.
- Roch, E. A. (junio. 2000). México y la globalización financiera. *Foro Internacional Vol 40 No 2*, 213-254.
- Rojas, A. L. (2000). *Mercados Financieros Internacionales: Globalización Financiera yFusiones Bancarias*. Obtenido de Universidad de los Andes Cátedra de Economía y Política EconómicaSeminaro Actividad Bancaria: <https://studylib.es/doc/5783742/mercados-financieros-internacionales--globalizaci%C3%B3n-finan...>
- Romo, A. G. (diciembre de 1994). *El sistema financiero y la recuperación de la economía mexicana*. Obtenido de Bancomext: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/366/6/RCE6.pdf>
- Romo, H. G. (enero-marzo 1996). LOS MERCADOS FINANCIEROS Y EL DERRUMBE DEL NEOLIBERALISMO MEXICANO. *Investigación Económica*, 271-298 .
- ROS, J. (OCTUBRE-DICIEMBRE de 1979). *LA DESACELERACIÓN DE LA EXPANSION INDUSTRIAL EN LOS SETENTA* . Obtenido de INVESTIGACION ECONOMICA : <http://www.jstor.org/stable/pdf>
- Rubalcava, L., & Gutierrez, O. (julio de 2000). *Políticas para canalizar mayores recursos de los fondos de pensiones hacia la inversión real en México*. Obtenido de CEPAL: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5307-politicas-canalizar-mayores-recursos-fondos-pensiones-la-inversion-real-mexico>
- Sader, E., & Gentili, P. (s.f.). *La trama del neoliberalismo mercado, crisis y exclusión social*. Obtenido de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100609030645/latrama.pdf>
- Salinas, C. (1989). *Plan Nacional de Desarrollo*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND\\_1989-1994\\_31may89.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1989-1994_31may89.pdf)
- Semo, E. (2006). Deuda externa, estancamiento e hiperinflación. En J.L.Ávila, *La era neoliberal* (págs. 53-87). México: Oceano de México.
- Soberón, F. S. (agosto de 2010). *Normatividad del nuevo sistema de pensiones*. Obtenido de Bancomext (revista): <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/324/11/RCE11.pdf>
- Soria, V. M. (s.f.). *Victor Msoria EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO DE NORTEAMERICA, EL PENSAMIENTO UNICO Y LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA*. Obtenido de UAM- IZTAPALAPA DEPARTAMENTO DE ECONOMIA.

- Stiglitz, J. (2012). LA BUSQUEDA DE RENTAS Y LA CREACION DE UAN SOCIEDAD DESIGUAL. En J. STIGLITZ, *EL PRECIO DE LA DESIGUALDAD* (págs. 75-101). MADRID, ESPAÑA: TAURUS.
- Tabares S, R. S., & Daza, A. S. (2000). *Desregulación y apertura del sector financiero mexicano*. Obtenido de Bancomext:  
<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/45/5/RCE.pdf>
- Tello, C. (2013). "*La revolución de los ricos*". df. México: UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO.
- Trillo, E. F., & López, O. (septiembre de 2011). *La banca en México, 1994-2000*. Obtenido de Economía Mexicana: [http://www.economiamexicana.cide.edu/num\\_anteriores/X-2/06\\_FAUSTO\\_HERNANDEZ\\_\(363-390\).pdf](http://www.economiamexicana.cide.edu/num_anteriores/X-2/06_FAUSTO_HERNANDEZ_(363-390).pdf)
- Ulloa, O. P. (1999). Una mirada al sistema de pensiones privado: el SAR y la industria financiera de las Afore. En B. R. López, *La seguridad social, reformas y retos* (págs. 197-251). México: UNAM. Instituto de Investigaciones Económicas.
- Valle, L. S. (s.f.). *antecedentes de la crisis mexicana en el contexto internacional*. Obtenido de Carta económica regional (revista).
- Zabala, D. I. (2009). *EL MERCADO DE AFORES COMPETENCIA ENTRE LAS DMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO EN MÉXICO*. DF, MÉXICO: CIDAC.
- Zedillo, E. (1995). *Plan Nacional de Desarrollo*. Obtenido de Presidencia:  
[https://www.academia.edu/35382686/PLAN\\_NACIONAL\\_DE\\_DESARROLLO\\_sexenio\\_e\\_rnesto\\_zedillo](https://www.academia.edu/35382686/PLAN_NACIONAL_DE_DESARROLLO_sexenio_e_rnesto_zedillo)