



EN CUMPLIMIENTO A LOS REQUISITOS DEL SEMINARIO DE
INVESTIGACION II.

UNIDAD: IZTAPALAPA

DIVISION: C. S. H.

CARRERA: ECONOMIA

MATERIA: SEMINARIO DE INVESTIGACION

TITULO: EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES Y SUS
IMPLICACIONES ECONOMICAS Y SOCIALES.

FECHA: FEBRERO DE 1999

ALUMNA: VAZQUEZ CUEVAS OLGA ALICIA.

MATRICULA: 93228263

ASESOR: VICTOR M. SORIA MURILLO.

El suscrito, profesor del Seminario
de Investigación II, de la Licenciatura en
Economía, hace constar que la alumna
Olga Alicia Vázquez Cuevas cumplió con
los requisitos de dicho Seminario,
por lo que tengo a bien aprobar su
Trabajo de investigación titulado: "El
nuevo sistema de pensiones y sus imple-
mentaciones económicas y sociales".

Prof. Victor M. Soria Morillo

Víctor M. Soria

EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES Y SUS IMPLICACIONES ECONOMICAS Y SOCIALES

Introducción	1
Marco Teórico	7
I. Antecedentes de la Seguridad Social en México.	12
1. <i>Instituto Mexicano del Seguro Social</i>	
a) Trayectoria del IMSS antes de la Crisis Financiera de 1982.	18
b) Funcionamiento del IMSS durante el período de 1982-1990.	22
c) Causas de su inoperatividad.	29
2. <i>Otras Instituciones de Seguridad Social.</i>	
a) ISSSTE	39
b) Fuerzas Armadas	44
c) PEMEX	44
d) Secretaría de Salubridad y Asistencia	44
II. Reformas a la Nueva Ley del Seguro Social.	46
a) Debate sobre la privatización de los sistemas de pensiones.	47
b) Características del Nuevo Sistema de Pensiones.	61
c) Funcionamiento de las AFORE y SIEFORE que intervienen en el Nuevo Sistema de Pensiones.	79
III. Aspectos Macroeconómicos del Nuevo Sistema de Pensiones.	86
a) El problema de medición y sustentabilidad del ahorro.	88
b) Problemas que enfrenta la seguridad social en la actualidad.	114
CONCLUSIONES	139
BIBLIOGRAFIA	143

INTRODUCCION

En los últimos años el tema de la seguridad social ha cobrado relevancia por el papel que juegan los recursos destinados a ésta ya que además de ser un monto importante, son recursos obligatorios que se disponen a largo plazo lo cual permite una mayor flexibilidad en su asignación promoviendo la inversión como mecanismo para el crecimiento económico del país. En cambio, actualmente es muy común señalar que los sistemas de pensiones están en situación crítica en todo el mundo, principalmente por el aumento de la longevidad, ya que cada vez hay menos contribuyentes activos en relación con los pasivos y ello genera problemas crecientes de financiamiento como los ocurridos últimamente en el IMSS. Además de causas que atañen a deficiencias de la burocracia estatal, insuficiencias financieras del sector público (en particular luego de las crisis del petróleo y de la deuda en los decenios de los setenta y ochenta) y al aumento del empleo informal y de la pobreza. Los sistemas de seguridad social, que funcionaron relativamente cuando el número y proporción de los jubilados eran muy bajos, hoy presentan notables insuficiencias.

Todos los sistemas de pensiones tienen un arranque promisorio, sin pasivos y con un número significativo de contribuyentes activos. Empero, sólo cuando los sistemas maduran, en el largo plazo, después de una o dos generaciones, es posible emitir un juicio sólido sobre su funcionamiento.

Es por ello que este trabajo trata de analizar la reforma ocurrida en el año de 1995 al sistema de pensiones mexicano dado que dicha reforma sustituyó al sistema de reparto por un sistema de capitalización con cuentas individuales y una pensión mínima garantizada. Por lo que en el primer capítulo se examina algunas de las características de las instituciones de seguridad social en México, así como su funcionamiento. En México las instituciones que actualmente se encargan de la provisión, fiscalización y manejo de los sistemas de pensiones son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores al servicio del estado (ISSSTE), Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México (ISSFAM), entre otras, estas instituciones no solo se encargan de ofrecer pensiones, sino que además, proveen servicios médicos, asistenciales y de previsión de riesgos,

todo ello enmarcado en un contexto de Seguridad Social. La institución de mayor importancia por el número de afiliados con que cuenta, es el IMSS ya que para fines de 1995 contaba con aproximadamente 9,322,000 afiliados representando, aproximadamente, con 30% de la población económicamente activa (PEA)¹.

Se mencionan también algunos de los antecedentes de la seguridad social en México y las causas que llevaron a la reforma al sistema de pensiones. De acuerdo con esto, la política de seguridad social ha pasado por tres etapas de desarrollo en la mayor parte de los países industrializados (OIT 1984b).

- I. Paternalismo: caridad privada y apoyo público brindado a los pobres que, a menudo, enfrentan las condiciones deplorables.
- II. Seguros Sociales: siguiendo los procedimientos de las sociedades fraternales u los fondos previsionales. Bajo estos sistemas, los empleados, tanto del sector público como del privado recibían pensiones y beneficios en caso de enfermedad. Eventualmente, se desarrollaron programas obligatorios que cubrían con mayor número de ocupaciones y contingencias; y
- III. El Estado Actual de Desarrollo: cuando los conceptos de prevención han empezado a incorporarse y se está extendiendo la gama de servicios, con la meta de mantener y mejorar la calidad de vida de los trabajadores y sus familias.

Parece apropiado, y útil, agregar una cuarta etapa en la evolución de los sistemas; la etapa “Limbo”; cuando se cuestiona la relevancia de los sistemas y se manifiesta incertidumbre sobre la continuidad de su existencia.

El segundo capítulo examina las características básicas de la reforma, así como del debate surgido entre los diferentes agentes que intervinieron. Se menciona además, las características de las administradoras de fondos para el retiro que intervienen en este proceso, así como su regulación.

¹ Los datos que tienen que ver con el número de afiliados provienen del informe mensual que el IMSS

Históricamente, el seguro de enfermedades y maternidad (SEM) se ha financiado complementariamente con recursos provenientes de los sistemas de pensiones y de guarderías. Ello ha limitado, en el caso del primero, la capacidad de mantener el valor real de los ingresos de los jubilados, y en el del segundo, de ampliar el servicio. Para resolver esos problemas se requiere que el SEM sea autosuficiente. La dificultad radica en lograr esto y a la vez hacer que los servicios médicos del IMSS recuperen su crecimiento y aumenten su calidad, pero sin incrementar las cuotas al trabajo, pues ello afecta el crecimiento de los salarios y del empleo². A pesar de que la cuota de enfermedades y maternidad ha ido aumentando (en especial de 1985 a 1996), aún es insuficiente. Ello se explica por la expansión de los beneficios, los mayores costos del servicio y, en especial desde 1990, por las dificultades para aumentar la afiliación. Otro factor que ha contribuido al desfinanciamiento del SEM son los modelos modificados de aseguramiento, establecidos en 1973 para promover la afiliación de grupos no asalariados, pero desafortunadamente carecieron de una base de cotización adecuada. Por otra parte, la transición epidemiológica y demográfica por la que transita el país ha afectado a este ramo y elevado los costos por asegurado.

En la reforma se procuró que las contribuciones y la cobertura de la seguridad social se vincularan directamente con la situación del empleo y los salarios, pues cuando disminuye el empleo formal también se reducen la cobertura y los ingresos del instituto. La recaudación, ligada a los salarios y no al costo de los servicios, dependen en gran medida de la evolución de los primeros. Así, en las épocas en que los salarios decrecen en términos reales, los ingresos institucionales disminuye; así que en tiempos de adversidad la demanda de servicios aumenta.

La reforma del financiamiento de la seguridad social establece dos estrategias principales para enfrentar los problemas mencionados: incrementar el financiamiento mediante fondos fiscales generales y reducir el impuesto sobre la nómina.

El estancamiento del IMSS se ha considerado en la nueva ley, ya que no es un fenómeno transitorio. El problema no data de 1990. De 1982 a 1987 los asegurados permanentes crecieron a una tasa promedio anual superior a 5%, mientras que los ingresos reales totales (no

publica mensualmente.

² Martínez, Gabriel. Director de la Unidad de Planeación del IMSS. "Ahorro y seguridad social en México". Ponencia presentada en el seminario internacional Seguridad Social en el Siglo XXI, celebrado en la Ciudad de México los días 13 y 14 de marzo de 1996.

los per cápita) cayeron 41%. Durante los ochenta se evitó una declinación permanente en la afiliación, mediante una menor fiscalización y por la ampliación de los modelos de aseguramiento desfinanciados. Además, el subsidio del seguro de invalidez, vejez cesantía en edad avanzada y muerte al SEM se mantuvo elevado debido a que, hasta 1989, la inflación deterioraba las pensiones.

Ahora bien, como ya se mencionó, la transición epidemiológica y demográfica por la que transita el país ha afectado al seguro de enfermedad-maternidad y elevado los costos por asegurado caracterizándose por el estancamiento y la polarización de la sociedad. Razón por la que se debe fomentar la búsqueda de soluciones plurales que resuelvan el problema de la pobreza y marginación en la que viven muchos de los mexicanos asegurados, como por los que aún no lo están.

Con la reforma, una porción importante de los ingresos del IMSS (la parte estatal), aunque no necesariamente, queda protegida de los efectos de la inflación y de los ciclos económicos. Por lo que sería conveniente una mejor programación financiera, especialmente para el gasto que no depende de los salarios (como el abasto de medicamentos y equipo médico).

Finalmente, en el tercer capítulo se examinan los principales aspectos macroeconómicos que trajo consigo la reforma, principalmente por la posibilidad de alcanzar las metas de crecimiento fijadas para el país si tomamos en cuenta que el ahorro ha sido considerado un elemento fundamental en el proceso de acumulación de capital y para el crecimiento económico. Sin embargo, las condiciones bajo las que se ha mantenido el ahorro han sido desfavorables además de que el ahorro por naturaleza es difícil de mantener y medirlo, más aún, en países subdesarrollados. Con todo esto, se aceptó que la seguridad social era algo más que un instrumento para la distribución/redistribución del ingreso fundamentado en las ideas de caridad y equidad. Se reconoció, además, que la seguridad social era un dispositivo eficiente, capaz de lograr cosas que los seguros actuariales privados no podían realizar o lo hacían de forma ineficiente.

Es más, se realizaron intentos para articular de forma directa un enlace entre las necesidades de desarrollo de una sociedad, la economía y seguridad social. Por ejemplo, se reconocía, de manera creciente, que la falta de empleo no sólo era imputable al individuo. El desempleo durante periodos prolongados impedía a los individuos ahorrar y asegurarse de que podrían

enfrentar los otros riesgos de la vida social y económica. Como tal, la seguridad social se veía como una fuerza que era capaz no sólo de proporcionar seguridad a los asegurados, sino de ayudar a dar mayor estabilidad a los inestables sistemas económicos.

En el actual estado de desarrollo, las políticas contemporáneas sobre la seguridad social han atraído y continúan atrayendo la atención aunque gran parte de ésta sea negativa.

Queda ahora claro que el consenso político del pasado se fundamentaba en el supuesto de la expansión económica. Por lo tanto, no es sorprendente que el advenimiento del declive del crecimiento económico que siguió a la crisis del petróleo en 1973 y a la crisis estructural, haya traído como resultado muchas críticas para los sistemas de seguridad social. Puede suceder también, que el aumento de concentración de la atención en la seguridad social sea parte del creciente debate sobre la legitimidad del **estado económicamente activo**. El debate es, más probablemente, una reacción a las actuales dificultades económicas; el desempleo creciente, la industria en decadencia, las proporciones débito/servicios tan altos y las condiciones rigurosas, etc., y es dentro de este ambiente, en el que el público (tanto beneficiarios como contribuyentes), los administradores/formuladores de políticas y los políticos han hecho las actuales acusaciones de irrelevancia y desperdicio en contra de los sistemas de seguridad social. Durante el “II Congreso de Economistas de América Latina y el Caribe” realizado en la Ciudad de México, se hicieron las siguientes reflexiones sobre la crisis Latinoamericana de los años ochenta, que a continuación se detalla:

Dentro del contexto de la historia de desigualdad y dependencia de América Latina, se dijo, el crecimiento no puede mantenerse sobre la base de recursos internos. Las masas están demasiado afectadas por la pobreza para proporcionar un fuerte mercado interno y el gasto de las élites en una vida de derroche, así como el mantenimiento del extenso mecanismo burocrático, tornan insuficientes los fondos para impulsar la inversión. Por ende, para lograr el crecimiento, las naciones Latinoamericanas, han cultivado mercados de exportación y recibido con beneplácito la inversión extranjera. De esta forma, la gran desigualdad genera la creciente dependencia del exterior. La estructura dependencia-desigualdad predominante en América Latina genera un proceso de crecimiento basado en gran medida en el capital importado.

Al debilitarse sus mercados de exportación, los países latinoamericanos sólo pueden mantener las importaciones y el crecimiento económico mediante una mayor cantidad de préstamos. Sin

embargo, la continua inflación e inestabilidad de los países desarrollados están imponiendo tasas de interés extremadamente altas a las naciones deudoras, haciendo más precario todo el sistema financiero.

El lento crecimiento de finales de los setenta se ha convertido en la severa recesión de la década de 1980. La crisis de América Latina con sus temores de incumplimiento, renegociaciones de deudas y acuerdos “condicionados”, declinación de la producción y programas de austeridad, agitación política y revueltas ha aparecido en su forma total.

Con la finalidad de escapar a la crisis de la deuda, se está obligando a los países latinoamericanos a aceptar condiciones que van contra sus programas de desarrollo.

Por tal razón, no hay duda que los grupos más pobres de América Latina sean los que experimentan el mayor peso del sufrimiento que implican los programas impuestos de austeridad, que los países pobres experimentan con mayor frecuencia.

Dentro de la extensión de los problemas financieros centrales en América Latina, varios factores señalan la continuación de la inestabilidad en un futuro predecible.

Hay que recalcar también que la reestructuración del sector financiero llevada a cabo en los últimos años ha producido un cambio radical en la estructura del sistema financiero mexicano. Medidas como la desregulación financiera, la consolidación de regulaciones preventivas y la modernización de los cuerpos supervisores serán un importante complemento de la reforma al sistema de pensiones para poder evaluar con precisión los efectos de dicha reforma sobre la economía nacional.

MARCO TEORICO

De acuerdo con el sistema de seguridad social creado en México, éste careció de la flexibilidad suficiente para adaptarse a las nuevas realidades sociales y económicas existentes. Como resultado de ello, los sistemas envejecieron y se iniciaron las fricciones entre el estado y la sociedad. En cambio, la sociedad no fue capaz de aprender de su experiencia para efectuar una modernización permanente de la seguridad social. Sin embargo, el reclamo cotidiano se tradujo en inconformidad que lentamente se tornó en una buena oportunidad para la reforma política y social, con poco éxito y sin la posibilidad de que tal situación mejore en el futuro.

Debe tenerse en cuenta, que la reforma deberá tener objetivos laborales, sociales, de salud y económicos, pero en parte, con la privatización de las pensiones se le quiere utilizar para apuntalar el ahorro, el cual enfrenta fuertes problemas de sustentabilidad desde los ochenta.

Pero lo que en realidad sucede es que se ha perdido la vitalidad para crear empleos en el sector formal lo que ha desembocado en el creciente aumento de la ocupación informal donde el caso de México puede considerarse grave, ya que la proporción de éste se eleva a más del 50%. Este aspecto es muy relevante si se quieren reformular las instituciones de seguridad social, puesto que el esfuerzo del gobierno debería dirigirse a buscar la incorporación del sector informal a dichas instituciones. De este modo se podría evitar crear instituciones segmentadas que profundicen la desigualdad y beneficien a grupos específicos.

Este proceso se dio en el entorno de la crisis fiscal del Estado, por lo que la reforma se realizó a partir de un modelo conservador, el cual sustenta ideas ajenas al pensamiento formulado a lo largo del siglo XX, el cual postula la necesidad de asegurar niveles mínimos de vida para la población. En consecuencia, en materia de seguridad social el modelo de mercado no toma en cuenta las nuevas realidades de finales de siglo. Estas por desgracia se relacionan con una heterogeneidad de los mercados laborales, por lo que el mercado no puede resolver la desigualdad, sino profundizarla.

De lo que se trata es de cuestionar la legitimidad del Estado que últimamente se ha visto muy deteriorada y con fines distintos a los que la sociedad exige.

La política social de la última década en México, ha sido subordinada a la política económica general, inhibiendo tanto sus objetivos de elevar el nivel de bienestar como su aplicación más

universal. Se constata que el llamado “Estado del Bienestar” mexicano, restringido y excluyente no ha sido capaz de disminuir la pobreza y la política neoliberal ha agudizado su incidencia. No parece haber logrado su propósito de elevar el nivel de bienestar de las mayorías, en vista de que su política de austeridad produce todavía mayor desigualdad social a pesar del aumento del presupuesto destinados al desarrollo social.

La ampliación intervencionista del estado significó una serie de transformaciones importantes en cuanto a su relación con la sociedad civil, el fortalecimiento del movimiento obrero y las relaciones con el corporativismo sindical, así como la masificación de los servicios educativos y de atención a la salud. Todo esto ha originado “una mayor conciencia ciudadana, un clientelismo del estado y un derecho adquirido difíciles de erradicar en momentos de recesión.

A partir de la crisis estructural que se inicia en 1974-1975, el estado del bienestar se ha visto fuertemente cuestionado no sólo por el sector privado sino también por las administraciones públicas de corte neoliberal. El abatimiento del crecimiento, la elevada inflación y el desempleo masivo, sumados a la crisis fiscal del estado han redundado en la disminución del gasto social y en flexibilización de las relaciones entre el capital y el trabajo, lo que significa no sólo el resquebrajamiento de las instituciones que apoyan la formación de los salarios directos, sino también su debilitamiento.

De esta manera, la crisis ha desembocado en un deterioro económico y social considerado como el fracaso del estado del bienestar. Sin embargo, el fracaso del estado del bienestar no quiere decir que las instituciones que lo conforman van a desaparecer, aún cuando tienen la posibilidad de transformarse en consonancia con la transformación de la relación salarial. A pesar de que en algunos países el estado ha disminuido sus transferencias para el sostenimiento de la educación, la atención a la salud y la vivienda, las instituciones no han desaparecido. Es posible que a través de las estrategias de descentralización y privatización de la estructura institucional transforme algunas de sus relaciones, pero no ha sido totalmente desmantelada.

El papel del estado de bienestar a través de la política social es el de lograr la transformación duradera de los trabajadores no asalariados. Las instituciones de bienestar son una precondition para la mercantilización de la fuerza de trabajo. Bajo estas condiciones, es preciso un marco de apoyo de instituciones no mercantilizadas para un sistema económico que utiliza la fuerza de trabajo como si fuese una mercancía. Es decir, la transformación completa y global

de la fuerza de trabajo desposeída en fuerza asalariada activa, no fue ni será posible sin políticas estatales. Dichas políticas tienden a contribuir a la regulación de la relación salarial vigente, ya que por una parte apoyan la reproducción eficaz de la fuerza de trabajo a través de la provisión de un “salario indirecto” o “salario social” y, por otra ayudan a establecer un clima de productividad y paz social que favorece la acumulación de capital.

El gasto en bienestar social facilita la reproducción de la fuerza de trabajo, la disminución del conflicto social y la legitimación del estado benefactor para el gasto público pueda sentar la base económica de lo social y lo político, debe acompañarse, de medidas que fortalezcan las bases políticas y sociales de lo económico, es decir, que faciliten el ejercicio democrático de la ciudadanía y la integración social.

En ese sentido, el gasto en desarrollo social no ha sido la partida prioritaria dentro del presupuesto federal desde la época posrevolucionaria hasta nuestros días, aún cuando tuvo una participación creciente hasta antes de la crisis de los ochenta.

El crecimiento económico sostenido desde la administración cardenista hasta las administraciones de finales de los setenta, el incremento del ingreso real, de los alimentos disponibles y de las obras de sanidad, dio lugar al descenso de la mortalidad y el aumento de la esperanza de vida lo cual se vio reforzado por el desarrollo de los servicios de atención a la salud, erradicándose un conjunto de patologías endémicas. El avance de los servicios educacionales y los programas de vivienda popular, sobre todo en los centros urbanos, contribuyeron también al aumento del nivel de bienestar, aun cuando éste ha sido restringido a los trabajadores del sector formal.

A pesar del crecimiento económico sostenido por más de tres décadas, todavía al principio de los años sesenta los pobres alcanzaban el 77.5% de la población total (de acuerdo con Boltvinik, 1994). Esto muestra que aun en etapas con elevado crecimiento económico persistió una incapacidad para la eliminación de la pobreza. Sin embargo, en el período de “crecimiento cero” 1982-1988, se dio un dramático retroceso en el desarrollo social, agudizado por la crisis y la disminución del gasto en bienestar, dando como resultado la pérdida de legitimidad del gobierno como lo demostraron las elecciones de 1988.

En vista del dramático deterioro del nivel de vida en México durante la década de los ochenta, la última administración gubernamental se vio obligada a implementar programas de

desarrollo social de emergencia. Esta inmersión estatal en la regulación social se ha hecho bajo la tónica neoliberal, alrededor de una política de austeridad que trajo consigo límites estrechos para una recuperación sólida y duradera de la economía.

La relación internacional también ha desembocado en una mayor dependencia económica y política de los Estados Unidos que se refleja en la subordinación del crecimiento económico y de la soberanía de México con Estados Unidos.

En la visión neoliberal el gasto público, la empresa pública y las transferencias gubernamentales no pueden ser dinamizadores del crecimiento económico, sino la inversión privada y el libre comercio con el exterior. El control del gasto público y la obtención de un superávit presupuestal primario a través de una estricta política monetaria y fiscal se ha convertido en uno de los ejes inamovibles de la política económica desde 1982. La política fiscal y monetaria está en lucha contra la inflación. El libre comercio deberá ser ahora el dinamizador de la inversión privada, tanto nacional como extranjera. Dentro de este contexto, la política de desarrollo social a partir de 1988 se ha centrado en el combate a la pobreza extrema, por lo que se ha asignado el gasto en desarrollo social “la máxima prioridad” en los presupuestos anuales del gobierno federal. No obstante, contrasta este propósito con la subordinación del bienestar social al crecimiento económico tal como se puede constatar en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994, en donde se apunta que la vía principal para la elevación del bienestar será el incremento del empleo y la equitativa participación en la productividad del trabajo. Así, el mejoramiento del nivel de vida está más ligado con la igualdad de oportunidades y a la remuneración del trabajo por el aumento de la productividad, que con una vigorosa política social. Todavía más, la política monetaria y fiscal favorece la concentración del ingreso, de manera que la política social no es capaz de compensar la pobreza.

En vista de que el gasto público ya no es motor de la expansión económica y su nivel será “compatible con los recursos disponibles, la estrategia presupuestal se basará en el criterio de que a un mayor gasto en alguna actividad corresponda un menor gasto en otras”(PND 1988-1994). Aunque “la asignación del presupuesto será acorde con las prioridades del plan”, el gasto programable del gasto en desarrollo social, ha sido, hasta cierto punto, un residuo del pago del servicio de la deuda pública externa e interna.

De este modo, los recursos disponibles han quedado supeditados al monto de los intereses de la deuda, cuando menos entre 1981 y 1990. Así, el gasto programable en términos reales tiende a la declinación desde 1982, con ciertas fluctuaciones; en el período 1982-1990 con motivo del pago de intereses de la deuda y en los últimos años en términos de la política contraccionista para tratar de igualar la tasa de inflación mexicana con la de Estados Unidos, a la vista del Tratado de Libre Comercio. El gasto en desarrollo social fue duramente lastimado entre 1981 y 1987, comienza a subir a partir de 1988, recupera en 1990 el nivel de 1982 y lo sobrepasa a partir de 1991. Se aprecia que los intereses pagados por la deuda pública sobrepasa los gastos en desarrollo social desde 1981 hasta 1990, sobre todo en el período 1982-1988.

Con el régimen de Carlos Salinas de Gortari se creó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Aunque éste ha incrementado sustancialmente su presupuesto, todavía es muy pequeño en términos del PIB (0.68% con promedio de 1988 a 1993). Además su selectividad y su dispersión geográfica constituyen formidables limitantes para luchar contra la pobreza en que se encuentran 41 millones de mexicanos y sólo una pequeña parte del programa, menos del 20%, está destinada a proyectos productivos.

Por el lado político oficial, sin embargo, el PRONASOL, ha tenido más éxito tanto porque ha mejorado la imagen presidencial como por la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) cuyo objetivo implícito es desarrollar un “pacto social” con las capas marginadas con un doble propósito: por una parte disminuir el nivel de conflicto social y, por otra, legitimizarse frente a las capas más pobres de la población.

Pues bien, el propósito de este ensayo es examinar la situación de la seguridad social en México a partir de que se fincaron sus bases para determinar si la reforma es la mejor solución al problema no sólo de seguridad social sino a su efecto sobre la economía y, más aún, por las condiciones bajo las que se fincó, así como de su funcionalidad en el futuro. Como el actual sistema de pensiones es muy similar a los de la mayoría de los países del mundo, es preciso aprovechar esas experiencias, así como el debate que provocó su adopción y las posibilidades de su cambio.

I. ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

Durante mucho tiempo la seguridad social ha sido el mecanismo ideal para proporcionar a los trabajadores mejores condiciones laborales, que de alguna manera ha ido evolucionando con el tiempo, una vez comenzada la Revolución Industrial, y que de acuerdo con las distintas necesidades y recursos con que cada país cuenta destina a su funcionamiento.

Por tal razón, es bueno conocer un poco más de lo que ha sucedido tanto en otros países como en el nuestro en el ámbito de la seguridad social, motivo por el cual podríamos comprender su significado a través del tiempo.

Como es bien sabido, la seguridad social no sólo ha sido una imperiosa necesidad del pueblo mexicano, sino también de todos los trabajadores del mundo, toda vez que sus condiciones laborales se veían afectadas. Por tal motivo, surgió la necesidad de obtener ciertos derechos, y por la exigencia de mejores condiciones laborales que aseguraran su vida y la de sus familias.

En ese sentido, la seguridad social ha estado fundamentada en la Constitución de la mayoría de los países del mundo. Así, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, la seguridad social fue reconocida como un derecho fundamental de los seres humanos.

Sin embargo, la interpretación de seguridad social varía de país a país debido a los diferentes procedimientos administrativos, constituciones, legislaciones, provisiones y estructuras organizacionales, etc. En cambio, hay quienes reconocen que la seguridad social es una posible variable política para evitar los riesgos sociales y económicos y para mejorar la calidad de vida³.

Pero, en esta evolución histórica, la seguridad social ha tenido diferentes razones de ser en las distintas sociedades. Tal es el caso que en algunas partes del mundo, por ejemplo el Caribe, se diseñó con el simple objetivo de conservar o mantener el ingreso y, por lo tanto, proporcionada una seguridad limitada.

En otras, por ejemplo, se hicieron enlaces con la economía para prevenir la pérdida del ingreso. Lo cual quiere decir que la seguridad social en su sentido amplio, utiliza el enfoque de la

³ La Foucade, Althea Dianne. "Evolución y Funcionamiento de los Sistemas de Seguridad Social en el Caribe", Conferencia Interamericana de Seguridad Social. México D.F., 1993. pp. 11-12

calidad de vida como un mecanismo para prevenir la pérdida del ingreso, la cobertura de varias contingencias asociadas con el empleo, así como de la colocación de los desempleados; cosa que no ocurre en gran parte de los países que han aplicado algún tipo de seguridad social cualquiera que sea su fin.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), es posible identificar 4 sistemas principales que pertenecen a la categoría de seguridad social: seguros sociales, asistencia social, responsabilidad del patrón y asignaciones sociales. Sin embargo, es importante señalar que la categoría de asistencia social sólo cubre de manera parcial a la población abierta, es decir, a la población que no tiene ningún tipo de seguridad social o a la población marginada que no cuenta con los recursos necesarios para adquirir un servicio privado. En ese sentido, los sistemas de seguridad social tienen una mayor cobertura además de que cuentan con una serie de prestaciones adicionales, las cuales se encuentra al alcance de gran parte de los trabajadores de cada país, a diferencia de la asistencia social que no se puede contar como una forma de seguridad social debido a que cubre sólo de manera parcial los riesgos que pudiera enfrentar la población desprotegida, como la atención médica y servicios sociales principalmente. Con base en lo anterior, cada tipo de sistema tiene tres características principales: fuentes de financiamiento, cobertura y condiciones de otorgamiento. De esta forma, el cuadro 1 muestra las características básicas de los principales sistemas de asistencia y seguridad social.

Por su parte, la meta fundamental de la seguridad social es proporcionar a las personas y a sus familias la seguridad de que su nivel de vida no se verá afectado del todo cuando se enfrenten a una pérdida, temporal o permanente del ingreso. La seguridad social también tiene como objetivo reducir la brecha entre la opulencia y la necesidad.

La finalidad de esta reducción es incrementar la riqueza, tanto de los beneficiarios como del país. Sin esta última consideración, es bastante factible que el otorgamiento eficiente de los servicios de beneficencia y los servicios sociales continuarán siendo un reto para los que formulan las políticas.

CUADRO 1

**CARACTERISTICAS BASICAS DE LOS PRINCIPALES SISTEMAS DE
ASISTENCIA Y SEGURIDAD SOCIAL**

Tipo de Sistema	Fuente de Financiamiento	Cobertura y riesgos	Condiciones de Otorgamiento
Asistencia Social	Ingresos públicos	Personas de bajos ingresos con categorías específicas. Cubre de manera parcial riesgos de enfermedad.	Prueba de suficiencia de recursos. Domicilio.
Seguro Social	Patrón, Trabajador y el Estado	Empleados de determinadas categorías. Riesgos: Enfermedad-maternidad Invalidéz y vida Retiro, cesantía en edad Avanzada y vejez Riesgos de trabajo Guarderías y prestaciones sociales	Registro de contribuciones o cotizaciones
Responsabilidad del patrón	Empleador o patrón	Empleados de determinadas categorías. Cubre de manera parcial algunos riesgos de enfermedad.	Criterios de empleo
Asignaciones sociales	Ingresos públicos	Personas de determinadas categorías. Cubre riesgos de manera limitada y parcial.	Domicilio

En la mayoría de los países, las décadas subsecuentes a la Segunda Guerra Mundial fueron testigos del desarrollo gradual de los sistemas de seguridad social.

En México, por ejemplo, los antecedentes de la seguridad social datan del Porfiriato en el año de 1905 aproximadamente, cuando se cubría la curación de enfermedades al alcance de la población pobre de la Ciudad de México. En 1908, surgen las primeras normas de salubridad

general del país, así como la cobertura de algunos riesgos de trabajo y medidas de protección que cubrían tanto a la población en general como a obreros industriales asalariados. Sin embargo, la demanda constante por el derecho a la salud, la mejoría en las condiciones del trabajo y la jubilación no eran propicios para la industrialización del país de acuerdo con el Porfiriato ⁴, pues se tenían que ofrecer las mejores condiciones a los inversionistas sin importar el costo social que ello implicara.

Posteriormente, durante 1910-1917, se fundó el Nuevo Estado con la Constitución de 1917: se planteaba un proyecto nacional que recuperaba algunas de las demandas de los trabajadores del Porfiriato. Puesto que la situación de los trabajadores les impedía contar con un ahorro capaz de garantizar su subsistencia, además de los bajos salarios y la falta de cualquier tipo de seguridad social. Por primera vez el gobierno tomaba en cuenta los problemas de la salud laboral al afirmar que los empresarios serían los responsables de los accidentes de trabajo, es decir, la responsabilidad patronal de los riesgos laborales, comprometiéndose a pagar la indemnización correspondiente, según que haya provocado la muerte o la incapacidad temporal permanente para trabajar. Se hace también una primera propuesta para los problemas de cesantía y vejez, de tal forma que tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado debían fomentar la organización de instituciones de esta índole para difundir la previsión social. Sin embargo, los constantes problemas políticos y económicos que enfrentaba el país durante la Revolución limitaron la creación de cualquier tipo de proyectos de seguridad social. Así, para los trabajadores era más importante la conservación del empleo que la obtención de cualquier tipo de prestaciones.

Años más tarde bajo la Presidencia de Alvaro Obregón, el Estado comenzó a llevar a cabo algunas de las propuestas de 1917. De esta manera, el 9 de Diciembre de 1921 se publicó la *Ley del Seguro Obrero*, por medio del cual se crearía un impuesto equivalente al 10% de los salarios percibidos por los trabajadores⁵ y que sería cubierto por los empresarios, con el objeto

⁴ Durante el Porfiriato la industrialización ganó la atención del Estado, dejando de lado cualquier intento de mejoramiento salarial o seguridad social, pues ya vendrían tiempos mejores cuando todos los mexicanos accederían a condiciones de vida más dignas.

⁵ Por primera vez se planea crear un fondo de reserva que sería invertido en instituciones de crédito que tenderían a facilitar el desarrollo de la riqueza pública bajo la forma de un ahorro interno forzoso que beneficiaba a los trabajadores.

de la creación de una “ reserva económica ” administrada por el Estado para cubrir las indemnizaciones por accidentes de trabajo, jubilaciones por vejez y seguros de vida⁶.

La ley del Seguro Obrero no sólo contemplaba la previsión social, sino que también buscaba la promoción de obras que repercutieran en beneficio de los trabajadores y que, al mismo tiempo, fortalecieran al Estado.

A finales de 1922, se elaboró la propuesta de *Ley de Accidentes Industriales* en la cual se obliga la contratación de seguros por parte de los empresarios para garantizar la indemnización y la atención médica para los trabajadores que sufrieran algún accidente o enfermedad profesional. Después de 1924, se introdujo un programa de pensiones (Montepío), que en ese entonces sólo cubría a funcionarios y empleados públicos. Asimismo, durante el gobierno de Plutarco Elías Calles (1925) se elaboró la *Ley de Pensiones Civiles*, riesgos de trabajo, antigüedad y ayuda para funeral; que cubría a empleados públicos federales, militares y maestros.

Pero no fue sino a partir de 1934, bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas, cuando se dan las condiciones necesarias para realizar la *Ley Federal del Trabajo*, a la vez que se enunciara un proyecto de *Ley del Seguro Social* a favor de los asalariados sobre la base de cooperación entre las entidades correspondientes: el Estado, los Trabajadores y el Patrón. Se contaba ya con la obligación gubernamental de institucionalizar la seguridad social. Este fue el primer intento por asegurar a la mayoría de los trabajadores de forma obligatoria, además de la intervención de los tres sectores claves de la actividad productiva, pero las diversas tensiones que caracterizaron a este período impidieron que el seguro social cumpliera su objetivo: la seguridad social al alcance todos los trabajadores del país.

En los años siguientes, varios grupos de presión poderosos obtuvieron sucesivamente del Estado programas de seguro social en pensiones y riesgos profesionales y tres de ellos, además, protección en enfermedad-maternidad: funcionarios y empleados del gobierno federal (mejoraron su programa de montepío); militares (que detentaron el poder político en estos años); maestros federales (organizados en sindicatos que con frecuencia recurrían a la huelga y participó en la política); y los trabajadores de tres sectores estratégicos de la economía: petróleo, ferrocarriles y electricidad.

⁶ Rafael Loyola (Coord.) Entre la Guerra y la estabilidad política. El México de los 40. Grijalbo/Canaculta, 1990. p. 113

En todo este tiempo, el programa que benefició a los trabajadores fue el de riesgos profesionales que implantó en 1931.

Sin embargo, fue durante el gobierno de Manuel Avila Camacho que se dieron los pasos definitivos para constituir el seguro social, en el año de 1943, cuando el Congreso aprobó la creación de los seguros sociales de vejez, invalidez y muerte, enfermedad-maternidad y riesgos profesionales para amparar a trabajadores y obreros, configurándose lo que ahora es el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Además de la creación del IMSS, en 1959 los funcionarios y empleados del gobierno federal ampliaron sus beneficios y se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del Estado (ISSSTE) que eventualmente incorporó a los maestros y a la policía federal. El ISSSTE, otorgaba pensiones por vejez, inhabilitación, muerte o retiro y, después se le autorizó para otorgar préstamos a los trabajadores afiliados para diversos fines, como una manera de invertir los excedentes del fondo de pensiones.

Consecutivamente, se fueron creando otros organismos que cubrían a los trabajadores de otros sectores como, las Fuerzas Armadas, PEMEX, etc.

Por su parte la Ley General de Salud, que comenzó a regir en 1984, distribuye la jurisdicción y población usuaria entre los diversos institutos, y encomienda a la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), asistida por un Consejo de Salubridad General, la coordinación para crear el Sistema Nacional de Salud que fijaría las reglas de colaboración y competencia territorial de todos los servicios de salud del país e integrará la medicina preventiva y curativa.

Así la Secretaría de Salubridad y Asistencia estableció diversas clínicas y un hospital para sus trabajadores; la Secretaría de Comunicaciones, Transportes y Obras Públicas un hospital central y servicios foráneos; la Secretaría de Educación Pública dos sanatorios, una unidad antituberculosa, dispensarios estatales y la Casa del Maestro para profesores foráneos; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un hospital general; y el Departamento del Distrito Federal un hospital y un sanatorio.

Los servicios prestados por la Secretaría de Salubridad y Asistencia son financiados en su mayor parte vía los impuestos del Estado, mientras que los seguros sociales son financiados por medio de cuotas de trabajadores, patrones y Estado. En cambio, los poderes judicial y legislativo decidieron solucionar esta demanda por medio de sanatorios subrogados.

2. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS)

a) Trayectoria del IMSS antes de la Crisis Financiera de 1982.

Como ya dijimos, tocó a la Presidencia de Manuel Avila Camacho, en 1943, la creación de los seguros sociales de vejez, invalidez y muerte, enfermedad-maternidad y riesgos profesionales, para amparar a los empleados y obreros del país. Con la finalidad de ejecutar dicho mandato legal se creó el **Instituto Mexicano del Seguro Social**.

Es importante señalar aquí, que todavía a fines de los años treinta los servicios de salud no constituían una obligación para el Estado, quedando al arbitrio de la beneficencia pública y privada. En ese tiempo, fue muy probable que el sector privado cubriese menos de 5% de la población y la beneficencia pública y privada menos de 15%, por lo que 80%, o más, de la población abierta quedaba fuera de cobertura.

Los primeros años del IMSS fueron difíciles, pues al iniciarse los servicios médicos el 1 de enero de 1944, el Instituto carecía del equipo necesario para brindar las prestaciones eficientemente y hubo que recurrir a la subrogación económica de los médicos.

En ese entonces, las clínicas y consultorios privados contratados por el IMSS, daban atención a 103, 046 personas. Sin embargo, la contratación de los servicios médicos particulares resultó un fracaso debido a que los obreros eran discriminados en relación con la clientela particular. Por tal motivo, el Instituto se encontraba en riesgo, puesto que si continuaban las subrogaciones no habría ninguna posibilidad de cumplir con los compromisos adquiridos con los trabajadores jubilados o a punto de jubilarse.

Pero a mediados de 1945, el IMSS suspendió la subrogación y emprendió nuevas acciones: se crearon los puestos de fábrica que fracasaron a los pocos meses y, se inició la construcción de las primeras clínicas. El Instituto se transformó en una empresa que vendía servicios médicos y asistenciales a los trabajadores, a los patrones y al gobierno. Como ya se dijo, en sus inicios la cobertura poblacional del IMSS fue muy limitada durante casi dos decenios y se concentró principalmente en el Distrito Federal y algunas ciudades importantes.

En sus inicios, el IMSS contaba ya con 355 mil derechohabientes y en 1946 con 631 mil. Aunque la cobertura poblacional creció con lentitud y sólo se limitó a los asalariados en áreas

urbanas más populosas, luego lo hizo con mas rapidez penetrando las zonas rurales y urbanas más marginadas con programas innovadores.

Por otra parte, el IMSS se financia, principalmente, con cotizaciones salariales tripartitas, más transferencias del gobierno federal para programas asistenciales y de rendimiento de las inversiones. La cotización salarial global ha aumentado del 13.63% en 1943 al 18.04 en 1983, siendo aún una de las más bajas de la región.

El porcentaje de cotización para el programa de las pensiones no se ha incrementado en cuarenta años, mientras que el porcentaje para el programa de enfermedad-maternidad ha aumentado del 6 al 9% y el de riesgos profesionales del 1.63 al 2.04%; además se ha añadido un 1% para guarderías infantiles. La cotización salarial global en vigor (18.04%) estaba distribuida como sigue: 3.75% del asegurado (asalariado), 12.415% del empleador y 1.875% del Estado (o sea, el gobierno federal como contribuyente tripartito). Los asegurados independientes/voluntarios deben pagar 13.125% que equivale a la suma de los porcentajes de cotización del asalariado y el empleador (con excepción de riesgos profesionales). Los pensionados y sus dependientes no pagan contribución alguna por las prestaciones de salud.

Los asegurados, por su parte, están clasificados en nueve grupos de salarios pero todos pagan un porcentaje igual; hay un tope máximo de cotización equivalente a diez veces del salario mínimo del Distrito Federal. En el caso de trabajadores que perciban el salario mínimo, el empleador debe pagar la cotización del asegurado. La contribución del gobierno federal equivale al 20% de la cotización del empleador y se incrementa al 50% en el caso de cooperativas y asociaciones similares. Además el gobierno federal financia el 60% del programa de solidaridad social.

A mediados de 1950, comenzó una lenta extensión de la cobertura del IMSS a sectores rurales como: asalariados permanentes, ejidatarios integrados a cooperativas y sociedades, pequeños granjeros, asalariados estacionales, y trabajadores de plantaciones importantes, etc. Alrededor de 1952 el IMSS ya había casi duplicado la población cubierta en 1946 - a pesar de su lenta extensión -, o sea un 4% de la población total del país. En 1960, el IMSS contaba con 3.3 millones de derechohabientes. Dentro de las seis instituciones de salud con las que cuenta el país, el IMSS, es el único de cubre alrededor del 80% de la población asegurada, seguida por el

ISSSTE con cerca del 16% (aunque en algunos años llegó al 19%); mientras que las otras son marginales y sólo han alcanzado cerca del 4% de participación.

Por otra parte, los asegurados del IMSS — que desde 1970 debía cubrir a todos los trabajadores asalariados — recibieron nuevos beneficios incluyendo un programa de prestaciones sociales que se inició a mediados del decenio de 1950, el cual se expandió con rapidez. Por su parte, los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte comenzaron a administrarse por medio de un sistema de reparto⁷, que parecía garantizar la viabilidad del proyecto. A partir de esta transformación, el IMSS comenzó a crecer casi exponencialmente los hospitales, las guarderías y las prestaciones sociales; que se iniciaron en 1956, ofreciendo a los asegurados una amplia gama de servicios.

Bajo la Presidencia de Echeverría (1970-1976) se crearon las bases para una más rápida extensión de la cobertura del IMSS, especialmente de su programa de enfermedad-maternidad, a grupos rurales y urbanos marginados. Asimismo, estableció como plazo el fin del decenio para extender la cobertura más allá del sector asalariado, a fin de cubrir por lo menos el 50% de la población.

Sin embargo, el resultado insuficiente en el avance de la cobertura poblacional, enmarcan en 1973 la Nueva Ley del Seguro Social y el comienzo de la “solidaridad social”. Debido a la intensificación de la lucha de los trabajadores a partir de 1972 con el propósito de coordinar y unificar el sistema de salud.

En ese sentido, en el decenio de 1980, se dieron algunos pasos para unificar e integrar la seguridad social en México⁸, por lo que se incorporó también el subsistema independiente de electricidad al IMSS (aunque con un fondo y regulaciones especiales) y otro tanto ocurrió con los trabajadores de ferrocarriles en 1982. Así pues en 1984 sólo quedaban fuera del IMSS tres grupos importantes: empleados del Gobierno Federal, Fuerzas Armadas y Petróleo. Aunque

⁷ El sistema de reparto se caracteriza por que la clase activa contribuye a pagar las prestaciones de la clase pasiva, es decir, de tal manera que el ingreso se redistribuya entre generaciones, de tal forma que con las aportaciones de los asegurados que se encuentran trabajando actualmente, y con el remanente se deben constituir reservas para pagar pensiones en años en que las aportaciones recibidas no sean suficientes para cubrirlas.

⁸ Mesa-Lago Carmelo “Estudios e informes de la CEPAL. El Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina”. No. 43. Naciones Unidas. Enero de 1985.

varias administraciones han planteado la posibilidad de unir estos grupos al IMSS, no ha sido posible puesto que éstos grupos poderosos han conseguido permanecer independientes⁹.

Pero no todo fue sencillo, ya que, por su estructura y capacidad, el IMSS es una entidad sensible a los cambios de la economía, incidiendo en su funcionamiento los niveles de empleo, salarios y precios, así como diversos factores monetarios y sociodemográficos. Por lo que resulta interesante analizar la problemática surgida a partir de la “crisis de transición” que se desarrolla en los setenta, lo cual comienza a hacerse visible en la crisis de 1976-1977, y es a partir de aquí cuando el gasto en salud y seguridad social empieza a declinar. Aunado al choque monetarista de 1981 a nivel internacional y la cotización mundial a la baja del petróleo; hechos que catalizan la crisis financiera de México en 1982, lo cual marca la entrada en una aguda crisis del Sector Salud.

Así, el IMSS, comienza una nueva etapa a partir de 1982-1990, cuando las transformaciones del sistema de salud y seguridad social, se enmarcan en el proyecto neoliberal puesto en marcha en 1983 como un proyecto ideológico, político y económico de reorganización global de la sociedad. Lo cual implica una profunda reforma del Estado y una redefinición entre el sector público y privado, así como de las relaciones entre las clases y grupos sociales. A continuación se reseña el funcionamiento del IMSS, una vez ocurrida dicha crisis y los cambios que ha venido experimentando este Instituto en los años noventa. Así como la relevancia que estos cambios han tenido para la nueva reforma a la Ley del Seguro Social.

⁹ Una posible unificación traería consigo una mejor coordinación del sistema nacional de salud, pero este proceso debe avanzar y consolidarse. Es decir, la consolidación de un Sistema Nacional de Salud que coordinase todo este sector sería un paso importante para el beneficio de todos los trabajadores al tener un mayor y mejor alcance de los servicios de salud en el país, para su planificación y racionalización.

b) Funcionamiento del IMSS durante el período de 1982-1997.

Bajo condiciones de desarrollo altamente dinámico y estable, el IMSS pudo financiar su operación con una gran capacidad para extender su cobertura; sin embargo, en 1988, la contracción del crecimiento económico y el rápido aumento de los precios habían provocado desequilibrios entre los recursos disponibles y los gastos comprometidos, al grado de tener que modificar gradualmente su esquema financiero para ajustar su operación. El impacto de la crisis económica se reflejó de la siguiente manera:

Por el lado de los ingresos, el proceso recesivo inflacionario prevaleciente desde el inicio del decenio de 1980 incidió desfavorablemente, al provocar la erosión gradual de la fuente de ingreso de la institución: el empleo-salario. Es claro que el descenso de la actividad económica se tradujo en menores niveles de ocupación en el sector formal, y por consiguiente en ritmos inferiores de crecimiento de los asegurados totales (permanentes y eventuales). Así, entre 1982-88 éstos registraron una tasa promedio anual de incremento de solo 4%, mientras que la tasa del decenio anterior fue de 7%.

En este aspecto, el IMSS resintió mas que la economía en su conjunto la disminución de empleo, en virtud de que una proporción importante de la fuerza de trabajo desocupada se empleó en el sector informal, en condiciones desventajosas para los trabajadores, para las empresas legalmente constituidas y también para el seguro social.

La erosión de los salarios, por su parte, proviene del hecho que el mismo entorno de contracción ha generado restricciones financieras en las empresas, impidiéndoles incrementar las remuneraciones a un ritmo igual o similar al de la inflación. De esta forma, se ha producido un rezago importante de los incrementos salariales respecto a los incrementos de los precios; esta situación ha reducido la capacidad contributiva de los asegurados, ya que cerca del 80% de ellos se encuentran en un rango de cotización menor a tres salarios mínimos.

Además, la crisis constituyó un factor de gran presión sobre los gastos; por un lado, la inflación y, en parte, el aumento de la demanda de servicios que tienden a elevar los gastos, y por otro, la administración está obligada a reducirlos, debido a la caída de los recursos disponibles. La inflación, en efecto, provocó alzas considerables en los costos de adquisición de medicamentos, material de curación, alimentos, blancos, etc. Además por su efecto en el

incremento en el tipo de cambio y las tasas de interés, indujo a mayores erogaciones en la adquisición de equipo hospitalario, materiales biológicos y reactivos de importación, y a crecientes pagos por concepto de servicio de los financiamientos contratados por la Institución. Junto con lo anterior, la inflación, al encarecer la medicina privada, obligó a la población derechohabiente a recurrir más y con mayor frecuencia a los servicios que proporciona el IMSS, y sobre todo a aquéllos de gran especialización que, obviamente, tienen un costo más elevado.

El impacto desfavorable que se ejerce por el proceso inflacionario se extiende a las prestaciones en dinero. Un caso más palpable es el de las pensiones, cuya revisión ha sido necesaria para restituir la capacidad adquisitiva de la población que acumuló derechos en su vida productiva. Así, del 1º de enero de 1983 al 5 de enero de 1989, el monto mínimo de las pensiones se incrementó en 3.34%, tasa superior a la del salario mínimo, que fue de 1.79%.

Sin embargo, las acciones ante la crisis no se hicieron esperar y, a pesar de las dificultades económicas, no se descuidaron dos acciones de especial importancia, por el efecto positivo que representan en el equilibrio social, como:

- El IMSS ha respondido desde 1983 a los asegurados que han perdido su empleo, extendiéndoles el período del seguro de enfermedades y maternidad hasta por seis meses, y liberándolos del pago de cuotas correspondiente.
- El servicio médico de urgencia ha apoyado los planes de salud pública del gobierno, atendiendo a personas que no están aseguradas.

Al presentarse las circunstancias adversas, la administración del IMSS se encontró ante la disyuntiva de disminuir el nivel de protección, o incrementar los gastos, rompiendo el equilibrio financiero. Por tal motivo, las medidas que se adoptaron para enfrentar los retos financieros sin disminuir los niveles legales de protección y, al mismo tiempo, absorber el incremento en la demanda de servicios fueron, esencialmente, cinco:

- I). Desconcentración de funciones, lo que elevó la jerarquía administrativa de las delegaciones, y evitó el aumento correlativo en el nivel central.

- II). Simplificación administrativa y disminución de los costos de operación a través de la eliminación de trámites, y papeleo para la debida atención de asegurados derechohabientes y patrones.
- III). Balance óptimo de elementos, a fin de inducir a los empleados del IMSS a una utilización armónica y secuencial de todos los recursos en juego para el otorgamiento de servicios.
- IV). Aumento de la eficiencia del recurso humano gracias a la capacitación, desarrollo y motivación para el cumplimiento de sus responsabilidades.
- V). Racionalización de los recursos financieros y materiales, a través de cambios en el esquema financiero, en las políticas de conservación, mantenimiento y adquisición de bienes y en la administración del patrimonio institucional.

El análisis de las cifras ingresos y los gastos para el período 1982-1988 constituye una prueba de éxito de las medidas adoptadas. Si bien se observa un deterioro en términos reales en todos los renglones de ingreso y la tasa promedio de incremento anual en términos nominales es inferior a la de los gastos, la tasa de incremento promedio del gasto es baja si se compara con la de los intereses financieros (82.4% versus 326.6%).

A partir de la reforma de la Ley del Seguro Social del 5 de enero de 1989, los ingresos del IMSS se han visto incrementados en un 3% de los salarios de cotización por concepto de seguro de enfermedades y maternidad. Esto permitiría alcanzar en el futuro el equilibrio financiero en este ramo, desfinanciado a partir del cuarto año de operación de la institución (1947), y terminar con la transferencia de recursos de pensiones hacia los servicios médicos.

Por su parte, el Estado dio así un primer paso en la consolidación financiera del principal pilar de su sistema de seguridad social, compromiso adquirido con los pensionados por el presidente Salinas de Gortari. En esta reforma se fijó el monto mínimo de las pensiones en un nivel equivalente al 70% del salario mínimo general del Distrito Federal, lo que representó un incremento cercano al 100% del monto mínimo anterior. La pensión de viudez aumentó en un 80%; del 50 al 90% la pensión directa, y se estableció además su incremento en el mismo porcentaje para dicho salario.

El análisis de las cifras para 1989 y 1990 señala los efectos positivos de la reforma mencionada y la continuidad de las estrategias administrativas adoptadas en el período 1982-1988. La disminución en términos reales en gastos en intereses financieros se explicaría por la mayor disponibilidad de fondos, mientras que el crecimiento de los gastos por prestaciones en dinero se deriva en gran parte de los reclamos sociales a los que atendió parcialmente la propia reforma, que en definitiva dieron origen a una segunda reforma el 27 de Diciembre de 1990. El decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley del Seguro Social resulta un mito en la historia de la seguridad social mexicana, ya que marca el principio de una serie de medidas legislativas que garantizan el equilibrio financiero de su principal institución mediante ordenamientos específicos respecto a la administración de los recursos de sus ramos de seguros, y muy particularmente en lo relativo al capítulo de las reservas.

Como antecedente a dicha reforma se tienen a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y de Seguridad Social que les fueron encomendadas para su estudio, dictamen y aprobación, iniciativas para reformar y adicionar diversos artículos de la Ley de Seguro Social tendientes a mejorar las pensiones. En dicho dictamen, se buscó continuar dando respuesta a las demandas reiteradas de los pensionados en particular y de toda sociedad en general, conforme a las disponibilidades reales del IMSS y al desarrollo económico del país.

A partir de 1992 se crea, el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)— un sistema de capitalización complementario a los programas existentes de reparto— que está basado en cuentas de retiro individuales para cada trabajador afiliado al IMSS o al ISSSTE.

El SAR, fue establecido como un plan de ahorro obligatorio para complementar el sistema público de reparto. Es un sistema de aportaciones definidas, capitalizable y basado en cuentas individuales, cuyas características son, principalmente:

Cobertura. Los trabajadores afiliados al IMSS o al ISSSTE tienen que aportar al SAR.

Aportaciones. Cada trabajador tiene una cuenta de banco individual integrada por dos subcuentas: una para el retiro y otra para vivienda. Los patrones pagan 2% del salario base a la subcuenta de retiro y 5% a la subcuenta de vivienda¹⁰. Los fondos de la subcuenta de retiro se invierten en préstamos directos al gobierno federal, mientras que los fondos de la subcuenta de

¹⁰ El salario base al que se aplica esta aportación tiene un tope máximo de 25 veces el salario mínimo.

vivienda son canalizados al INFONAVIT. Estas aportaciones son adicionales a las aportaciones pagadas al sistema público de pensiones del IMSS. Además el trabajador puede realizar depósitos adicionales voluntarios a las cuentas individuales.

Beneficios. Los trabajadores tienen derecho a recibir los fondos capitalizados de sus subcuentas individuales en una sola exhibición o adquirir una renta vitalicia en los siguientes casos: 1) al momento de su retiro, 2) cuando tienen derecho a recibir del IMSS una pensión por invalidez parcial o permanente, 3) muerte, los fondos son entregados a los beneficiarios elegidos por el asegurado.

Otros beneficios. El asegurado tiene el derecho de retirar hasta 10% del saldo total de la subcuenta de retiro en los siguientes casos: 1) si la invalidez parcial es de mayor duración que el periodo establecido por la ley del seguro social, o 2) en caso de desempleo. Este último sólo puede ser solicitado por un trabajador cuyo saldo en la subcuenta de retiro no sea inferior a 18 veces su última aportación y sólo si no ha habido retiros durante los últimos 5 años. Respecto a la subcuenta de vivienda, si el trabajador recibe un préstamo de vivienda del Infonavit, los fondos acumulados deben ser utilizados como enganche, y las aportaciones patronales, además de una aportación del trabajador de 25% de su salario, son utilizados para pagar el préstamo.

Administración. Las aportaciones se depositan en cuentas individuales administradas por bancos comerciales. Los bancos son los responsables de llevar la contabilidad, generar estados financieros y realizar el llenado requerido de las formas. Estos pueden retener los fondos del SAR durante un máximo de cuatro días y enviarlos posteriormente al Banco de México en el caso de la subcuenta de retiro, o al INFONAVIT en el caso de la subcuenta de vivienda. Pero, los bancos comerciales cobran 0.8% anual sobre los saldos de la subcuenta de retiro por cuenta de gastos de operación.¹¹

Inversión. Los fondos de la subcuenta de retiro se canalizan al gobierno como un préstamo directo. Es decir, el gobierno paga, mensualmente, una tasa de interés sobre estos fondos que no debe ser menor que 2% al año, respecto a un saldo ajustado a la inflación basado en la tasa de inflación del mes anterior. Los fondos de la subcuenta de vivienda reciben intereses de acuerdo con el remanente de operación del año correspondiente. Mientras que el rendimiento efectivo de la subcuenta de retiro ha sido mayor a 5% en términos reales. Sin embargo, el

rendimiento de la subcuenta de vivienda ha sido negativo en los últimos años. En 1995, el rendimiento real fue de 9%.

Regulación. El organismo regulador es la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), establecida en julio de 1994. Su función principal es la de determinar las reglas y procedimientos para asegurar el funcionamiento correcto del sistema. Este cuerpo supervisor tiene los poderes para inspeccionar y vigilar a todos los intermediarios financieros que participan en el SAR, con excepción del INFONAVIT.

Tratamiento fiscal. Las aportaciones patronales al SAR son deducibles. Mientras que las aportaciones voluntarias de los trabajadores son deducibles de impuestos hasta cierto límite de 9 salarios mínimos en el caso de la opción de la renta vitalicia de la subcuenta de retiro. Hay un límite mayor para la exención de impuestos en caso de que el empleado elija retirar sus fondos de una sola vez. La subcuenta de vivienda, los retiros no pagan ningún impuesto.

Sin embargo, no todo salió como se esperaba, ya que la evolución del fenómeno demográfico, la continua transformación de la sociedad y la creciente complejidad de las relaciones de trabajo, hacen que el derecho a la Seguridad Social sea esencialmente dinámico, mejorando las prestaciones y ampliando constantemente la posibilidad de incorporar a sus beneficios a un número cada vez mayor de mexicanos. Por ende, se debe realizar un esfuerzo cada vez mayor de solidaridad nacional a fin de que sus beneficios puedan irse extendiendo a los sectores mas débiles, entre ellos, fundamentalmente al de los pensionados. Como consecuencia de ello, se acordó elevar la pensión mínima de 70 a 80% del salario mínimo general del Distrito Federal. Asimismo se elevó a rango de ley el aguinaldo anual, para quedar en un mes completo el monto de la pensión, en lugar de ser a la quincena, como estaba previsto. Paralelamente, se establece un sistema que junto con proteger especialmente a los asegurados de más bajos ingresos, estimule y considere en forma diferencial a quienes por su permanencia en el seguro social reflejen una vida productiva constante.

¹¹ Esta tarifa se divide en 0.5% para el banco y 0.3% para una cámara de compensación que opera un banco de datos centralizado para el SAR.

Para ello, fue necesario modificar la tabla que regula el otorgamiento de pensiones, incluyendo un artículo transitorio para evitar la aplicación de la nueva tabla a quienes les sean más favorables los derechos del sistema anterior, independientemente de la fecha en que se inicie el otorgamiento de las prestaciones respectivas. Al mismo tiempo, se modificó el artículo 169, de manera que las sumas o las pensiones por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, incluyendo el importe de las asignaciones familiares y ayudas asistenciales, puedan alcanzar, sus suficientes semanas de cotización reconocidas, el 100% de salario promedio base.

Para sufragar las erogaciones derivadas de los incrementos señalados y garantizar su continuidad, se aumentaron las cuotas respectivas en forma proporcional, a fin de soportar mediante la contribución tripartita los diversos seguros. El 50% del aumento contemplado (2%) se aplicó de inmediato, mientras que la diferencia se alcanzará mediante incrementos graduales de 0.2% anual, hasta alcanzar dicho porcentaje, en 1996, a fin de atenuar su impacto en la planta productiva del país, y poder en este lapso realizar oportunamente los ajustes.

Resulta fundamental también un cambio en el esquema financiero de este seguro a fin de que sus reservas garanticen el cumplimiento de sus compromisos actuales y previsibles. Así, el rendimiento medio de la inversión debe al menos corresponder a la tasa de interés que sirvió de base para los cálculos actuariales, y sus productos quedar específica y exclusivamente destinados a cubrir las prestaciones de este ramo. Adicionalmente, se establece la obligación del IMSS de aumentar gradualmente la inversión financiera de sus reservas actuariales para el pago de las pensiones de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. Por su parte, el artículo 264 especifica que las reservas del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, deben invertirse en activos financieros, y el producto de su inversión se destinará exclusivamente a cubrir las prestaciones del mencionado ramo del seguro.

Por último, la modificación del artículo 177 hizo indispensable adecuar las primas del seguro de riesgos de trabajo, ya que al estar referidas al importe de las cuotas obrero patronales del seguro de IVCM, les afecta cualquier incremento de éstas. Fue necesario solucionar este inconveniente y facilitar el cumplimiento en el pago de esta cuota fijando porcentajes aplicables directamente al salario base de cotización, sin alterar los importes de la cuota. Con ello se logró un ahorro significativo en gastos y trámites administrativos, tanto para el IMSS como para los sujetos obligados.

Hasta aquí, las dos últimas reformas han tenido como objetivo, entre otros, evitar el desvío de recursos propios de pensiones hacia la atención de salud, y dar los ordenamientos legales a fin de constituir las reservas financieras que permiten afrontar los gastos siempre crecientes por concepto de pensiones.

c) Causas de su inoperatividad.

Es evidente que, desde el final de la década de los ochenta, el sistema público de pensiones se enfrentaba con serios problemas financieros como resultado de su desequilibrio actuarial. Las estimaciones recientes del desequilibrio actuarial del sistema IVCN muestran que representa por lo menos 80% del PIB de México. En efecto, era evidente que hacía falta una completa reestructuración del sistema de pensiones.

Sin embargo, el IMSS, a pesar de su supuesta solidez, comenzó a declinar a partir de los primeros años de 1990. Pues los problemas técnicos y administrativos, aunados a las crisis periódicas que se iniciaron, como ya dijimos, con la petrolización de la economía, que lo colocaron en una situación sumamente precaria no le permitió financiarse suficientemente; ya que su funcionamiento genera quejas o inconformidad, pero la idea de que pueda desaparecer, o reducirse a un mínimo, es algo que no se logra percibir. En ese sentido, una de las soluciones a la actual situación del IMSS, es la privatización de los sistemas de pensiones para permitir su mejor funcionamiento.

Por un lado, los sistemas de reparto para los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte no consideraron que la esperanza de vida se incrementaría de manera constante y que, en consecuencia, ocurriría un aumento en el tiempo de disfrute de las pensiones¹². Las pensiones, por su parte, son un punto que conviene analizar debido a los desequilibrios que se observan en la mayoría de los regímenes de pensiones, los que poco o nada tienen que ver con el sistema de financiamiento que se haya adoptado o intentado adoptar. Históricamente, y desde un punto de vista muy general, los factores principales que

¹² El incremento de la esperanza de vida representa más años en los cuales existe la necesidad de otorgar atención médica, siendo precisamente dichos años el periodo en que más costosa resulta, por lo que se requieren también, más fondos que los originalmente previstos.

han contribuido al notable crecimiento de los gastos por pensiones, y que han dado como resultado una crisis financiera que afecta casi todos los regímenes sociales de pensiones, son:

- a) Incremento de las expectativas de vida
- b) Reformas que aumentan los beneficios sin el aumento correspondiente en las aportaciones.
- c) Rendimiento de la inversión de reservas insuficiente para conservar el equilibrio financiero, y
- d) Nuevas modalidades en el sistema de pensiones de la carrera salarial¹³.

A la vez que las aportaciones al sistema de seguridad social se han convertido en una pesada carga para las compañías privadas y sus trabajadores y, dada su estructura actual, en una importante fuente de distorsiones en el mercado laboral.

Además, el considerable aumento de las expectativas de vida de los pensionados, que al no ser correctamente anticipadas no se incluyeron en los cálculos actuariales de 1942, como parte del anteproyecto de la Ley del Seguro Social que dio vida al IMSS. Como consecuencia de estos cambios, la duración del goce de pensiones se ha incrementado en más de 80% en relación con los cálculos originales, convirtiéndose este factor en uno de los de mayor incidencia en el desfinanciamiento que se vislumbra a futuro.

En sus inicios el IMSS se constituyó sin capital y comenzó a otorgar prestaciones en especie y en dinero aún antes de realizar su primer cobro de cuotas. En consecuencia, durante los primeros años le fue imposible destinar fondos a la constitución de reservas, que se inició formalmente en 1980.

Se adoptó entonces, el sistema de primas escalonadas, considerando que las condiciones requeridas por los sistemas originales respecto a reservas no se cumplieron ya que el total de los remanentes se había destinado a inversiones de infraestructura.

Al adoptarse los regímenes de capitalización, los remanentes derivan en inversiones financieras e inversiones en infraestructura. Dado que esta última clase de inversión no es fácilmente

¹³ La carrera salarial del asegurado tiene que ver con los diversos salarios que un trabajador percibe en el transcurso de su vida activa, por tal motivo, es sumamente importante para el financiamiento de las pensiones.

enajenable y sus rendimientos no pueden destinarse al financiamiento de las pensiones, es conveniente separar el tratamiento de ambos tipos de inversiones.

La Ley del seguro social vigente hasta fines de 1990 permitía invertir hasta un 85% de los remanentes en la adquisición, construcción o financiamiento de hospitales, sanatorios, clínicas, guarderías infantiles, almacenes, farmacias, laboratorios, centros de convalecencia, centros de seguridad social y demás muebles e inmuebles propios para los fines de la institución. El 15% restante debía invertirse en acciones, bonos o títulos.

Los recursos citados sólo pueden utilizarse para cubrir las prestaciones y reservas que correspondan a cada uno de los respectivos ramos; asimismo, el producto de los remanentes invertidos en activos financieros, se destina exclusivamente a cubrir las prestaciones del mencionado ramo de seguro.

Por su parte, los diversos salarios que percibe un trabajador en el transcurso de su vida activa, son sumamente importantes para el financiamiento de las pensiones, ya que los resultados de un ejercicio permiten estimar el porcentaje necesario de ahorro sobre el salario, que garantice al retiro una pensión cuyo monto se encuentre cercano al del último salario, los cuales se presentan a continuación. Para ello se han tomado en cuenta los siguientes parámetros:

- Edad al inicio del ahorro: 25 años
- Edad al pensionarse: 65 años
- Expectativa de vida como jubilado: 15 años
- Monto de la pensión en relación con
el último salario percibido: 70%
- Tasa de inversión en términos reales: 5%

Por ejemplo:

1. En caso de que el salario sea siempre el mismo, el ahorro necesario para financiar una pensión equivalente al 70% del último salario percibido sería del 6% de los salarios. Si la tasa de inversión fuera del 3% en lugar del 5%, las aportaciones deberán incrementarse al 11% de los salarios.

2. Por el contrario, en caso de triplicarse el salario en el transcurso del período de ahorro, el porcentaje necesario sería del 12% de los salarios, puesto que el promedio del salario es el 50% del valor más alto. Para una tasa de inversión del 3%, el porcentaje sube a 20%.

En los sistemas de financiamiento colectivo, alcanzar la equidad requiere tomar en cuenta todas las aportaciones efectuadas durante su vida laboral de cada individuo como asegurado. De lo contrario, puede salir favorecido el que menos aporta en términos de su último salario¹⁴. También se da el caso de personas de edad avanzada que ingresan como asegurados con la posibilidad de pensionarse por invalidez teniendo sólo 150 semanas e incluso menos de cotización, gracias a que con sólo 52 semanas reconocidas se validan el tiempo cubierto por sus cotizaciones anteriores, si las hubiere.

En cambio, el seguro de enfermedades y maternidad ha representado, en promedio, 63% de los gastos totales durante los últimos 30 años y sólo 52% de sus ingresos. Durante sus 51 años de existencia solamente ha tenido 6 años con un saldo positivo, y, por consiguiente, ha generado una gran presión financiera sobre otros programas. Aunque existe una provisión legal que establece que cada sección del seguro del IMSS deberá ser autofinanciable, ya que ha sido una práctica común subsidiar a los programas deficitarios. En particular, se ha utilizado el superávit del sistema de pensiones para cubrir gastos relacionados con el seguro de enfermedades y maternidad.

Además, a los trabajadores que tuvieran más de 30 años de cotización al momento de incorporarse nuevas circunscripciones al régimen del seguro social, se les acreditará para las pensiones que les corresponda en el seguro de IVCM una mejora por edad avanzada. Esta consiste en el reconocimiento, para los aumentos de las pensiones, de un tiempo igual a la diferencia entre la edad que tengan y 30 años.

Si a todo lo anterior se asocia el hecho de que en 1990 la antigüedad promedio al pensionarse por vejez era de 22 años, y por invalidez y muerte de 16 años, se comprende aún más el desequilibrio financiero que se observa en el largo plazo.

¹⁴ Es decir, aquel trabajador cuyo salario inicial sea más pequeño en relación con el salario final. En este sentido, es frecuente que se cotee con base en salarios menores a los que servirán como referencia para determinar el monto de la pensión.

La creación de un fondo de reservas desde un principio tampoco habría evitado este desajuste, considerando por una parte, el probable aumento de las demandas por beneficios adicionales, producto de la frecuente confusión entre reservas y excedentes. Por otro lado, el costo de las pensiones con frecuencia superaba el nivel de las cuotas y aportes, incluyendo los productos de inversión. Esto es particularmente cierto en el caso de pensiones de vejez y en especial para las de invalidez y muerte.

Con el objeto de evitar un nivel de desfinanciamiento tal que ponga en peligro la continuidad del sistema, la elección de cualquier programa depende de la preexistencia de ciertos supuestos básicos de orden político, económico, sociológico y jurídico.

El aumento en las expectativas de vida proseguirá, aunque en menor escala, encareciendo de manera notable el costo de las pensiones, a menos que se establezcan los mecanismos de indización que permitan elevar de modo gradual la edad de retiro.

Por su parte, la mortalidad, aunque ha ido disminuyendo considerablemente en los últimos años a favor de las expectativas de vida, lo cual ha sido reflejo del desarrollo económico (principalmente durante los años setenta), el cambio en la calidad de vida de la población, la introducción y difusión de políticas sanitarias y los avances en la ciencia y tecnología médicas y que, ha estado acompañado de altas tasas de fecundidad, que desembocó en un acelerado crecimiento poblacional que tocó su punto más alto en la década de 1960-1970. Sólo a partir de los años setenta es que se ha observado una sensible baja en las tasas de fecundidad. Por lo que el saldo de varias décadas de altas tasas de crecimiento demográfico es una estructura etaria joven que ha significado un incremento acelerado de la fuerza de trabajo que no corresponde con el ritmo de creación de empleos y, aunado al relativo envejecimiento de la población — que en pocas décadas será evidente — significará también una ampliación de los grupos de población dependiente y con necesidades de sistemas de salud y empleo creciente, que el IMSS no podrá hacer frente, por lo que ahora el aumento en las expectativas de vida será el factor que influya en el desfinanciamiento del IMSS; además de resolver el desfinanciamiento del seguro de Enfermedad y Maternidad.

Para el caso de México, se estima que la esperanza de vida al nacer para ambos sexos se incrementará de 69,9 años en 1990 a 80,6 en 2030, lo que representa un 15,3% de incremento. A los 65 años se aumentará de 17,4 en 1990 a 21,4 en 2030 (23,4%).

Por su parte, el programa IVCM-IMSS comenzó a ser presionado por las tendencias demográficas, en particular en lo relativo al cambio en la estructura de la población y, como ya dijimos, al aumento de la esperanza de vida. La población de México creció a un gran ritmo, en un promedio de 3.7% anual entre 1970 y 1990. Cálculos recientes muestran un 1.9% para los años de 1990 y 1995. A pesar de que la pirámide de población muestra una importante parte de gente joven, un 35.8% entre los 0 y los 14 años, el hecho es que la población en términos de contribuyentes al Sistema de Seguridad Social está envejeciendo muy rápidamente. Pues se estima que en el 2030 la población total será superior a los 142 millones, y las personas mayores de 65 años representarán alrededor de 10% de la población total. Estas tendencias implican que la relación entre jubilados y trabajadores escalaría el costo del actual sistema y generaría importantes problemas de financiamiento en el largo plazo. Se espera que la relación de dependencia de ancianos aumente de 7% en 1995 a 14.8% en 2030.

Según el IMSS (1995), la tasa anual promedio esperada de crecimiento de retirados durante los siguientes 20 años será de 5.7%, comparado con una tasa de crecimiento de 2.6% de contribuyentes. Lo que es más, este problema se está acentuando por un aumento en la esperanza de vida al nacer, que se ha incrementado de 49.6 en 1950 a 70.8 años en 1995. Finalmente, hay una reducción en la tasa de fecundidad que ha descendido de 6.45 hijos por mujer al final de su edad fértil en 1950 a 2.84 en 1995.

Partiendo de una carencia económica asegurable, la pensión de vejez no era más que un caso particular de invalidez senil, que de ninguna manera otorga beneficios sólo con base en el número de años trabajados. Los riesgos individuales, por los cuales tendrán que responder las instituciones de ahorro y las aseguradoras privadas.

Asimismo, al diseñar el sistema de reparto, no se consideró que las tasas de natalidad sufrirían un decremento y se ignoró la posibilidad de que el número de trabajadores activos se redujera notablemente y, por lo tanto, los fondos disponibles resultaran insuficientes para cubrir el valor de las jubilaciones. Este problema se agravó por las particularidades del crecimiento demográfico, mientras la población de mayor edad crece un 5.7% anual, el número de jóvenes en edad productiva sólo se incrementa en 2.6%, lo cual aumenta la asimetría entre los trabajadores y los pensionados.

El sistema también ha sido afectado negativamente por un aumento de la informalidad en el mercado laboral y los salarios reales menores. En particular, entre 1978 y 1995, los salarios reales en el sector productivo declinaron en un 44%.

Pero eso no es todo, en el mediano y largo plazo, las aportaciones actuales serán insuficientes para financiar el aumento en los beneficios del antiguo sistema que se extendían a toda la familia del trabajador. Originalmente, el sistema cubría sólo al trabajador y no a sus dependientes. La pensión mínima ha aumentado de 35% del salario mínimo antes de 1989 a 100% en 1995, mientras que en 1992 las aportaciones fueron aumentadas gradualmente de 6% del salario base a 8.5% en 1996¹⁵.

Según el IMSS (1996), las aportaciones tendría que incrementarse a 23.3% del salario base en 2020 para evitar en ese año un déficit en el flujo de fondos en el sistema. En consecuencia, casi no hay relación alguna entre los beneficios y las aportaciones realizadas durante la vida del trabajador, lo que fomenta la evasión, es decir, el que no se declaren los salarios completos y la informalidad en el mercado laboral. Por ejemplo, en promedio, el IMSS paga por cada trabajador asegurado una pensión durante un periodo de 18 años y la pensión correspondiente a la viuda durante 12 años más. En conjunto, esto asciende a una pensión equivalente de 30 años mientras que en algunos casos el trabajador contribuyó al sistema durante sólo 10 años, el periodo para tener derecho a una pensión. En el caso de haber contribuido durante menos de 10 años, el trabajador no recibe ningún beneficio.

Finalmente, el salario base de referencia para calcular la pensión se basa en el promedio del salario durante los últimos cinco años dividido entre el salario mínimo actual y no respecto a los ingresos durante todos los años de servicio.

Otro problema importante que presiona a la posición financiera del sistema ha sido el crecimiento del sector informal de la economía. Se estima que en noviembre de 1995, alrededor de 35% de la PEA estaba afiliada al sistema de seguridad social¹⁶, lo cual representa un alto porcentaje de personas que no están afiliadas al sector salud — aún si tomamos en cuenta que una proporción muy pequeña se encuentra afiliada a otro tipo de Institución ya sea

¹⁵ Es importante señalar que de esta aportación, 3% corresponde al seguro de vida e invalidez y 3% al seguro vejez y cesantía en edad avanzada.

¹⁶ Este porcentaje incluye al IMSS y al ISSSTE.

pública o privada — y que, además, pueden estar empleados en el sector informal sin ningún tipo de seguro.

Otro hecho importante del programa IVCM-IMSS se relaciona con el uso inadecuado de las reservas, lo cual afectó su posición financiera. Desde su creación, el superávit generado por el programa de pensiones ha sido utilizado para financiar las necesidades de infraestructura del IMSS y para financiar parcialmente el seguro de enfermedades y maternidad, que tradicionalmente ha sido deficitario. Estas transferencias de recursos han descapitalizado en gran medida las reservas del sistema de pensiones.

Aunado a esto, los remanentes económicos del IMSS nunca se destinaron a crear una reserva capaz de cubrir las obligaciones futuras, pero si se emplearon para adquirir inmuebles y financiar los gastos que implicaban los servicios médicos de los afiliados.

Sin embargo, debido a todos los problemas originados en este tiempo, el IMSS provocó cuatro inequidades que mermaron a varios millones de trabajadores, como:

1. Una persona que cotizó al IMSS durante años pero no pudo continuar haciéndolo hasta los 60 o 65 años, no tiene derecho a la pensión y pierde sus aportaciones.
2. Los trabajadores que aportaron al IMSS durante toda su vida laboral tienen derecho a una pensión casi idéntica a la que perciben quienes sólo cotizaron durante 10 años, es decir, no existe una relación proporcional entre lo que se entregó al Instituto y lo que se percibe como jubilación.
3. Las pensiones no reflejan el monto de los salarios percibidos durante la vida laboral, ya que para definir su monto sólo se toman en cuenta los salarios de los últimos cinco años y sufren el impacto inflacionario.
4. Finalmente, el trabajador carece de la posibilidad de realizar aportaciones adicionales a su fondo de retiro a fin de obtener una mayor pensión.

Frente a estos problemas sólo existía una opción, la de transformar al IMSS a través de una Nueva Ley que impidiera el colapso de la seguridad social. Pero las dificultades del plan de pensiones que se impulsó a principios de los noventa como un complemento de los programas de retiro también se enfrentaba a serios problemas: el Sistema de Ahorro para el Retiro no

logró cumplir con sus expectativas. Lo que en un principio se concibió como una nueva prestación para los trabajadores y una ayuda para la inversión productiva, terminó siendo fuente de graves conflictos.

A varios años de su puesta en marcha, los trabajadores aún tienen serias dificultades para conocer el monto de sus cuentas. Muchos de los trabajadores desconocen cuál es la cantidad de dinero con que cuentan para su retiro. Asimismo, dado que el número de la cuenta del SAR es exactamente el mismo que el registro federal de contribuyentes, se crearon duplicidades, además de que la estructura inicial del sistema coartaba la libertad de elegir cuál sería la institución bancaria que manejaría los recursos, pues ella era designada por el patrón de acuerdo con sus intereses y preferencias.

El SAR, por su parte, enfrentaba problemas con los trabajadores, las críticas que recibía por parte de las grandes centrales obreras y las constantes modificaciones al sistema, obligaron al Gobierno a promover una transformación más profunda.

Por su naturaleza, casi siempre los problemas que aquejan a las instituciones públicas de salud y seguridad social son un severo desfinanciamiento y un déficit importante de infraestructura, que es particularmente grave en las instituciones dirigidas a la población abierta (Laurell y Ruiz 1996). Estos dos problemas se traducen en una insuficiente cobertura poblacional de servicios de salud y de pensiones; así como el deterioro en la prestación de servicios por falta de elementos necesarios para ofrecerlos.

En general, la razón más importante que en realidad hizo que la reforma se llevara a cabo fueron los crecientes problemas financieros confrontados por el antiguo programa de pensiones IVCM-IMSS, que hicieron que se volviera económicamente insostenible. Aunado a la imperiosa necesidad de fomentar el ahorro interno. Aunque hay otras distorsiones importantes derivadas del antiguo sistema de pensiones, en particular las distorsiones generales en el mercado laboral por la poca relación entre las aportaciones y los beneficios.

Por tal motivo y para el caso que nos ocupa fue necesario tomar en cuenta su trayectoria histórica y, aún más, su funcionamiento durante los últimos diez años cuando comienza una nueva etapa en la historia de la seguridad social en el mundo, sobre todo porque la forma como han evolucionado desde entonces se ha visto influida por las necesidades de cada país que para cada caso es diferente si tomamos en cuenta que la finalidad de este tipo de

programas están dirigidos a mejorar la calidad de vida de los trabajadores; es decir, el enfoque se hace para la conservación o mejora del nivel de vida como mecanismo para prevenir la pérdida del ingreso, así como la cobertura de varias contingencias asociadas con el empleo y la salud, principalmente.

Sin embargo, como ya vimos, los cambios recientes en la esperanza de vida, el crecimiento de la población, los costos de la salud, así como un aumento en el nivel de beneficios sin la realización del ajuste correspondiente en las aportaciones, causó que el sistema de reparto se volviera económicamente insostenible. Por lo que, México se ha unido al grupo de países que eligió una sustitución gradual del sistema de reparto manejado por el Estado por un sistema de capitalización de aportaciones definidas con cuentas individuales. Así que, al igual que en la mayoría de los países, la reforma al sistema de pensiones en México tiene importantes consecuencias tanto económicas como sociales y políticas.

En ese sentido, México en su afán por establecer dicho mecanismo hizo que con la reforma se sustituyera el sistema de reparto por un sistema de capitalización con cuentas individuales y una pensión mínima garantizada, la cual fue aprobada en diciembre de 1995.

2. OTRAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.

a) Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

La creación del ISSSTE, fue más bien promovido por el Estado que por los mismos trabajadores, aunque el antecedente institucional más remoto del ISSSTE fue la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro, fundada por Ley en 1925, la cual fue creada para proteger a los trabajadores que percibieran sueldo con cargo al Estado (aunque, eventualmente incorporó a los maestros y a la policía federal) y estaba facultada para otorgar pensiones por vejez, inhabilitación, muerte o retiro y, posteriormente, se le autorizó para otorgar préstamos a los trabajadores afiliados para diversos fines, como una manera de invertir los excedentes del fondo de pensiones.

El ISSSTE es un organismo autónomo que cubre obligatoriamente a todos los empleados del Gobierno Federal que administra además de pensiones, inhabilitación, muerte o retiro, el seguro de enfermedad-maternidad (con servicios propios y contratados), riesgos profesionales, seguro de vida, guarderías infantiles y prestaciones sociales. El ISSSTE también incluye, por convenios, a empleados de los estados y municipios, aunque muchos de ellos están cubiertos por fondos independientes y hospitales estatales y municipales.

Sin embargo, la atención médica no quedó comprendida entre sus atribuciones legales y el trabajador o hacía uso de los servicios médicos privados o pugnaba en cada institución porque ésta subrogara la atención médica o dispusiera de clínicas y hospitales que proporcionaran estos servicios a sus respectivos trabajadores. Esto determinó que varias dependencias federales crearan unidades propias para dar servicios médicos, subrogaran este tipo de servicios para la atención de sus trabajadores u otorgaran subsidios para ayuda médica.

Con el paso del tiempo algunos de los servicios de atención médica a cargo de las dependencias se fueron haciendo cada vez más importantes, como es el caso de la Secretaría de Educación Pública la cual, respondiendo a los planteamientos del magisterio nacional, organizó un servicio médico con aportaciones de los trabajadores y del Estado que permitió ampliar el número de unidades y extender su cobertura a otras entidades federativas. Esto dio origen a a

un patronato que administra la atención médico-asistencial para los trabajadores de la SEP y sus familias. La infraestructura resultante fue uno de los principales apoyos del nuevo sistema de servicios para empleados públicos a cargo del ISSSTE a partir de su creación en 1960.

A partir de entonces, el nuevo instituto no sólo protegía a los trabajadores del Estado ante riesgos de trabajo, sino que quedaba obligado a proporcionar atención médica y servicios sociales a los trabajadores y a sus familias.

Por su parte, el seguro de accidentes y enfermedades profesionales quedó totalmente a cargo del Estado; el de enfermedades no profesionales y de maternidad quedó cubierto en tres cuartas partes por las aportaciones de las entidades públicas y sólo en una cuarta parte por el trabajador. El seguro de enfermedades no profesionales y el de maternidad se estableció como una nueva prestación que debía cubrirse con el 2% de las cuotas de los trabajadores y el 6% de las aportaciones a cargo del Estado.

Durante 1960, para proporcionar la atención médica que requerían los empleados públicos ubicados en diversas entidades federativas, se establecieron clínicas de consulta externa y servicios de hospitalización en gran parte de la República Mexicana, con los cuales se amparaba a una población derechohabiente de 13 900 personas, lo cual significó que el ISSSTE se expandiera aceleradamente.

En los años setenta, el aumento de la demanda a nivel nacional obligó al ISSSTE a expandirse a todas las entidades federativas y con el propósito de enfrentar los nuevos requerimientos, la Subdirección General Médica del Instituto efectuó una modificación sustancial en su organización interna, lo cual propició una ampliación de sus recursos físicos que permitió incrementar los servicios en todos los renglones.

Si bien se lograron avances sustanciales, también es cierto que a fines de 1982 se manifestaron algunos problemas como la necesidad de responder a una demanda siempre creciente impidió planear el crecimiento y definir modelos para atender a todas las regiones del país. Pues la elevada insuficiencia de recursos y el alto costo de la infraestructura médica obligaron al Instituto a acudir permanentemente a la subrogación de servicios y de insumos. Posteriormente, estas deformaciones iniciales se convirtieron en estructurales y contribuyeron a

deteriorar la calidad de los servicios¹⁷. El abasto no oportuno de insumos a las unidades médicas incrementó compras aisladas o por subrogación, las cuales tienen costos más elevados que las adquiridas en grandes volúmenes por el Instituto. Al mismo tiempo en los almacenes centrales caducaban insumos y había desperdicios por obsolescencia, situación ocasionada por compras de productos de baja calidad y en cantidades diferentes a las requeridas.

Aunado a esto, hubo poca coordinación con otros organismos de salud de la administración pública federal para convenir la subrogación de servicios, compras conjuntas de insumos, apoyos tecnológicos para mejorar resultados o, en su caso, eliminar duplicidades en la atención de la salud de los derechohabientes.

En cuanto a los programas de inversión en el área médica no se tomaron en cuenta los indicadores adecuados de demanda ni se realizó un plan maestro de construcciones orientado a superar desequilibrios regionales. Muchas de las obras emprendidas entre 1970 y 1982 no se lograron concluir por la carencia de los recursos económicos. A la vez que la dotación de recursos humanos a sido insuficiente y su distribución desproporcionada en relación con las necesidades reales de las unidades médicas.

En ese sentido, el ISSSTE se ha visto en la necesidad de realizar cinco modificaciones a su Ley, que le permitió organizar el funcionamiento del Instituto en torno a dos vertientes principales: prestaciones económicas y prestaciones en especie. Las primeras se otorgan exclusivamente a trabajadores asegurados y a los pensionistas dando mayor peso a la antigüedad y estableciendo topes y límites orientados a beneficiar a los asegurados de menores ingresos. Las prestaciones en especie, por su parte, benefician tanto al trabajador como a sus familiares, es decir, a todos los derechohabientes por igual, sin distinción de nivel salarial o de antigüedad.

El ISSSTE, divide en dos partes sus prestaciones tanto económicas como en especie, de tal forma que sus trabajadores de menores ingresos se vean aún más beneficiados, las cuales se componen de la siguiente manera:

¹⁷ El deterioro de la calidad de los servicios se hizo patente en la inconformidad de los asegurados por el trato en ocasiones descortés y deshumanizado, por larga espera para obtener consultas, internamiento hospitalario o estudios de diagnóstico, así como por la frecuente falta de medicamentos y materiales de curación.

Prestaciones Económicas: abarcan las pensiones (por jubilación, invalidez, edad avanzada, retiro y muerte), las indemnizaciones globales, la seguridad e higiene en el trabajo, los créditos personales, los destinados a la adquisición de vivienda y las devoluciones de depósitos del Fondo de Vivienda.

Prestaciones en Especie: incluyen la protección a la salud, la protección al salario (sistema de tiendas), diversas prestaciones sociales (estancias de bienestar infantil, talleres de jubilados y velatorios, entre otros.), así como actividades culturales, deportivas y recreativas (TURISSSTE).

Además de esto, las reformas jurídicas implicaron una redistribución de las cuotas y aportaciones que recibe el Instituto y que, en conjunto, equivalen al 25.75% del salario de los trabajadores. Anteriormente, de esos 25.75, el 8% se destinaba a la atención a la salud, el 0.75% a riesgos de trabajo, el 5% al financiamiento de la vivienda y el 12% restante a los demás seguros, prestaciones y servicios. Con las recientes modificaciones, la asignación es la siguiente: 9.5% para atención a la salud, el 6% para financiamiento de vivienda; 1% para protección al salario; 0.25% para pensiones e indemnizaciones a causa de accidentes y enfermedades del trabajo; 1% para créditos personales; y el 8% restante para los demás seguros, prestaciones y servicios del Instituto. Con dichas modificaciones se hace más transparente el destino de los recursos autorizados y aseguran que su asignación recaiga en aquellas prestaciones y servicios que inciden más directamente en el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores.

Por su parte, el financiamiento de los programas de atención a la salud está ligado con el comportamiento financiero de las demás prestaciones del Instituto, ya que las prestaciones económicas tenían un peso mayor que las prestaciones en especie. En 1970, por ejemplo, las prestaciones económicas absorbieron 58% del presupuesto de egresos total (sumando el presupuesto autorizado más los ingresos propios) mientras que las prestaciones en especie apenas alcanzaron un 30%. Esta distribución de recursos, con variaciones menores, se mantuvo desde 1965 hasta 1982. A partir de la reestructuración de del Instituto emprendida en 1982, se ha logrado revertir esa tendencia hasta conseguir que, en 1986, las prestaciones en especie reciban ya 52% del presupuesto y las económicas 40%.

Sin embargo, puede observarse que entre 1965 y 1982, el presupuesto autorizado que se aplicó se otorgó a la atención médica el 8% que legalmente le correspondía (del 25.75% de cuotas y aportaciones); en todos los demás años la proporción de recursos que se le asignó a ésta área fue menor. Además de que esta área de atención a la salud sufrió limitaciones en su presupuesto en este período. Si bien entre 1982 y 1986 el presupuesto de dicha área creció considerablemente, al pasar de 27,900 millones a 139,700, debe señalarse que, debido a los efectos de la inflación, en términos reales ha disminuido en 30%. Con todo, esta disminución es menor que la sufrida por los recursos totales del Instituto, que fue del 33%, lo que también refleja la prioridad que se ha otorgado al área de salud en la asignación de recursos.

Los servicios médicos a cargo del ISSSTE durante su trayectoria han protegido, promovido y restaurado la salud de los derechohabientes tanto trabajadores, como pensionados y familiares; sin embargo, los constantes cambios y deficiencias en su administración no le han impedido atender eficientemente a los derechohabientes que necesitan de sus servicios.

Por tal motivo, la calidad de sus servicios se ha visto deteriorada, lo cual se manifiesta en el descontento de los trabajadores asegurados. Es por ello, que el ISSSTE, aún no se encuentra capacitado para enfrentar una reforma sustancial como la realizada actualmente por el Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual cuenta con un mayor número de afiliados, además de su posición como el principal sostén del sistema mexicano de seguridad social. Sin embargo, hay otras instituciones de seguridad social que, aunque no cubren a una gran mayoría de los trabajadores y población en general, son considerados dentro del sistema general de seguridad social mexicano, tal es caso de las Fuerzas Armadas, Secretaría de Marina, PEMEX, Secretaría de Salubridad y Asistencia, etc. que se mencionan a continuación.

b) Fuerzas Armadas.

Las Fuerzas Armadas también tienen programas independientes. El Ejército y la Fuerza Aérea están cubiertos por la Secretaría de Defensa que opera sus propios servicios médico-hospitalarios y programas de riesgos profesionales, seguro de vida, servicios funerarios y de vivienda. La Marina, por su parte, recibe servicios iguales a través de la Secretaría de Marina. Ambos grupos tienen, además, un programa de pensiones administrado por un fondo común independiente y programas de préstamos personales e hipotecarios a través de un banco especial.

Es importante señalar, que la Secretaría de Gobernación cubre a la policía del Distrito Federal en pensiones y seguro de vida a la vez que este grupo está cubierto en enfermedad-maternidad por parte del ISSSTE.

La seguridad social de las Fuerzas Armadas se financia enteramente por el Gobierno Federal y los asegurados no pagan nada.

c) PEMEX

PEMEX, tiene sus propios programas independientes de pensiones, salud (con servicios propios y contratados), riesgos profesionales y otros tipos de prestaciones.

Al igual que las Fuerzas Armadas, la seguridad social de PEMEX se financia enteramente por el Gobierno Federal y los asegurados no pagan nada.

d) Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA)

Para atender a la población descubierta que no cuenta con ningún tipo de seguro social, en 1943, se estableció la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), institución que absorbió la Secretaría de Asistencia Pública (1937) y el antiguo Departamento de Salubridad.

En la década de los cuarenta la SSA se consolida con la creación de grandes instituciones hospitalarias, como: el Hospital Infantil, el Instituto Nacional de Cardiología, el Hospital de

Enfermedades de Nutrición, el Sanatorio-Hospital Gea-González, etc. Hospitales, establecidos en la Ciudad de México, ampliaron y mejoraron la atención médica a la población abierta.

En la década de los cincuenta se consolida la construcción de hospitales de especialidades, como el Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía.

En ese sentido, la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) maneja la política general de medicina preventiva y saneamiento, opera la red nacional de hospitales federales, coordina — con los gobiernos estatales y municipales — los hospitales correspondientes, supervisa los servicios de salud de los organismos de seguridad social, y administra un programa de asistencia social para menores abandonados, ancianos desamparados e incapacitados. El Distrito Federal tiene también recursos médico-hospitalarios importantes.

El Gobierno Federal financia casi íntegramente a la SSA. Aunque también se incluyen los servicios que prestan otros organismos a la población abierta (la no asegurada), así como los servicios de salud a la población marginada llamados de “solidaridad social”.

Estas instituciones constituyen gran parte del sistema de seguridad social mexicano, pero sólo el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado cubren a la mayor parte de la población activa del país. Sin embargo, el IMSS es el principal sostén del Sistema Mexicano de Seguridad Social, en ese sentido, y debido a su gran trascendencia económica ha sido objeto de una rigurosa reforma, la cual se presenta a continuación con la finalidad de dar un mayor conocimiento de su estructura, funcionamiento y desenvolvimiento en el actual gobierno después de haber sufrido una grave crisis financiera en 1994, de la cual no ha salido todavía bien librada la economía.

En fin, se trata de dar a conocer con mayor detalle el motivo y causas de la reforma, así como de la incertidumbre que ha generado su operación.

II. REFORMAS A LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL

Durante los últimos años la forma de ejercer la seguridad social se ha transformado no sólo en México, sino también en gran parte de los países del mundo, de tal manera que se han podido identificar tres metas principales, a saber:

- I. El reemplazo del ingreso para los asegurados y sus familias, que permite satisfacer las necesidades básicas; cuando tales necesidades se derivan de la existencia de riesgos sociales, como enfermedades, nacimientos, muertes o vejez.
- II. La redistribución progresiva del ingreso.
- III. La promoción del crecimiento económico y del desarrollo por vía del ahorro obligatorio y la acumulación del capital.

Una vez que se identificaron dichas metas, los países realizaron intentos para articular de forma directa un enlace entre las necesidades de desarrollo de una sociedad, la economía y la seguridad social. Como tal, la seguridad social se veía como una fuerza capaz no sólo de proporcionar seguridad a los asegurados, sino de promover y dar mayor estabilidad a los inestables sistemas económicos. Sin embargo, en el actual Estado de desarrollo, las políticas contemporáneas sobre la seguridad social han atraído mayor atención a pesar de que gran parte de ésta sea negativa sobre todo cuando no se encuentra lo suficientemente organizada sobre bases firmes y sólidas.

En América Latina, el sistema de seguridad social creado a finales de la posguerra careció de la flexibilidad suficiente para adaptarse a las nuevas realidades sociales y económicas. En consecuencia, en materia de seguridad social el modelo de mercado no toma en cuenta las nuevas realidades que están por venir y que deberán ser tomadas en cuenta para determinar el tipo de reforma que debería promoverse acorde con las reivindicaciones sociales del nuevo siglo. Por tal motivo, esta nueva concepción de la seguridad social ha sido debatida y fuertemente criticada, tanto por el Congreso (de donde salió la reforma), como por los mismos trabajadores, surgiendo con ello una serie de debates, dudas, inseguridades y propuestas.

Los diferentes agentes que intervienen en esta reforma han manifestado las dificultades, ineficiencias, contradicciones, ventajas, desventajas, beneficios, etc., que han encontrado en el nuevo sistema de pensiones, de tal forma que los intereses de los participantes ha sido resumido aquí, con el fin de hacer más extenso y comprensible su estudio sobre todo porque ha sido un tema difícil de abordar, puesto que para unos esta reforma no tiene razón de ser, mientras que para otros su desempeño traerá beneficios no sólo a los trabajadores sino que también a la economía en su conjunto.

a) Debate sobre la Privatización de los Sistemas de Pensiones.

El debate sobre la privatización de los sistemas de pensiones surgió cuando el proceso que llevó a la reforma presentó su nuevo modelo y sus implicaciones para los trabajadores y para el país. Principalmente, cuando se toca el tema de las prestaciones de los asegurados y derechohabientes; por ejemplo, el monto de las pensiones o el tipo y calidad de los servicios médicos. Así mismo, se revisa a quién se incluye y a quién se excluye; las supuestas ventajas de la reforma, como son, su viabilidad financiera y su impacto positivo sobre el empleo.

Como ya vimos, el sistema de seguridad social se ha transformado y con ello las instituciones gubernamentales dedicadas a los trabajadores cambiaron en muy poco tiempo para mostrar una nueva forma. Por ejemplo, el INFONAVIT dejó de construir unidades habitacionales y comenzó a otorgar créditos para la adquisición de la vivienda; el IMSS, por su parte, después de reconocer sus debilidades financieras en el diagnóstico presentado en mayo de 1995, fue objeto de una profunda reforma jurídica; y el SAR, tras enfrentar múltiples problemas durante sus primeros años de vigencia, se ha visto obligado a reconsiderar algunas de sus premisas básicas. Así, la nueva seguridad social se define por la creación de nuevas instancias que pueden mejorar las condiciones de vida de los jubilados, al tiempo que se fomenta el ahorro interno.

De esta forma, el nuevo sistema de pensiones ha sido objeto de severas críticas por parte de investigadores y políticos, los cuales están en contra de su funcionamiento debido a la falta de información y a ciertas contradicciones que durante su entrada en vigor han sido visibles. Al respecto, contamos con el estudio realizado por la Maestra en Medicina Social, Asa Cristina Laurell, la cual representa a la oposición y en su estudio sobre Salud y Seguridad Social y, La

Nueva Concepción de los Servicios de Salud, considera que una de las controversias se encuentran en el significado que tienen las transformaciones actuales del sistema de salud y seguridad social. Lo cual implicó una profunda reforma del Estado y redefinición de la articulación entre los ámbitos privado y público, así como de las relaciones entre las clases y grupos sociales¹⁸.

A su manera de ver, la Reforma del Sector Salud está basada en la idea neoliberal de que la salud pertenece al ámbito de lo privado. Es decir, al Estado sólo le corresponde impulsar la diversidad y competencia, promoviendo y facilitando la participación privada en los mercados de seguros y servicios, así como de la regulación de sus imperfecciones; y hacerse cargo de aquello que el sector privado no quiere asumir por falta de rentabilidad o no puede comprar por falta de recursos.

Según esto, el principal argumento para la nueva Ley del Seguro Social ha sido que el IMSS se encuentra al borde del colapso financiero y que está en riesgo de desaparecer si no se hace una reforma a fondo. Desde el punto de vista estructural, sus principales causas son dos y se derivan del modelo económico impuesto a partir de 1983:

- 1) La sistemática caída del salario, que se traduce en una pérdida de los ingresos del IMSS porque provienen de un porcentaje fijo sobre los salarios. Por tal razón, el Instituto perdió ingresos del orden de 217 mil millones de nuevos pesos de 1983 a 1994, o un monto equivalente a 5.4 veces su presupuesto total de 1994. Es decir, si hoy se tuviera el mismo nivel salarial que en 1982, el IMSS gozaría de perfecta salud financiera.
- 2) El estancamiento del número de asegurados activos, es decir, trabajadores que están pagando regularmente sus cuotas al Instituto. Según datos del IMSS, la cifra de estos asegurados creció hasta 1990, pero disminuyó en 1.1% entre 1991-94 y cayó en casi 10% en 1995. Este problema tiene su origen en el lento crecimiento del empleo formal en los ochenta, que se agudizó en 1991-94 y llegó a una caída catastrófica en 1995.

La no-incorporación de trabajadores al IMSS ha alterado la relación entre asegurados activos y jubilados, que bajó de 12.7% en 1980 a 8.4% en 1990 y a 7.1% en 1994. El resultado de esta

¹⁸ Laurell Asa, Cristina. "Salud y Seguridad Social. Hacia una Reforma Alternativa".

situación es que empieza a haber problemas en el pago de las pensiones, ya que las cuotas de los trabajadores activos crecen más lentamente que los egresos por pensiones. Este fenómeno se debe, a la incapacidad de la economía para generar puestos de trabajo y no, a un cambio importante en la estructura por edades de la población.

Las crisis financieras del IMSS se encuentran en un modelo económico que ha sido incapaz de generar los empleos requeridos y, mucho menos la generación de salarios más remuneradores. Por lo que el debate se refiere a cuál sería un modelo de seguridad social financieramente viable si no existe la suficiente generación de empleos y, mucho menos, de salarios. La respuesta sería que este modelo no existe como modelo general, independientemente de que fuera privado, mixto o público. La única posibilidad sería un modelo excluyente, sin capacidad de lograr ni siquiera tendencialmente una cobertura universal, y con prestaciones estrictamente equiparables al pago realizado, lo que para la gran mayoría de los asalariados significaría una pensión baja y un paquete restringido de servicios de salud y de otras prestaciones sociales.

En la actual concepción de la seguridad social pública, el cambio es más evidente respecto al sistema de pensiones, pero también se detecta en las partes referidas a los servicios médicos, guarderías y otras prestaciones sociales. De esta forma, el sistema de pensiones pasa a ser controlado por organismos financieros privados y la pensión dependerá del ahorro individual de cada trabajador. Este sistema corresponde a la idea de que cada persona es responsable de su propia jubilación, y elimina la concepción de que la seguridad económica y la vida digna en edad avanzada son derechos de los ciudadanos cuyo cumplimiento es responsabilidad de la sociedad en su conjunto.

Con el nuevo esquema de cotización del seguro de enfermedad-maternidad se elimina, hasta los tres salarios mínimos, el pago solidario al introducirse una cuota uniforme.

Esto significa que la cotización sobre los salarios más bajos es porcentualmente más alta, o sea, que propicia una redistribución regresiva de recursos entre los cotizantes. Así mismo, con la introducción de una cuota adicional para los salarios mayores a tres salarios mínimos se constituye la base financiera para viabilizar el traslado de derechohabientes a los seguros y servicios médicos privados. En los tres campos de aseguramiento restantes (riesgos de trabajo, guarderías y prestaciones sociales) los principales cambios se refieren de nuevo a la promoción

del sistema privado, vía la subrogación o contratación de servicios con el sector privado, y a la restricción de prestaciones por el traslado de las prestaciones sociales al seguro de guarderías.

La nueva Ley del Seguro Social tiene una orientación privatizadora e individualizada, al fijar los beneficios recibidos en equivalencia al pago realizado. Por ello tiende a ser excluyente, sobre todo en un país caracterizado por su mercado de trabajo estrecho y sus bajos salarios. Su puesta en práctica se traducirá en una nueva estratificación social, con crecientes desigualdades provocadas por el actual modelo económico.

Pero, los argumentos para cambiar el actual sistema de pensiones son básicamente su inequidad y la crisis financiera. Con la inequidad, se pierden las cuotas aportadas al fondo común de pensiones cuando se deja de pertenecer al IMSS antes de la edad de jubilación. Otra causa sería que no hay una vinculación directa entre el monto de lo aportado y el de la pensión, ya que quien ha cotizado las 500 semanas tiene el mismo derecho a una pensión que quien ha aportado, por ejemplo, durante 1,200 semanas.

Sobre la crisis financiera, se sostiene que el envejecimiento de la población hace inviable manejar los fondos de pensiones con un régimen colectivo de reparto. Consiste en que todos los asegurados en activo pagan un porcentaje de su salario a un fondo común, del cual se pagan las pensiones de los asegurados que por edad avanzada o por invalidez tienen derecho a ellas.

En consecuencia, los problemas actuales del sistema de pensiones se pueden resumir en lo siguiente: el agotamiento de las reservas actuariales, el bajo monto de las pensiones y la poca cobertura (uno de cada cinco ciudadanos de la tercera edad recibe una pensión). Contra lo que sostiene el discurso oficial, ninguno de estos problemas es directamente imputable a los fondos de reparto. De esta manera, el agotamiento de las reservas financieras obedece a la no-incorporación de nuevos asegurados; el bajo monto de las pensiones depende directamente del nivel salarial deprimido; y, la falta de cobertura y pérdida de derechos se relacionan con la destrucción de empleo formal durante la última década. En cambio, con otras medidas existiría la posibilidad de empezar a resolver la crisis financiera mientras que se transite hacia un proyecto económico que genere una recuperación salarial y un mercado laboral en expansión.

Pero eso no es todo, con la nueva ley desaparecen el IVCM y el SAR sustituidos por dos nuevos seguros: cesantía en edad avanzada y vejez, retiro e invalidez y vida.

La cotización para el RCV se compone del 2% sobre el salario del SAR (pagado por el patrón), otro 4.5% sobre el salario (pagado por obreros, patrones y Estado, o sea bajo un esquema tripartita) y la “cuota social” aportada por el gobierno. Estos recursos, junto con el 5% sobre el salario para el INFONAVIT, se depositan en una cuenta individual de cada trabajador. Estas cuentas son manejadas por las administradoras de fondos para el retiro (AFORE) que, con una sociedad de inversión especializada (SIEFORE), invierten los fondos en instrumentos financieros. Aunque el trabajador sea propietario de sus fondos, una u otra AFORE los controlará durante varias décadas porque las reglas de acceso son estrictas y obligatorias. Así, para disponer del ahorro de su cuenta el trabajador debe haber cumplido 65 años, o 60 si está desempleado, o puede retirar el 10% una vez cada cinco años con la condición de estar cesante. La nueva ley pretende autorizar la conversión de los fondos sociales más importantes del país en fondos financieros nacionales y extranjeros. Para comprender la magnitud de esta transferencia de recursos públicos al sector privado basta indicar que los fondos de pensiones acumularán un monto equivalente al 25% del PIB en diez años, al 45% del PIB en veinte años y al 60% en 30 años.

Por otro lado, la idea de que el nuevo sistema ofrecerá certidumbre sobre las pensiones futuras está por verse, ya que es probable que el porcentaje de los ciudadanos en edad avanzada con una pensión será menor hoy, debido a la dificultad de cumplir con el requisito de 1,250 semanas (24 años) de cotización para tener derecho a ella, requisito que antes era de 500 semanas. Todo por la inestabilidad en el empleo de grandes grupos de trabajadores, que será mayor si se impone la nueva legislación laboral. Para el caso de las mujeres, éstas podrían resultar afectadas por ser las que tienen interrupciones más prolongadas en su vida productiva. Y si los trabajadores no pueden demostrar las semanas de cotización requeridas, las AFORE les regresarán sus ahorros que, obviamente, no serán suficientes para amparar una vejez con seguridad económica; por ejemplo, alguien que ha cotizado veinte años tendrá un ahorro aproximado de 2 a 3 veces su salario anual.

En caso de cumplir el requisito de cotización, no hay certidumbre sobre el monto de la futura pensión debido a que la cantidad ahorrada estará en función del nivel salarial y el tiempo de cotización. Es decir, si el salario sigue deprimido y el empleo escaso, la suma ahorrada será baja como consecuencia de las condiciones económicas.

Además de que, no se habla acerca de la tasa de interés ni sobre las comisiones que hay de pagar a las AFORE, lo que significa que no se sabe cual sería el monto de la pensión. En cambio, el SAR garantizaba una tasa de interés mínima de 2% anual por encima de la inflación, reglamentación que desaparece con la nueva ley; pues ningún sistema de capitalización individual tiene este tipo de garantía por que no se puede prever el nivel de rentabilidad financiera para un periodo de 30 a 50 años. De esta manera, la nueva ley obliga a los asegurados a jugar su futura pensión en el mercado financiero y someterla a riesgos que están fuera de su alcance. Es previsible que el monto de la pensión no sólo será incierta sino además baja para la mayoría de los trabajadores.

Por lo que en las estimaciones del IMSS sobre las futuras pensiones no se deduce la comisión de las AFORE y, aún así, sólo se muestran pensiones ligeramente superiores a las actuales con una tasa de interés anual sostenida del 5%.

En cuanto al fomento del ahorro y la inversión productiva, las cuentas individuales manejadas por las AFORE permitirían un incremento significativo en el ahorro interno, a la vez que este ahorro significaría lograr un crecimiento económico estable, así como la creación de empleo. Sin embargo, esta situación omite dos cuestiones importantes: la primera es que el ahorro no es inversión productiva inmediata, que es lo que se requiere para generar empleo; en todo caso, dependería del uso que las AFORE dieran a esos fondos.

En Chile, por ejemplo, una parte de los recursos de las AFPs (Administradoras de Fondos de Pensiones) se utilizaron para comprar acciones en las empresas estatales privatizadas, cuya venta no generó nuevos puestos de trabajo. En todo caso, como la reglamentación de las AFORE todavía no existe, sólo se puede decir que generalmente este tipo de fondos se invierten en los mercados financieros y no en empresas productivas, y mucho menos en infraestructura social. Tan es así que una buena parte de los capitales invertidos son fondos de pensiones que se dirigen a todo el mundo en busca de la más alta rentabilidad posible.

Existe entonces, una paradoja dentro de la reforma, que consiste en la contradicción de promover la inversión productiva y el de garantizar un monto razonable de la pensión.

Ocurre así porque para el primer objetivo se requiere de crédito barato, es decir, bajas tasas de interés, mientras que para el segundo objetivo son necesarias tasas altas.

Una segunda vertiente privatizadora del sistema de pensiones aparece a la hora de acceder a la pensión. Si el trabajador cumple el requisito de las semanas de cotización establecidas, sólo tiene dos opciones para acceder a ésta: dejando sus fondos en la AFORE que le paga un retiro programado, o contrata una renta vitalicia y un seguro de sobrevivencia con una compañía aseguradora pagándola con los fondos de su cuenta individual. A pesar de que las cotizaciones del seguro de invalidez y vida (2.5% sobre el salario pagado por trabajadores, patrón y gobierno) efectivamente se depositan en un fondo común, también la pensión por invalidez, viudez y orfandad se contrata con una aseguradora. De esta manera, todo el dinero para pagar las pensiones se transfiere del IMSS a las aseguradoras o queda en las AFORE; es decir, en ambos casos los fondos quedan en manos de algún grupo financiero. Con ello el poder económico de estos grupos será todavía mayor que en la actualidad. Además, la experiencia enseña que generalmente hay una tendencia a la concentración tanto entre las aseguradoras como entre las administradoras de pensiones. Por ejemplo, en el caso del SAR tres bancos captaron el 76% de los fondos. Con ello, el sistema tiende a un oligopolio privado que sólo beneficia a capitales extranjeros.

Por su parte, una solución alternativa para refinar el IVC, pudo haber sido el camino opuesto al elegido por el gobierno. Es decir, con la incorporación del 2% del SAR a este seguro no sólo habría sido posible hacer frente al pago de las pensiones, sino que se pudo haber acumulado reservas actuariales del orden de 25 mil millones de dólares para el año 2020, bajo las premisas de un crecimiento anual de los asegurados en 5% y de los salarios en 2%, cuyas reservas podrían invertirse productivamente o en infraestructura social, cobrando una tasa de interés no especulativa.

Ante este argumento y al igual que los errores anteriores en la estimación de las pensiones, los cálculos respectivos demuestran que un incremento anual de asegurados del orden del 5% del IMSS y del ISSSTE sólo permitiría ampliar la cobertura de seguridad social al 55% de la población económicamente activa (PEA) en veinte años.

Aún así, los dos cambios cruciales en el seguro de enfermedad y maternidad son un nuevo sistema de cotización y la promoción de los “convenios de reversión de cuotas”. En la Ley anterior la cotización en este seguro corresponde al 12.5% sobre el salario, pagado por patrones, trabajadores y Estado. Por el contrario, en el nuevo esquema se mantiene la

cotización de un 1% tripartita sobre el salario para las llamadas prestaciones económica, pero se introduce un cambio de fondo en la cotización para los servicios médicos. Esta se compone de una cuota uniforme correspondiente al 27.8% del salario mínimo, pagada en partes iguales por el patrón y el Estado, y el 8% (6% patronal y 2% obrero) sobre el monto del salario que excede tres salarios mínimos. Este sistema reduce, como se ve, la cotización obrera y patronal, excepción hecha de las empresas con bajos salarios, e incrementa sustancialmente la estatal.

Cabe recordar que este seguro tradicionalmente ha tenido un déficit significativo que, según datos del IMSS, requeriría un incremento de 1.5% de la cuota para compensarse. Una de las ventajas de la reforma, según esto, es que dará sustentabilidad financiera a cada uno de los seguros y para ello el Estado está incrementando su aportación. Sin embargo, esta supuesta viabilidad financiera no se confirma en los datos. Por lo que, no se alcanzaría a darle viabilidad financiera al seguro de enfermedad y maternidad, ya que no se compensa el déficit existente. Lo cual significa que no habría recursos para el mantenimiento y reemplazo de equipo ni para proporcionar cantidades adecuadas de material y medicamentos. Aún bajo el supuesto de independencia financiera de cada seguro, tampoco quedarían recursos para invertir en la construcción de infraestructura, que en algunas entidades llega a tener carencias importantes.

Por lo tanto, una manera de incrementar los recursos financieros sería, según el IMSS, el nuevo seguro de salud para la familia, pensado para ampliar la cobertura de servicios médicos a los trabajadores del sector formal. Incluso se ha llegado a sugerir que se podría incorporar a millones de personas mediante este mecanismo. Así mismo, la cantidad requerida para cubrir la canasta básica de alimentos para una familia es aproximadamente de cuatro salarios mínimos. Con tales cifras, es poco probable que los trabajadores del sector informal puedan sustraer dicho gasto para pagar un seguro de salud, cuya cotización representa el 11.2% sobre dos salarios mínimos, 7.5% sobre tres y 5.6% sobre cuatro. Con el viejo sistema, los trabajadores asalariados pagan el 5.25% sobre su salario para tener derecho a servicios médicos, pensión, SAR, guarderías y prestaciones sociales.

En resumidas cuentas, estos datos muestran las consecuencias de un mercado de trabajo sin seguridad en el empleo ni prestaciones laborales con un fuerte componente informal, lo cual perjudica a los trabajadores informales con bajos ingresos, que en la práctica quedan excluidos del sistema nacional de protección social.

En vista de lo anterior, el proceso de privatización de los servicios médicos del IMSS se inscribe dentro de un proyecto global de reorganización administrativa y de gestión que hasta ahora no ha sido lo suficientemente convincente y explicitado. Esta reorganización sería la separación entre las funciones de recaudación-distribución de fondos, de gestión financiera y de servicios.

Sin embargo, la experiencia que se tiene en este tipo de sistemas, inspirados en el estadounidense y chileno, demuestran que se tiende a encarecer los servicios y, frecuentemente, a empeorar se calidad al incorporar tratamientos invasivos y peligrosos (cirugías en lugar de tratamiento con fármacos, cesárea en lugar de parto normal, etc.). Cuando la opción privada se incluye dentro del sistema de seguro obligatorio provoca, además, una concentración de recursos en el sistema privado y un crónico desfinanciamiento del público. Lo cual se debe a que el sector privado se queda con la población joven y sana de alta cotización, y deja para el sector público los pobres (de baja cotización), enfermos y viejos.

Finalmente, y haciendo uso de esta investigación, uno se puede explicar el hecho de que, no hay ningún argumento de fondo ni pruebas empíricas que permitan suponer que esta reforma resuelva los problemas del sistema de salud que actualmente enfrenta México, por lo que debe continuar siendo una institución al servicio del bienestar de los trabajadores y no un instrumento al servicio de los grupos financieros.

Es necesario fortalecer financieramente a la institución para garantizar su eficacia y permanencia, de tal forma que esto se traduzca en mejores condiciones tanto laborales, como económicas y sociales al alcance de los trabajadores.

A pesar de los problemas que enfrenta la reforma, hay quienes recomiendan la introducción de sistemas de ahorro obligatorio mediante la apertura de cuentas individuales. Pues una vez que estos fondos se encauzan de manera conveniente para cubrir las necesidades de ahorro interno, permitirían una más rápida expansión del aparato productivo, así como de la generación de más empleos mejor remunerados.

Al respecto, nos encontramos frente a la sugerencia hecha por parte de instituciones internacionales tales como la del Banco Mundial y la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) principalmente, y que considero de gran utilidad para conocer con mayor detalle el motivo de su implantación en México.

Así que, durante mucho tiempo uno de los principales problemas que el gobierno ha venido abordando con especial interés —pero que probablemente será limitado por el alto costo de las medidas de estabilización y por el rigor presupuestal necesario— es el de la pobreza, donde grandes sectores de la población viven en condiciones precarias, asociadas a grandes disparidades en la distribución del ingreso y a un acceso desigual de los servicios sociales básicos. Durante más de 10 años, México ha estado inmerso en un proceso de reforma estructural de largo alcance con el propósito de tener una economía más abierta, más flexible y, por tanto, más sensible a las fuerzas del mercado.

Las condiciones económicas actuales han reducido el papel del Estado, alejándolo notablemente de aquellas áreas en las que se supone que los mercados están mejor preparados para estimular el crecimiento económico al tiempo que las autoridades reconocen cada vez más la necesidad de mejorar para proporcionar a los mercados un marco reglamentario adecuado dentro del cual puedan actuar.

Las medidas más recientes puestas en práctica han sido la privatización, la política de competencia, la liberalización financiera, la reforma agrícola y las mejoras posibles en el funcionamiento de los medios de trabajo (sólo por mencionar algunas), que ya se han venido experimentando durante los últimos cinco años. A la vez que el estado se ha retirado de los medios de comunicación y del sector de seguros.

Por tal motivo, el éxito de las privatizaciones ha tenido un efecto menor en lo que se refiere a la distribución de la propiedad a la población en general, así como de la reducción de la concentración del poder económico en México. Si bien es cierto que el número de accionistas ha aumentado en comparación con las reducidas ganancias obtenidas, no es menos cierto que, debido a la inexistencia de fondos de pensiones privados bien desarrollados como los que existían en el Reino Unido y Chile, la difusión de los accionistas y del capitalismo han sido objetivos difíciles de alcanzar.

A pesar de su rápida expansión el sector financiero de México sigue siendo relativamente subdesarrollado en comparación con el de otros países. Así mismo, el sistema bancario mexicano parece tener una estructura de costos relativamente alta.

En cuanto al sector de seguros mexicano, éste es relativamente pequeño en comparación con lo que puede observarse en otros países, pues el total de primas de seguros sólo representa el

1.5% del PIB, frente a aproximadamente el 4% en España y el 10% en Estados Unidos. En la actualidad, sólo el 2% de la población cuenta con una póliza de seguro de vida y únicamente alrededor de los automóviles están asegurados.

En ese caso, las prioridades del sector financiero serán continuar con el proceso de apertura del mercado y mejorar el marco de supervisión bancaria. La apertura del mercado financiero está comenzando a mejorar la eficacia de la operación del sector financiero y, por ende, deberá contribuir a que las tasas de ahorro privado sean más altas. En ese sentido, una reforma en la seguridad social sería deseable, toda vez que el sector bancario se esfuerce por salir de la crisis actual sobre bases más sólidas.

Como ya es sabido, los beneficios de la seguridad social, seguro médico y de maternidad, pensiones por incapacidad, jubilación y guarderías son proporcionados por diversas instituciones, entre las que destacan el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y las destinadas a los trabajadores de PEMEX y las fuerzas armadas. Actualmente, el sistema y en particular el IMSS, sufre serios problemas en donde:

- ❖ Más de la mitad de la población del país carece de cobertura, sobre todo los campesinos, trabajadores domésticos y trabajadores independientes.
- ❖ Las cotizaciones son una pesada carga que podría frenar la creación de empleos en la economía formal y crear una colisión entre patrones y trabajadores para evitar los pagos.
- ❖ La burocracia del IMSS es ineficiente y ofrece servicios de calidad inferior a la óptima.

Otro problema es la rápida transición demográfica que tiene lugar en México, aunque la población es mucho más joven, su tendencia actual es al envejecimiento y se espera que el coeficiente crezca rápidamente, ya que el número de pensionados aumenta a una tasa superior al doble de la de los jóvenes que ingresan a la fuerza de trabajo.

Sin embargo dadas las cotizaciones ya bastante elevadas, y las actuales restricciones presupuestales en México, el mejoramiento del sistema y eventualmente la ampliación de su cobertura tendría que empezar por un uso eficaz de los recursos existentes.

En lo que concierne a los servicios de salud en particular, el objetivo del gobierno es de mejorar la coordinación entre las instituciones de seguridad social y el sistema público de salud y hacer que este obedezca más a las leyes del mercado al tiempo que ofrece a los clientes la opción de elegir entre diferentes planes.

Por su parte la combinación de la estabilidad macroeconómica con reformas de gran alcance, es la mejor estrategia de largo plazo para incrementar los niveles de vida de manera durable. Sin embargo, dicha estrategia puede no ser suficiente para resolver el problema de la pobreza que cada día se agudiza con mayor intensidad.

El acceso a los servicios médicos es el reflejo de las diferencias en los ingresos a todo lo largo y ancho del país; ya que ciertos grupos y zonas tienen acceso a servicios de salud extremadamente modernos a precios subsidiados, mientras que otras se encuentran aún aislados en lo que se refiere a servicios de salud básica, principalmente.

Un porcentaje significativo de la población no está cubierto por ningún servicio de salud debido a su situación económica y a su aislamiento geográfico. Así que debido a sus ineficiencias se han estudiado varias reformas que afectarán tanto la organización de la salud como a la gama de servicios ofrecidos. Con las reformas se pretende:

- Fusionar los diferentes sectores de seguridad social con el IMSS, para consolidar las instalaciones, reducir la doble cobertura y lograr ahorros en costos administrativos.
- Descentralizar los servicios de salud pública, transfiriendo mas recursos y funciones en los estados.
- Establecer un paquete de servicios básicos de salud que defina un nivel mínimo de cuidado médico a que tiene derecho cada ciudadano.
- Reforzar las acciones preventivas destinadas a los grupos más vulnerables.

Sin duda, el actual gobierno se ha basado en las sugerencias y experiencias hechas tanto por estos organismos como por otros países que han optado por reformar la seguridad social en un marco, supuestamente, más equitativo que contribuya al buen funcionamiento de la economía en su conjunto.

Por lo que puede decirse que la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores ha sido la iniciativa económica más trascendente del actual gobierno, pues dicho sistema contribuye a la transformación estructural del país como un poderoso instrumento de política social que también es un eficaz mecanismo de desarrollo económico; consolida la reforma de la seguridad social; busca contribuir a salvaguardar la seguridad del trabajador en el momento de su mayor fragilidad, es decir, cuando ya no tiene la capacidad plena de trabajar para sus sustento; contribuye a fortalecer el ahorro interno, pues ataca uno de los problemas más severos que es la excesiva dependencia del ahorro externo, y transforma radicalmente la fisonomía del sistema financiero. Sin duda, la reforma beneficia al trabajador de forma individual y, con ello, se beneficia a la sociedad en su conjunto; el ahorro particular se pone a trabajar para el beneficio de la nación¹⁹.

Según esto, con la reforma, el sistema financiero ampliará su base de clientes en 12 millones de trabajadores, los cuales vigilarán sus cuentas y derechos. En sí mismo, éste es un factor adicional positivo, pues contribuye a formar una masiva cultura financiera de ahorro con conciencia de necesidades de largo plazo, como lo es el retiro, y en la que el trabajador estímulo para acumular ahorro voluntario. Por otra parte, tendrá efectos benéficos en el desarrollo del sistema de seguros, impulsando el ramo de vida, con lo cual avanzará el rubro más atrasado del sistema financiero mexicano.

La primera Iniciativa era buena, pero fue objeto de importantes transformaciones en un entorno de relación constructiva, pues se aceptaron propuestas de todos los agentes involucrados, tanto de los patrones como de los trabajadores y el mismo gobierno, de tal suerte que la totalidad del articulado sufrió modificaciones; un gran número de ellos registró cambios muy importantes.

¹⁹ "La reforma mexicana a los sistemas de ahorro para el retiro. Perspectiva de un legislador". Francisco Suárez Dávila. Diputado Federal. Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público en la Cámara de Diputados. Revista Comercio Exterior, 1997. pp. 725-729.

Por tal motivo, los legisladores concentraron su análisis en los siguientes aspectos: manejo transparente y rentable de los fondos para el retiro de los trabajadores; adecuada vigilancia y supervisión de todos los sectores involucrados, principalmente los trabajadores; orientación de los recursos a los objetivos de interés nacional; definición de los propietarios de las administradoras de fondos para el retiro (AFORE), incluyendo la inversión extranjera y prevención de todas las situaciones que pudieran generar conflictos de interés.

Otro de los debates fue el hecho de que la canalización de los recursos que se producirán mediante las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (SIEFORE) debe cumplir propósitos vinculados al desarrollo nacional y no especulativos o de escaso interés para el país. El régimen de inversión previsto en la Ley establece criterios generales que se refieren hacia dónde deben ir los recursos y en qué instrumentos se deben invertir. Los propósitos son apoyar la actividad productiva nacional generadora de empleo y el desarrollo de la infraestructura. La inversión en materia de vivienda debe desempeñar una función importante.

Con todo, las buenas intenciones de la Promulgación la Ley de las AFORE y su publicación en el Diario Oficial en abril de 1996 constituyen un paso fundamental en la creación de un Sistema Mexicano de Ahorro para el Retiro, pero sólo es el primero ya que se requiere la Reglamentación y, sobre todo, la operación del sistema. Los retos son todavía muy grandes y requieren de un mayor grado de especialización.

El reto es, que tanto la Nueva Ley, como las instituciones que van a intervenir en la reforma, sean bien operadas, de tal forma que contribuyan al bienestar social de los trabajadores y, simultáneamente al desarrollo económico del país.

Pero, ¿Qué son las Administradoras de Fondos para el Retiro, las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro?, ¿Para qué sirven?, ¿Cómo funcionan?, y ¿Qué beneficios traerán a los trabajadores y a la economía?. Sin duda, estas son sólo algunas de las interrogantes a las que el nuevo sistema tendrá que dar respuesta y de las cuáles dependerá el rumbo que siga la actual política económica dentro de un ambiente un tanto complejo e incierto dado que, como veremos en el siguiente capítulo, el país se encuentra con dificultades para generar empleos y, más aún mantener los puestos que ya se tienen si continúan las graves crisis financieras e inestabilidad que de un tiempo para acá se han venido sucediendo.

b) Características del Nuevo Sistema de Pensiones.

Mucho se ha hablado del nuevo sistema de pensiones en últimas fechas, sobre todo por la incertidumbre que ha causado su puesta en marcha a los diferentes agentes económicos que intervienen y que no acaban de entender su aplicación y sus posibles beneficios. Es por ello, que en este apartado se trata de explicar con mayor detalle las principales características, objetivos y componentes del nuevo sistema de pensiones toda vez que su buen funcionamiento se verá traducido en el bienestar de los trabajadores, así como el desarrollo económico del país. Como ya vimos, después de un largo debate y de una serie de cambios y acuerdos, y al no encontrar una mejor solución al fracaso del sistema de reparto, se aprobó la reforma a la Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial el 23 de mayo de 1996, y que inició sus operaciones hasta 1997.

Con la reforma surgió la posibilidad de que no sólo los trabajadores tuvieran una intervención más activa²⁰, sino además una mayor participación estatal y de la iniciativa privada a fin de fortalecer la seguridad social y promover las inversiones productivas. Se contempla la utilización transparente de los recursos para evitar que las reservas para la jubilación no se destinen a otros rubros como ocurrió en el sistema anterior.

La principal reforma del IMSS que afecta al sistema de pensiones ocurrió en la reordenación de los ramos correspondientes a las prestaciones sociales, es decir, la creación del ramo de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez como una entidad autónoma, lo cual impide que las autoridades del Instituto destinen los fondos del ramo para cubrir los gastos generados por sus restantes servicios. Creando con ello un impedimento legal para que estos recursos se conviertan en el patrimonio inmobiliario o sean destinados a la atención médica de los derechohabientes. En efecto, como ya dijimos, se creó un mecanismo de control capaz de evitar que los errores financieros y administrativos vuelvan a repetirse. Ahora bien, la reforma abrió la posibilidad de que estos fondos puedan ser administrados por entidades distintas del IMSS, a la vez que permite la participación activa de los trabajadores en el manejo de su pensión a través del sistema financiero nacional.

²⁰ Esto quiere decir que los trabajadores serán los únicos responsables de la inversión de su dinero bajo el supuesto de que se garantice la utilización transparente de sus recursos, siendo el trabajador quien tome la decisión de su futuro como mejor le convenga.

La reforma vino a modificar los lineamientos ya establecidos con anterioridad, por lo que dentro de las reformas hechas al IMSS a partir de 1995 y las sucedidas en los años siguientes se encuentran también las concernientes al sistema de financiamiento; en función de ello, las reformas a dicha Ley contemplan los siguientes objetivos:

- Ampliar la cobertura y los beneficios de la Seguridad Social a través de sus prestaciones económicas, médicas y sociales.
- Resolver el problema de viabilidad financiera.
- Crear un nuevo sistema de pensiones capaz de ofrecer garantías al trabajador en el momento de su retiro.
- Eliminar las distintas clases de riesgos y ajustar las cuotas a la siniestralidad de cada una de las empresas, y reducir la prima de riesgos de trabajo para las compañías que inviertan en prevención de accidentes y modernización de su planta productiva.
- Ampliar la oferta de las guarderías y reducir el costo de operación de los servicios.
- Garantizar una pensión mínima y actualizarse de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor para los trabajadores y sus familias.
- Crear las condiciones para mejorar la eficiencia y calidad de los servicios.

Con la reforma del sistema de financiamiento del IMSS se busca elevar la participación de los fondos generales y disminuir la del impuesto sobre la nómina. Se considera que éste es ya muy elevado e induce a los trabajadores a la economía informal, dificulta el crecimiento de la productividad y genera evasión de impuestos generalizadas. Por otro lado, como el aporte estatal significa un pago per-cápita, el presupuesto fiscal global facilita la contención de costos en el largo plazo.

Según la nueva estructura de financiamiento, para las prestaciones en especie del régimen ordinario habrá una cuota en tres partes: una fija pagada por el patrón e indizada al salario mínimo, equivalente a 13.9% de un salario mínimo del Distrito Federal; una cuota fija pagada por el gobierno federal conforme al índice nacional de precios al consumidor (INPC), por 13.9% de un salario mínimo; una proporcional al salario mínimo, pagada por obreros y patrones, igual a 8% de los ingresos que excedan de tres salarios mínimos. En el siguiente

cuadro se muestran las aportaciones hechas al sistema de seguridad social como porcentaje de la nómina.

*Aportaciones al Sistema de Seguridad Social en México
como porcentaje de la nómina*

		<i>Total</i>	<i>Patrón</i>	<i>Empleado</i>	<i>Gobierno</i>
IMSS	IVCM*	8.5%	70%	25%	5%
	Salud y				
	Maternidad	12.5%	70%	25%	5%
	Indemnización				
	al trabajador	2.5%	100%	0	0
	Cuidado infantil	1.0%	100%	0	0
Sistema del SAR	Infonavit (vivienda)	5.0%	100%	0	0
	Retiro	2.0%	100%	0	0
Total		31.5%	25.2%	5.25%	1.05%

* IVCM = Invalidez, cesantía en edad avanzada y muerte. El salario base respecto al cual se aplican las aportaciones tiene un tope máximo equivalente a 10 veces el salario mínimo, excepto en el caso de la cuenta del SAR y del Seguro de enfermedades y maternidad, que están limitados al equivalente a 25 veces el salario mínimo. El salario base para las aportaciones al INFONAVIT es menor al de las aportaciones al IMSS.

Además, para las prestaciones en dinero habrá una cuota tripartita de 1% proporcional al salario mínimo. La reforma también incluye el cambio de los modelos modificados de aseguramiento por la afiliación voluntaria al régimen obligatorio, que agrupa a los asegurados en cinco clases. De éstas, tres se refieren a no asalariados (campesinos, comerciantes, profesionistas, patrones, personas físicas, etc.), quienes cotizarían al Seguro de Enfermedad Maternidad y al Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte conforme a las cuotas obrero-patronales que perciben un salario mínimo (es decir, 13.9% de éste). Las

otras dos categorías se refieren a asalariados en situaciones especiales, como los del servicio doméstico y los que trabajan en los estados, quienes cotizarían de acuerdo con su salario.

Una tercera posibilidad de afiliación es mediante el Seguro de Salud para la Familia, que cotiza a 22.4% de un salario mínimo, sin prestaciones económicas ni seguros de pensiones; cabe aclarar que a los trabajadores asalariados, por disposición constitucional, se les afilia al régimen obligatorio. Por tanto, con este seguro se amparará a las familias que por alguna razón tampoco puedan incorporarse de manera voluntaria al régimen obligatorio. Con este seguro no se pretende atender a la población en pobreza extrema, sino a la urbana con capacidad de pago y que no percibe un salario. Si bien en la actualidad es posible afiliarse de manera voluntaria al IMSS para gozar de los beneficios del ramo de enfermedades y maternidad, para una familia típica compuesta por dos adultos y dos menores el costo es casi cuatro veces mayor que el de Seguro de Salud para la Familia.

Al respecto la nueva Ley define aproximadamente el gasto esperado por asegurado-usuario a mediano plazo en unos 200 dólares al año. A diferencia de lo que ocurre en el sistema vigente, donde el gasto cambia conforme lo hace el salario de cotización, de manera que tiende a reflejar la productividad del trabajo en lo general. Para calcular las cuotas del Seguro de Enfermedad Maternidad contenidas en la nueva Ley se evaluó el gasto promedio del IMSS por asegurado y se determinaron montos suficientes para cubrirlo; por otra parte, se ajustaron los ingresos promedio vigentes considerando el déficit de largo plazo y que los de 1995 fueron atípicos por la recesión económica.

Sin embargo, indizar la cuota fija patronal al INPC entrañaría el riesgo de grabar excesivamente a las empresas en épocas de salarios bajos, mientras que hacerlo de acuerdo con el salario mínimo tiene el riesgo de que las ganancias correspondientes a la productividad de la economía eleven injustificadamente el ingreso y el gasto global en lugar de convertirse en ingreso disponible para el sector productivo. Sin embargo, la reforma considera que el segundo riesgo es menor que el primero, en especial porque el erario funciona como instrumento de aseguramiento para la economía.

Se calcula que el PIB per cápita en 1995 era de aproximadamente 18 000 pesos. Así, el gasto propuesto por derechohabiente es de 2% de aquél. Si se considera que los asegurados del IMSS incurrir en algunos gastos médicos fuera del sistema, por tanto, su gasto en salud es mayor

como porcentaje del promedio nacional. Asimismo, el gasto en salud para la familia de un trabajador promedio del IMSS que gana el equivalente aproximado a tres salarios mínimos, será de 10.27% de su ingreso, mientras que para uno con 1.5 salarios mínimos la proporción es del doble, de 20.54%.

Por lo que la reforma alineará las aportaciones estatales para la incorporación voluntaria y para el régimen ordinario; por ello habrá una aportación fija tanto del gobierno federal como de los asegurados. Si el nuevo modelo hubiera estado vigente en 1995 los ingresos del IMSS por aportaciones estatales hubieran aumentado, tan sólo en ese rubro, en un monto equivalente a 2,053 millones de pesos.

En ocasiones se duda que sea posible crecer por la vía de la incorporación voluntaria al régimen obligatorio o al seguro de salud de la familia, ya que los modelos modificados vigentes desde 1973 no tuvieron el resultado esperado. Por ello cabe resaltar que la diferencia está en la aportación fija de 13.9% de un SMGDF, que protege al IMSS del desfinanciamiento y en consecuencia provee de incentivos a la inversión productiva.

Por ello es fundamental (además para el logro de un mayor apoyo político) que el nuevo sistema difunda sus beneficios y su relación con la propia jubilación y los beneficios que reporta al país el incremento del ahorro. Es necesario evitar los errores cometidos durante la anterior administración del SAR.

Con todo esto, si comparamos al nuevo sistema de pensiones con el sistema de reparto utilizado por el IMSS desde los años cuarenta encontramos las siguientes diferencias:

REFORMAS A LA LEY DEL IMSS.

Ley anterior (1973)

Riesgos de trabajo

Enfermedades y maternidad

Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte

Guarderías

Nueva Ley (1996)

Riesgos de trabajo

Enfermedad y maternidad

Invalidez y vida

Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez

Guarderías y prestaciones

De tal forma que la nueva Ley concede a las prestaciones sociales, al elevarlas al rango de seguro, la modernización de la seguridad social mexicana al servicio de los trabajadores y de la economía en general. Por lo que fue necesario transformar las instituciones gubernamentales en instituciones privadas que se hicieran cargo de administrar los fondos de los trabajadores, ahora conocidas como Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE), las cuales podrán constituir sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro (SIEFORE) que deberán invertir los recursos en valores que garanticen el poder adquisitivo de los fondos de los trabajadores.

Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE).

La transformación de la seguridad social trajo consigo una nueva forma de aplicarla desde la perspectiva de las instituciones privadas, ya que serán éstas las que administren los fondos de los trabajadores. Esta nueva forma de ofrecer seguridad social bajo el sistema de pensiones será mediante instituciones privadas dedicadas al ramo de seguros, llamadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE), las cuales podrán constituir Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORE), y éstas serán las encargadas de invertir los fondos de los trabajadores con la finalidad de asegurarles una pensión digna. La Nueva Ley tiene como objeto regular el funcionamiento y supervisión de sus participantes. Con la puesta en marcha de las AFORE las definiciones no se hicieron esperar y, al respecto, mencionaremos algunas de las definiciones que se han hecho:

Punto de vista Legislativo. Las Administradoras de Fondos para el Retiro, son entidades financieras que se dedican de manera exclusiva a administrar las cuotas individuales del

trabajador y canalizar los recursos de las subcuentas que la integran en los términos de las leyes de seguridad social, así como administrar sociedades de inversión. *Ley de los sistemas de ahorro para el retiro, Artículo 18.*

Perspectiva de los especialistas. Las AFORE son instituciones financieras, privadas, públicas o sociales, encargadas de individualizar y administrar las cuotas del seguro de retiro, cesantía y vejez y aportaciones al INFONAVIT e invertir estos fondos por conducto de sociedades de inversión especializadas (SIEFORE), a cambio del cobro de las comisiones que fije la (CONSAR). *Norahenid Amezcua, Las Afore paso a paso.*

Las AFORE vistas por sí mismas. Entidades financieras autorizadas y supervisadas por la CONSAR, que tienen por objeto administrar individualmente las cuotas y las aportaciones voluntarias del trabajador y patrón. Tienen la obligación de entregar los estados de cuenta, así como de los rendimientos obtenidos. Las AFORE se encargarán también de administrar a las sociedades de inversión. *Afore Inbursa, Manual de estudio.*

Pero, una vez que la participación del sector financiero privado había sido autorizado, las AFORE buscaban alcanzar cinco objetivos básicos:

- 1) Garantizar una jubilación digna con un sistema más equitativo y viable financieramente.
- 2) Respetar los derechos adquiridos por los trabajadores y otorgar la posibilidad de elegir entre la pensión otorgada por el IMSS o las AFORE.
- 3) Promover la participación del trabajador, asegurando la propiedad y control sobre sus ahorros, y permitiendo la libre elección de la AFORE que administrará los recursos de su cuenta individual.
- 4) Contar con una mayor aportación del gobierno, a través de una cuota social diaria a cada cuenta individual con el fin de garantizar una pensión equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal a los trabajadores que no alcancen dicho monto en el momento de su retiro.

- 5) Administración transparente de los recursos, fomento de actividades productivas e impulso de inversiones en vivienda e infraestructura que generen empleos.

A pesar de que la legislación que autoriza el funcionamiento de las cuentas individuales de los trabajadores, su funcionamiento no será inmediato; ya que será necesaria una etapa de transición en la cual los actuales pensionados continuarán recibiendo los beneficios del IMSS, mientras que los trabajadores tendrán derecho a escoger la pensión que les ofrece el Instituto y las que les brindan las AFORE, al tiempo que los nuevos cotizantes iniciarán su cuenta individual de retiro dentro del nuevo sistema. Además de los objetivos propuestos, las AFORE tienen, cuando menos cuatro características fundamentales:

1. Son sociedades mercantiles con personalidad jurídica y patrimonio propios.
2. Administran, de manera habitual y profesional, los fondos de pensiones de los trabajadores bajo un esquema de capitalización individual.
3. Cuenta con la autorización de la Comisión Nacional del SAR.
4. Sujetan su contabilidad, información publicidad y sistemas de comercialización a lo dispuesto en la *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*.

En esencia, el nuevo sistema de pensiones puede visualizarse de la siguiente manera:

El trabajador elige la AFORE que administrará su cuenta individual; éste tendrá acceso a la información sobre sus recursos a través del estado de cuenta que la AFORE enviará a su domicilio. Al momento de su retiro, el trabajador podrá disponer de sus ahorros una vez cumplidos los requisitos para acceder a su pensión. Pudiendo optar por una pensión a través de retiros programados por la AFORE, o por medio de una renta vitalicia que deberá ser contratada por una aseguradora.

Si por cualquier razón el trabajador no puede cumplir con los requisitos para obtener su pensión, no pierde sus ahorros, puesto que a los 60 años puede retirarlos en una sola exhibición. Por su parte, el gobierno vigilará el buen desempeño del sistema y el adecuado comportamiento de las instituciones a través de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, la cual ejercerá la supervisión de las actividades y, en su caso, impondrá las

sanciones pertinentes. Los recursos de los trabajadores se invertirán a través de Sociedades de Inversión Especializadas en fondos para el Retiro (SIEFORE), las cuales son entidades financieras cuyo objeto es invertir los recursos de las cuentas individuales. Cada trabajador tendrá una cuenta individual en la cual se depositarán sus aportaciones, las de su patrón, las del gobierno y aquellas que él mismo o su patrón realicen de manera voluntaria.

Características de la Cuenta Individual.

La cuenta individual se integra por el fondo de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; el fondo para la vivienda (las cuentas enteradas al INFONAVIT), el SAR y las aportaciones voluntarias que los trabajadores y patrones hagan a ella.

En las aportaciones a esta cuenta participan el trabajador, el patrón y el gobierno. Aunque, en el nuevo sistema de pensiones se ha generado una variante: a la cuenta individual se agregarán el SAR, el saldo del INFONAVIT, una aportación social por parte del Estado. La cuenta individual permite al trabajador una participación más activa por medio de las aportaciones voluntarias que éste realiza para invertir sus ahorros o aumentar el monto de su pensión.

Es importante señalar que, a diferencia de las cuentas del SAR, las del nuevo sistema de pensiones no serán identificadas con el registro federal de contribuyentes, sino con el número de afiliación al IMSS, lo cual garantiza que las duplicaciones sean casi imposibles, al tiempo que facilita el control y manejo de las aportaciones.

La cuenta individual se compone de tres subcuentas que informan de los movimientos que se hacen cuando los trabajadores depositan sus cuotas y aportaciones.

Subcuentas que Integran la Cuenta Individual.

La totalidad de los depósitos que se ingresan a la cuenta individual de los trabajadores se destinan a tres subcuentas específicas, mismas que se definen a continuación:

- *Subcuenta de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.* En ella se depositan el 4.5% tripartita, el 2% del SAR patronal y la cuota social del gobierno.

- *Subcuenta de vivienda.* En esta se deposita el 5% de las aportaciones patronales, la cuales seguirán siendo administradas por el INFONAVIT.
- *Subcuenta de aportaciones voluntarias.* Se compone de los depósitos hechos por el trabajador o por los que, según las prestaciones de la empresa, realice el patrón.

Las aportaciones a la cuenta individual se efectuarán de la siguiente manera:

Aportaciones a la cuenta individual

<i>Aportaciones</i>	4.5% Tripartita
	2% SAR
	Aportación social del
	Estado (5.5% de un salario mínimo)
	5% INFONAVIT
	Voluntarias

De acuerdo con el nuevo sistema de pensiones la cuenta individual, tiene varios usos para el trabajador, dentro de ellos se encuentran los siguientes:

1. Ayuda para gastos de matrimonio.
2. Ayuda en caso de desempleo.
3. Ahorro voluntario.
4. Adquisición de vivienda.
5. Cobertura en caso de invalidez y fallecimiento.
6. Seguro de cesantía y vejez.

Los diferentes usos que tiene la utilización de la cuenta individual para el trabajador, se pueden definir de la siguiente manera:

Ayuda para gastos de matrimonio. Esta cuenta contempla una ayuda equivalente a treinta días de salario mínimo y establece como requisito una cotización de 150 semanas o más. Para adquirir

este derecho se tienen que haber realizado depósitos en su cuenta durante casi 3 años a fin de lograr un saldo capaz de satisfacer esta necesidad sin poner en riesgo el monto de la jubilación. Este monto será cargado a la cuenta del trabajador por lo que su saldo disminuirá en razón directa de la cantidad entregada por la AFORE.

Ayuda en caso de desempleo. El trabajador podrá obtener, con 45 días de cesantía, el equivalente a 75 días de salario base de cotización de las últimas 250 semanas de aportación o el 10% del saldo de la subcuenta de retiro, cesantía y vejez. Para obtener este derecho, no se deberá efectuar ningún retiro durante los cinco años anteriores.

Ahorro. El ahorro voluntario se realiza por medio de las aportaciones que el trabajador o patrón hacen directamente en la AFORE. Existe la posibilidad de que el trabajador destine los remanentes de su salario a esta subcuenta para contar con dinero para imprevistos y aumentar el monto de su inversión.

Adquisición de vivienda. La cuenta individual contempla una alternativa: cuando el trabajador cumpla con los requisitos establecidos por el INFONAVIT podrá disponer de recursos para la compra de una casa/habitación o, en su caso, el monto acumulado se sumará a la subcuenta de retiro para el cálculo de su pensión. La AFORE sólo registrará el saldo de las aportaciones al INFONAVIT de cada trabajador, pues no podrá realizar ninguna inversión con estos fondos.

Cobertura en caso de invalidez y fallecimiento. Los fondos para invalidez y vida —mismos que se integran por los recursos acumulados en la cuenta individual para el retiro de cada trabajador en caso de que se otorgue una pensión por invalidez permanente o fallecimiento— cubren dos situaciones a las cuales están expuestos los trabajadores: En caso de invalidez por accidentes o enfermedades no profesionales, el fondo acumulado le permitirá al trabajador contar con un ingreso similar al que percibía antes de sufrir la contingencia. Cuando un accidente produce una incapacidad permanente total, la pensión que se otorga equivale al 70% del salario con el cual estaba cotizando el trabajador pero, cuando la incapacidad es resultado de una enfermedad profesional, la pensión del 70% se calcula tomando como base el promedio de cotización de las 52 últimas semanas o las que tuviera hasta ese momento.

El nuevo sistema de pensiones también contempla la posibilidad de que las incapacidades por accidentes o por enfermedades no sean totales. Si la incapacidad permanente es superior al 50%, el trabajador recibirá por parte de la compañía de seguros que haya elegido, una pensión calculada de acuerdo con la tabla de evaluación contenida en la Ley Federal del Trabajo, tomando como base una pensión que le correspondería en caso de incapacidad permanente total. Si la incapacidad fuera de hasta 25%, el beneficio es equivalente a una indemnización de cinco anualidades de la pensión que le corresponda. En caso de fallecimiento del trabajador, los recursos acumulados en la cuenta individual otorgaran protección a sus beneficiarios.

Seguro de cesantía y vejez. Este seguro supone una pensión garantizada de por lo menos un salario mínimo mensual del Distrito Federal que se actualizará de acuerdo con el INPC. Por lo que, el nuevo sistema establece una serie de requisitos y opciones: Si el trabajador optó por el retiro programado obtendrá una pensión que resultará del fraccionamiento del total de los recursos acumulados en su cuenta individual, es decir, cada año, se calculará una cifra que, dividida entre doce, constituirá la pensión mensual. Esta modalidad se realiza con la AFORE que maneja sus recursos. En cambio, si se optó por una renta vitalicia, el trabajador deberá contratar los servicios de una compañía aseguradora a fin de garantizar un pago periódico desde el momento de iniciar su vida como jubilado y hasta su fallecimiento. Por otro lado, los trabajadores se pueden jubilar antes de alcanzar la edad establecida, siempre y cuando el monto de su pensión en el sistema de renta vitalicia sea superior en 30% a la garantizada y sea cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios.

Ahora bien, si un trabajador no reúne los requisitos necesarios para acceder a éstas variantes, o cuando su pensión es mayor a la garantizada, el trabajador podrá retirar el saldo de su cuenta en una sola exhibición al cumplir los sesenta años. Mientras que, en el segundo caso, puede optar por recibir el excedente en una o varias entregas.

Una vez definidos los usos de la cuenta individual es obvio pensar que los recursos de los trabajadores se invertirán a través de Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro(SIEFORE), mismas que se definen a continuación.

Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro(SIEFORE).

El nuevo sistema de pensiones contempla la inversión de los fondos de las cuentas individuales a fin de protegerlos de la inflación y garantizar una jubilación digna para los trabajadores; mientras, que las AFORE están dedicadas a la administración de dichas cuentas, las entidades financieras que estarán encargadas de realizar las inversiones serán las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro, *SIEFORE*.

Al respecto, la Legislación actual señala que cada una de las AFORE podrá constituir sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro, las cuales tendrán por objeto el manejo financiero de los recursos de los trabajadores. Estas, a pesar de estar ligadas a las AFORE, deberán tener las siguientes características:

1. Personalidad jurídica y patrimonio propios y diferentes de la AFORE.
2. Sus fondos pertenecerán exclusivamente a los trabajadores.
3. Contar con autorización de la CONSAR para su constitución y funcionamiento.
4. Deberán sujetarse a las disposiciones de la *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro* en lo concerniente a sus inversiones, información y publicidad.

Al igual que las AFORE, las SIEFORE han sido objeto de varias definiciones, por lo que a continuación se manifiestan tres de ellas:

Las SIEFORE desde la perspectiva de las aseguradoras. Son las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, las cuáles deberán invertir los recursos en valores que garanticen el poder adquisitivo de los trabajadores. *Grupo Nacional Provincial, Sumario del nuevo sistema de pensiones.*

Las SIEFORE desde el punto de vista de los especialistas. Son sociedades de inversión con sus propias características, derivadas de una diferencia esencial con otras sociedades de inversión: no invertirán ahorros voluntarios sino forzados de la masa de trabajadores, quienes por lo tanto no podrán retirar sus fondos en cualquier momento, sino sólo podrán realizar retiros en los tiempos y condiciones que fija la Ley del Seguro Social. *Norahennid Amezcua Ornelas, Las AFORE paso a paso.*

Las SIEFORE y la Ley. Mientras las AFORE administran las cuentas individuales, las SIEFORE invierten los recursos de esas cuentas para generar más recursos. *CONSAR, Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Resumen ilustrado.*

Sin embargo, para alcanzar su objetivo las SIEFORE no sólo deben estructurarse de una manera específica, sino que también deben cumplir con determinadas funciones:

- 1) Recibir de las AFORE los recursos del seguro de retiro, cesantía y vejez para su inversión en valores que disminuyan el riesgo de perder el valor económico de las aportaciones.
- 2) Para la adquisición y selección de estos valores, ellas se autoregularán de acuerdo con lo dispuesto por la *Ley de Sociedades de Inversión*.
- 3) Con el fin de informar a los trabajadores sobre las políticas de inversión y los riesgos financieros que se corren, deberán enviarles un documento donde estos se muestren de manera clara y concisa. Asimismo, en este documento, las SIEFORE deberán dar a conocer su situación patrimonial.
- 4) Para la integración de su portafolios de inversión, las SIEFORE habrán de procurar la mayor seguridad y rentabilidad de los trabajadores, así como fomentar el ahorro interno y la inversión productiva.

De esta manera, a través de la SIEFORE, los trabajadores podrán elegir dónde y cómo serán invertidas sus aportaciones, gracias a lo cual podrán ganar atractivos intereses contando con el apoyo del Comité de Inversión Especializado. Con la aparición de las SIEFORE, se ha abierto la posibilidad de invertir en un fondo que, además de conservar el poder adquisitivo, puede llegar a generar una mayor rentabilidad. Es decir, uno de los principales beneficios de las SIEFORE es brindar a los propietarios de las cuentas individuales la opción de contar con una pensión más justa y digna para la jubilación. Las inversiones de las SIEFORE tendrán como destino, las siguientes funciones:

- 1) Promoción de la actividad productiva nacional.
- 2) Generación de empleos.
- 3) Construcción de viviendas.

- 4) Desarrollo de infraestructura.
- 5) Desarrollo regional.

Así, de acuerdo con la actual legislación, la SIEFORE invertirán los recursos de los trabajadores en seis tipos de valores: instrumentos emitidos o avalados por el gobierno federal, instrumentos de renta variable, instrumentos de deuda emitidos por empresas privadas, títulos de deuda de instituciones de banca múltiple o de desarrollo, títulos cuyas características conserven el poder adquisitivo conforme al INPC, y acciones de sociedades de inversión siempre y cuando no sean SIEFORE. Según esto, las inversiones que realizarán las SIEFORE tendrán un gran impacto en el ahorro interno y la intermediación financiera, como:

- ❑ Se fortalecerá la intermediación financiera con el ingreso de nuevos recursos al mercado financiero.
- ❑ Se incrementará la oferta de fondos y la capacidad de estos para canalizar la inversión productiva de mediano y largo plazo.
- ❑ Se dará una mayor profundidad al sistema financiero.
- ❑ Mejorarán los mecanismos de fijación de precios de los instrumentos financieros.
- ❑ Se crearán nuevos instrumentos financieros.
- ❑ Se disminuirán los costos de intermediación del capital en tanto se reduce la necesidad de financiamiento externo.
- ❑ Se aumentará la competencia en el sistema financiero.

Como resultado de lo anterior, el ahorro de los trabajadores será depositado en una SIEFORE que canalizará los recursos a la actividad productiva nacional, la cual generará empleos provocando con ello el incremento de los salarios reales. En ese sentido, no sólo serán beneficiados los propios trabajadores, sino que también se estimulará el desarrollo económico.

Una vez conocidas las características de las AFORE y SIEFORE destaca la participación de la CONSAR, organismo cuyas funciones se mencionan a continuación.

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR)

Esta institución, la cual puede definirse como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que tiene como fin encargarse de la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro y de los participantes en los mismos, cuenta con una serie de facultades que deben ser consideradas para lograr el pleno conocimiento del sistema de pensiones. En el caso de las AFORE, la CONSAR es el organismo encargado de otorgar, modificar o revocar las autorizaciones de operación, al tiempo que tiene la capacidad para supervisar y sancionar aquellas que por alguna razón hayan violado las leyes o las disposiciones. Así, la creación de esta instancia, no sólo garantiza el adecuado manejo de los ahorros de los trabajadores, sino que también impide el uso de información privilegiada y malos manejos por parte de las AFORE. Tiene como finalidad encargarse de la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los participantes. Las facultades que la legislación vigente otorgó a la CONSAR son las siguientes:

- Regular, por medio de disposiciones de carácter general, la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, así como la recepción, depósito, transmisión y administración de las cuotas y aportaciones. De igual forma, la CONSAR norma la transmisión, manejo e intercambio de información entre las dependencias y entidades de la administración pública federal, los institutos de seguridad social y los participantes en el sistema.
- Expedir las disposiciones generales a que habrán de sujetarse los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, en lo referente a su constitución, organización, funcionamiento, operaciones y participación en los mencionados sistemas.
- Emitir, en el ámbito de su competencia, la regulación prudencial que regirá a los participantes en dicho sistema.
- Otorgar, modificar o revocar las autorizaciones a las AFORE y SIEFORE de acuerdo con lo referido por la Nueva Ley.

- Realizar la supervisión de los participantes.
- Imponer multas y sanciones a los participantes en el sistema cuando incurran en infracciones o contravengan las disposiciones normativas.

La CONSAR deberá supervisar de manera operativa, contable, bursátil y financiera el funcionamiento de las AFORE y SIEFORE de la siguiente manera:

Supervisión de la CONSAR.

1) Operativa :	{ <i>Registro de trabajadores en la Afore</i> <i>Modificación de registros</i> <i>Traspaso y unificaciones</i> <i>Aportaciones</i> <i>Administración de cuentas individuales</i> <i>Retiros</i>
2) Contable :	{ <i>Capital social mínimo exigido</i> <i>Reserva especial</i> <i>Aportaciones</i> <i>Traspasos y unificaciones</i> <i>SalDOS de las Sub - cuentas</i> <i>Retiros</i> <i>Compra/venta de valores</i>
3) Bursátil y Financiera :	{ <i>Compra/venta de valores</i> <i>Régimen de inversión</i> <i>Análisis de riesgo</i> <i>Valuación</i>

Dentro de las atribuciones de la CONSAR se encuentra la creación y operación de dos comités de gran importancia para el buen funcionamiento del sistema. Uno de ellos es el análisis de riesgos, cuyo objeto es establecer los criterios y lineamientos para la valoración de los peligros que pueden tener los valores que integrarán la cartera de inversiones de la SIEFORE. Con la intervención de este comité, las sociedades de inversión no podrán correr grandes riesgos con los fondos de los trabajadores y, debido a esto, se logrará que las pensiones mantengan su poder adquisitivo. La posibilidad de una especulación riesgosa y sin límites ha sido cancelada en beneficio de los propietarios de las cuentas individuales.

Las labores de este organismo están respaldadas por un segundo Comité: la valuación de los documentos y los valores susceptibles de ser adquiridos por las SIEFORE.

La intervención de dicho Comité hace posible que ninguna sociedad de inversión coloque los fondos de la cuenta individual en documentos o valores cuyo rendimiento no se haya evaluado antes; se refuerza la seguridad del patrimonio de los trabajadores.

Por su función, la CONSAR deberá defender los derechos del trabajador cuando el patrón no cumpla con las obligaciones que le impone la Ley, por lo que éste podrá recurrir al IMSS cuando alguna AFORE o SIEFORE no responda ante sus reclamos. El trabajador tiene el derecho de solicitar la conciliación y el arbitraje de la CONSAR.

La legislación actual establece que el procedimiento de conciliación y arbitraje conserva la naturaleza tutelar de los intereses de los propietarios de las cuentas individuales.

Asimismo, se prevee que tanto las instituciones de crédito como las AFORE deberán sujetarse al procedimiento de conciliación. Se robustece así, la protección del procedimiento en tanto que se permite que el patrón pueda acudir ante la CONSAR para presentar sus reclamaciones.

Por último, la CONSAR tiene facultades para prevenir el uso indebido de información privilegiada. Debido a ello, las inversiones que realicen las SIEFORE no podrán emplearse para beneficio de los especuladores bursátiles, sino para bien de trabajadores y sociedad en general.

c) Funcionamiento de las AFORE y SIEFORE que intervienen en el nuevo sistema de pensiones.

La seguridad social en México ha tenido ciertas dificultades para establecerse bajo un ambiente de equidad, sin embargo, bajo el nuevo sistema de pensiones se busca consolidar aún más este rubro bajo la idea de que la seguridad social puede ser capaz no sólo de proporcionar seguridad a los asegurados, sino de dar mayor estabilidad a los inestables sistemas económicos. En el actual estado de desarrollo, las políticas contemporáneas sobre la seguridad social han atraído y continúan atrayendo mayor atención a pesar de que gran parte de ésta sea negativa. Puede suceder también, que el aumento de concentración de la atención en la seguridad social sea parte del creciente debate sobre la legitimidad del *Estado Económicamente Activo*. El debate es, más probablemente, una reacción a las actuales dificultades económicas, tales como: el desempleo creciente, la industria en decadencia y las condiciones rigurosas actuales que dificultan su buen funcionamiento. A pesar de ello, en 1984 se reconoció en un estudio realizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a la seguridad social como un instrumento para la transformación y el progreso social que debe ser preservada, apoyada y desarrollada como tal. Es más, lejos de ser un obstáculo para el progreso económico, como algunas veces se ha sugerido, la seguridad social organizada sobre bases firmes y sólidas, puede promover tal progreso ya que, entre otras cosas, hace que desaparezca la ansiedad debida a la incertidumbre por el futuro. Con base en lo anterior y, siempre y cuando se dé bajo estas condiciones, es que la reforma al sistema de pensiones mexicano podría favorecer a los trabajadores y a la economía.

En ese sentido, la Nueva Ley tiene por objeto regular, en forma conjunta, integral y congruente con otros ordenamientos normativos, los sistemas de ahorro para el retiro previstos por las leyes de seguridad social existentes en nuestro país.

Dicha ley se encuentra expedida fundamentalmente dentro del régimen obligatorio del seguro social y establece el nuevo seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Mientras que las cuotas obrero-patronales, la aportación estatal y la cuota social correspondientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez se depositarán en una *cuenta individual capitalizable*, abierta a nombre de cada asegurado en las administradoras de fondos para el retiro (AFORE), la cual generará rendimientos pagaderos mediante su reinversión en la propia cuenta. La

cuenta individual se integrará por tres subcuentas: retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; del fondo nacional de la vivienda y de aportaciones voluntarias. Como ya vimos, dichas cuentas estarán a cargo de una AFORE.

La individualización y administración de los recursos de las cuentas individuales para el retiro estará a cargo de las AFORE, las cuales son entidades financieras que se dedican de manera exclusiva a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de las leyes de seguridad social, así como a administrar sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (SIEFORE).

Las SIEFORE, por su parte, son las nuevas entidades financieras reguladas por la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, las cuales tienen por objeto exclusivo invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales que reciban en los términos de las leyes de seguridad social y serán las responsables de la inversión de los recursos.

Dicho esto, el funcionamiento de estas entidades financieras se regirá conforme a la ley de los sistemas de ahorro para el retiro, publicada en el diario oficial de la federación del 23 de mayo de 1996, donde se establecen las disposiciones normativas relativas a:

- La regulación del funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro.
- La regulación de los participantes en dichos sistemas, previstos tanto en la propia ley de los sistemas de ahorro para el retiro como en las leyes de seguridad social, del instituto del fondo nacional de la vivienda para los trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En cuanto a las instituciones de crédito y las instituciones de seguros participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, y las empresas que presten servicios complementarios o auxiliares directamente relacionados con dichos sistemas, las disposiciones de la nueva Ley se les aplicarán en lo conducente, sin menoscabo de lo dispuesto en lo demás ordenamientos legales aplicables.

Funcionamiento de las Administradoras de Fondos para el Retiro.

En lo que respecta a las AFORE y SIEFORE, la Nueva Ley dispone que las mismas se considerarán como intermediarios financieros para efectos de la legislación mexicana, sin perjuicio de reconocer que las instituciones de crédito y las instituciones de seguro ya tienen ese carácter por disposición de los ordenamientos legales correspondientes.

Se regula en forma pormenorizada lo relativo a la autorización, constitución, organización, operación y participación en los sistemas de ahorro para el retiro de las AFORE, las cuales se encargarán de administrar las cuentas individuales y de canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de las leyes de seguridad social, así como de las SIEFORE que sean operadas por las AFORE, las cuales tendrán por objeto invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales.

Las AFORE contarán con un capital social en donde la nueva ley prevé que el mismo estará integrado por acciones de la serie "A" que representarán cuando menos el 51% de dicho capital. Mientras que el 49% restante del capital social podrá integrarse indistinta o conjuntamente por acciones de las series "A" y "B". Las acciones representativas de la serie "A" únicamente podrán ser adquiridas por personas físicas mexicanas y personas morales mexicanas cuyo capital sea mayoritariamente propiedad de mexicanos y sean controladas por los mismos. Las acciones representativas de la serie "B" serán de libre suscripción, con la salvedad de las personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad, las cuales no podrán participar en forma alguna en el capital social de las AFORE.

Las aportaciones serán depositadas inicialmente en una cuenta concentradora en el Banco de México, mientras se lleva a cabo el proceso de individualización y los recursos son transferidos a las AFORE y al INFONAVIT. Toda la información sobre las aportaciones será centralizada por una entidad creada con ese propósito que la CONSAR administrará. En el caso de que un trabajador no haya elegido una AFORE, los recursos de su subcuenta de retiro serán depositados en esta cuenta concentradora durante un periodo máximo de cuatro años, a partir del primer día de enero de 1997. Después de este periodo, la CONSAR asignará una AFORE para aquellos trabajadores de acuerdo con un criterio que será definido en el futuro.

Una vez que el trabajador haya elegido la AFORE que manejará su cuenta individual, se iniciará la recepción de cuotas y aportaciones. El dinero que antes recibía el IMSS ahora se convertirá en parte del ahorro interno y contribuirá al crecimiento de las actividades productivas. A partir del primero de julio de 1997, el patrón debió entregar a una institución bancaria o al IMSS las cuotas que le corresponde enterar por cada uno de sus trabajadores. Una vez que se haya recibido el dinero, el IMSS informará de lo recaudado a la base nacional de datos del SAR, cuyos integrantes registrarán el ingreso y confirmarán a la AFORE la llegada de los fondos de sus clientes.

A pesar de que las AFORE tienen una estructura casi idéntica, cada una de ellas tendrá su propio sistema de cobro de comisiones por el manejo de la cuenta individual. El trabajador tendrá derecho a conocer cuál es el monto de la comisión que pagará a la AFORE y ésta no se podrá elevar sin haber dado aviso a los trabajadores y las autoridades encargadas de vigilar el buen funcionamiento del sistema. Por el contrario, si por alguna razón la CONSAR autoriza el incremento del monto de las comisiones, el trabajador tendrá derecho a cambiar de AFORE para incorporarse a aquella que le ofrezca menores costos de manejo²¹, sin tener que pagar nada por realizar este cambio. Es decir, las AFORE podrán cobrar cuotas por administrar su cuenta como un porcentaje del flujo de aportaciones o del saldo pendiente de la cuenta, o cualquier combinación de ambas. Las AFORE no tendrán permitido discriminar a ninguno de sus afiliados. Los individuos recibirán trato diferencial solamente para fomentar su permanencia en la AFORE y para promover el ahorro voluntario.

Asimismo, los propietarios de la cuenta individual pueden cambiarse de AFORE una vez al año, lo que les permite buscar la mejor opción que ofrezca el sistema financiero. Se trata de emplear la competencia y el libre mercado en beneficio de los trabajadores.

En cuanto a las aportaciones patronales, éstas serán deducibles de impuestos y las aportaciones obligatorias no serán un ingreso gravable. Las aportaciones voluntarias de los trabajadores estarán sujetas a un tratamiento fiscal preferencial, mientras que la acumulación de intereses será libre de impuestos. Los retiros no serán gravados hasta un límite de 9 salarios mínimos, y

²¹ Con el incremento de la comisión, el trabajador podrá afiliarse a otra AFORE que le garantice una mejor pensión a una menor comisión; siempre y cuando la AFORE no haya respetado la comisión que se fijó una vez adquirido su contrato de afiliación.

hay un límite mayor para la exención de impuestos en los casos en que el empleado retire todos los fondos en una sola vez.

***Funcionamiento de las Sociedades de Inversión Especializadas en
Fondos para el Retiro.***

Las SIEFORE son, como ya vimos, las entidades financieras que serán operadas por las AFORE, las cuales invertirán el ahorro para el retiro de los trabajadores de la mejor manera posible manteniendo el poder adquisitivo de los recursos. En ese sentido, su funcionamiento se verá influenciado por las Leyes que rigen a las AFORE y SIEFORE que ya se han mencionado, aunque no de manera precisa; por lo que se presentará su funcionamiento con más detalle.

Las SIEFORE, en materia de instrumentos financieros, establecen la posibilidad de invertir en valores gubernamentales o públicos de deuda, así como en valores de renta fija y acciones de empresas privadas de primera línea, en términos de prestigio, solvencia y rentabilidad. Se incorporó, además, de manera específica la posibilidad de invertir en valores de la banca de desarrollo que puedan coadyuvar a la recuperación económica. Se agregó la posibilidad de invertir en valores que preserven el valor adquisitivo, donde los bonos en unidades de inversión (udis) indexados pueden desempeñar un papel importante.

Por su parte, la inversión en instrumentos extranjeros estará permitida sólo para el caso de emisores mexicanos. La CONSAR establecerá los límites en lo referente a la inversión en títulos específicos como parte del valor del fondo, pero también puede imponer discrecionalmente límites expresados como parte de cada emisor en las deudas totales de todos los emisores del mismo sector. Estos límites son máximos y la AFORE tiene la libertad de buscar los rendimientos más altos de acuerdo con estas reglas. Existen requisitos de revelación de información respecto a la estructura de la cartera de inversiones y los rendimientos obtenidos. Es importante recalcar que las AFORE tienen permitido operar varios fondos de inversión, pero al menos uno de ellos debe contener sólo valores de renta fija que incluyan bonos indexados. La Ley no establece ningún rendimiento mínimo garantizado, ya sea en términos absolutos o relativos.

Los diferentes instrumentos financieros que serán invertidos conforme a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro deberán tener las siguientes características, según sean la decisión tomada por el trabajador o, en su caso, por las SIEFORE.

Características de algunos Instrumentos Financieros.

Instrumentos emitidos o avalados por el Gobierno Federal.

Dentro de este rubro, entre otros, se encuentran los siguientes valores:

1. **Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal**, Son emitidos con la finalidad de apoyar el financiamiento gubernamental y su tasa de interés es la que resulte mayor entre los CETES a 28 días o los pagarés con rendimiento liquidable al vencimiento.
2. **Ajustabonos**, Estos valores son emitidos por el Gobierno para su financiamiento y su monto se ajusta conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor.
3. **Certificados de la Tesorería de la Federación**, son valores al portador emitidos por el Gobierno para el financiamiento del gasto público. El emisor se compromete a pagar el valor nominal a su vencimiento. Su rendimiento resulta de la diferencia entre el precio nominal que se recibe y el precio menor con el cual se adquiere.

Instrumentos de Renta Variable.

Son títulos que otorgan una retribución variable, la cual está condicionada a las políticas y los resultados financieros de la empresa que los emitió. Así como de la oferta y la demanda de sus documentos en el mercado.

1. **Instrumentos de deuda emitidos por empresas privadas**. Se trata de acciones de compañías industriales, comerciales y de servicios, así como acciones de casas de bolsa y sociedades de inversión.
2. **Títulos de deuda emitidos**, aceptados o avalados por instituciones de Banca Múltiple o Banca de Desarrollo.
3. **Títulos cuyas características específicas** conserven su poder adquisitivo de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor.
4. **Acciones de sociedades de inversión** que no sean SIEFORE.

De esta manera, a través de las SIEFORE, los trabajadores podrán elegir dónde y cómo serán invertidas sus cuotas y aportaciones, ya que podrán ganar atractivos intereses contando con el apoyo del Comité de Inversión Especializado. El éxito de la reforma al sistema de pensiones dependerá fundamentalmente del diseño adecuado de la estructura de regulación y supervisión. Finalmente, la buena administración de los recursos y el buen funcionamiento tanto de las AFORE como de las SIEFORE se verá reflejado en la pensión que éstas ofrezcan al trabajador al momento de su jubilación. Pero eso no es todo, ya que con la reforma se procuró que las contribuciones y la cobertura de la seguridad social se vincularan directamente con la situación del empleo y los salarios, por lo que podría verse afectado el panorama dado que la situación económica actual no es la mejor, pues cuando disminuye el empleo formal también se reducen la cobertura y los ingresos del Instituto; y más aún, cuando el actual sistema financiero no es lo suficientemente eficaz. Tal es el caso de la constante inestabilidad financiera los últimos años. Por ello, es importante conocer las condiciones económicas actuales y aspectos más importantes del sistema financiero en el cual se enmarca el nuevo régimen, ya que debido a su funcionamiento y a otros factores que ya se han mencionado, permitirán a las AFORE contribuir al desarrollo económico del país como ya se ha especulado.

III. ASPECTOS MACROECONOMICOS DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES.

En la actualidad un sistema de pensiones eficiente constituiría la respuesta a algunos problemas asociados con la insuficiencia de los programas sociales, como es el caso de los jubilados y pensionados; además de que se podría contribuir a mejorar los niveles de ahorro interno necesarios para financiar las inversiones con recursos en su mayoría propios si tomamos en cuenta que el propósito de los mercados financieros en una economía de libre competencia es asignar los ahorros en forma más eficiente.

Considerando que las instituciones de seguridad social se están convirtiendo en un sector financiero importante de las economías de todo el mundo; este modo de seguridad social contribuye a llenar una necesidad que, a estas alturas parece impostergable, pues la gran cantidad de fondos que movilizan éstas se invierten y dichas instituciones ejercen una influencia creciente en el financiamiento del progreso económico y social. Por sus características, el seguro social representa un importante instrumento de política gubernamental para la redistribución del ingreso. En vista de que la gran magnitud de los fondos que administra y de los servicios que presta puede imaginarse teniendo en cuenta que cerca de la cuarta parte de la población económicamente activa de un país se encuentra protegida por alguno de los programas de seguridad social. Por esa razón, los mercados financieros eficientes son esenciales para asegurar la formación del capital adecuado y de crecimiento económico. Sin embargo, una de las grandes deficiencias que se observa en países subdesarrollados es la falta de transferencia de ahorros líquidos hacia las empresas que requieren de éstos para efectuar inversiones productivas; ya que existen problemas por los cuales las empresas no han podido acudir a este financiamiento.

El sistema financiero, en ese sentido, jugaría un papel muy importante, puesto que una vez obtenidos los recursos del nuevo sistema de pensiones, éstos se canalizarán a la inversión en cartera y, en consecuencia, a la inversión extranjera directa conforme a la ley fomentando la actividad productiva para aumentar el nivel de empleo.

Por sus características y debilidades, la economía mexicana aún se enfrenta a una seria insuficiencia en el ahorro de corto plazo y con una grave escasez en el ahorro de largo plazo.

Los últimos siete años, la tasa de ahorro interno disminuyó. Según cálculos del Banco de México (1996), el ahorro interno bruto alcanzó un promedio de 20% del PIB durante los años ochenta, descendiendo a poco menos de 16% del PIB para 1994.

El principal factor que contribuyó a esto fue una reducción en el ahorro privado que declinó continuamente durante la primera parte de la década de los noventa y mostró una recuperación a partir de 1995. Por otra parte, el ahorro público ha mostrado importantes fluctuaciones desde el inicio de la década de los ochenta. En cualquier caso, el moderado nivel de ahorro interno de México ha constituido una restricción para la inversión y ha causado que el país sea más vulnerable a los flujos de capitales externos. A pesar de que el ahorro externo continuará teniendo un importante papel en el mediano y largo plazo, es fundamental lograr que el ahorro interno aumente y se convierta en la principal fuente para financiar el crecimiento económico.

Sin embargo, la dificultad de medir y sostener el ahorro interno, aunado a las condiciones y problemas actuales de la política económica y social en México, dificultan su posible efecto sobre el empleo, la distribución del ingreso y la inversión productiva. Pero eso no es todo, existe la preocupación de gran parte de los países que han experimentado este tipo de reformas por los problemas de costos y el incremento de la población que no está asegurada, principalmente. Aunque no se descartan los beneficios obtenidos en Chile durante los catorce años posteriores a la reforma de 1981 y que ahora le están ocasionando ciertos problemas para su continuación. A pesar de ello, Chile constituyó un caso interesante porque tiene uno de los sistemas de seguridad más antiguos y extensos de América Latina. Además reformó la seguridad social creando un sistema de pensiones de capitalización privada.

Es por ello importante evaluar con detenimiento la operación de los sistemas de seguridad social, no sólo del lado de sus posibles beneficios, sino también de sus posibles defectos e incertidumbre sobre su funcionamiento. Toda vez conocidas las experiencias de otros países. De lo que se trata, en un momento dado, es de dar viabilidad financiera dentro y fuera de las economías, esto si tomamos en cuenta que los sistemas de pensiones que existen en el mundo presentan notables diferencias entre sí, sólo que al final de cuentas convergen hacia un mismo fin: *Estabilidad Financiera, Económica, Política y Social*. En este contexto, toma relevancia el papel de los sistemas de seguridad social en el desarrollo económico del país.

a) El problema de medición y sustentabilidad del ahorro.

Los problemas que en la actualidad enfrenta la seguridad social no son menos graves que las dificultades de los países por mejorar, medir su efecto y mantener su nivel de ahorro interno. Es por ello que este apartado trata de dar un panorama general de las características, dificultades para ser medido y de la incapacidad por parte de los gobiernos y del sector privado por mantener el ahorro interno en el tiempo; aunado a los problemas que hoy en día representan los sistemas de seguridad social por su composición y características.

La adopción de este tipo de reformas pudieran, de alguna forma, ser la “solución” al problema del ahorro; sin embargo, en países como México, con alta dependencia del extranjero y serias dificultades para generar ahorro, con un sistema financiero naciente y con ciertas deficiencias para operar en un ambiente altamente competitivo podrían ser un límite para el buen desenvolvimiento del nuevo sistema de pensiones.

En este contexto, la medición del ahorro tiene diversas vertientes que tratan de explicar su comportamiento sin poder aún definir con exactitud sus componentes. Por su naturaleza, resulta difícil encontrar una forma de medición adecuada que facilite su estudio para la eficiente aplicación de políticas que aprovechen dichos recursos.

Si bien es cierto que el ahorro ha estado presente continuamente en las discusiones académicas y de política económica en los países en desarrollo, puesto que ha sido considerado un elemento fundamental en el proceso de acumulación de capital y para el crecimiento económico, en los últimos años este tema ha adquirido mayor importancia como consecuencia de la crisis de deuda externa que enfrentaron muchos países en desarrollo durante la década de los ochenta y que significó una reducción importante de recursos externos para financiar sus programas de crecimiento. La posibilidad de movilizar recursos vía ahorro interno requiere del conocimiento de los factores que como ya dijimos, determinan el comportamiento de esta variable. No obstante el análisis teórico, aún existen importantes aportaciones, conclusiones y controversias en cuanto a la vinculación con otras variables. En particular, el debate en torno al efecto que tiene sobre el ahorro un cambio en la tasa de interés es ampliamente conocido. De acuerdo con la teoría, este efecto es ambiguo debido a que los efectos ingreso y sustitución operan en sentido contrario. Esto es, el efecto implica que, dado cierto nivel de consumo

futuro, el mantener este nivel ante un aumento en la tasa de interés requerirá un nivel menor de ahorro. Por su parte, el aumento en la tasa de interés incrementa el costo presente de un peso de consumo futuro estimulando la sustitución de consumo presente por consumo futuro y acrecentando el nivel de ahorro. En consecuencia, la determinación del efecto final (neto) se torna un asunto experimental. Desafortunadamente, la investigación empírica para las economías en desarrollo se ha quedado rezagada en gran parte por problemas de información. En seguida se resumen algunas de estas aportaciones, conclusiones y controversias de algunos autores interesados en el tema del ahorro.

En primer lugar, de acuerdo al país de que se trate, las tasas de ahorro tienen grandes diferencias. Esto es resultado de distintos factores heterogéneos, difíciles de medir, como la cultura, la estructura demográfica, las reglas fiscales y las correspondientes al sistema de pensiones público y privado. En general, el ahorro y la inversión están correlacionados, lo que se explica conforme a dos hipótesis. La primera es que el mercado mundial de capitales está muy segmentado, lo que se demuestra con la fuerte correlación entre las tasas nacionales de ahorro e inversión. Por otro lado, la hipótesis del “efecto casa” propone que los países que ahorran más invierten más por la misma razón que las familias prefieren emprender proyectos “en casa”, aún si la rentabilidad financiera es baja en comparación con la disponible en otras naciones. Cada hipótesis tiene implicaciones tanto en la política de inversión extranjera como en la regulación financiera del país. Sin embargo, ambas coinciden en que sólo con un ahorro interno elevado es posible incrementar la inversión.

Como ya es sabido, la precisión con que se miden los determinantes del ahorro interno son particularmente complejos debido a la calidad de las estadísticas que miden la evolución de su magnitud. Por ejemplo, el ahorro interno agregado de la economía se calcula como un residuo entre la formación de capital y el ahorro externo o déficit en cuenta corriente. Por lo que diversos problemas de medición surgen de dicho método, entre los que destacan la mala calidad de las estadísticas de inversión y la diferente unidad de medición del ahorro interno (moneda nacional) externo (moneda extranjera).

Ocurre también que al momento de desagregar el ahorro interno por agentes (gobierno, empresas y hogares), deben utilizarse estadísticas confeccionadas con distinta metodología al de las cuentas nacionales. Adicionalmente, no existe una adecuada información sobre

depreciación de los activos públicos y privados, lo que sesga la cuantificación del ahorro global, así como del ahorro público y privado.

Todo lo anterior califica las conclusiones que surgen de aplicaciones econométricas a las estadísticas agregadas. Así que, el estudio de los determinantes del ahorro es más confiable en la medida que provenga de información directa sobre el ahorro de los agentes (gobierno, empresas y familias) en series de corte horizontal y transversal para su mejor uso.

Aunque las series agregadas de ahorro introducen problemas de identificación para efectos del análisis econométrico. Ello resulta de que el ahorro y la inversión son iguales por definición (en el agregado), por lo que es difícil identificar si los resultados describen el comportamiento del ahorro o de la inversión.

Se destaca también la influencia de los factores externos sobre la generación y utilización del ahorro, señalando que las transferencias de recursos al exterior generadas por la deuda externa, consumen una elevada proporción del ahorro interno y reducen la inversión por debajo de los límites necesarios para que un país pueda crecer. Estos efectos se agravan cuando se deteriora la relación de precios del intercambio. Dado que los esfuerzos de ahorro pueden ser inútiles cuando las condiciones externas presentan una restricción importante para el crecimiento caracterizada por una situación de “austeridad inútil”.

En ese sentido, es conveniente revisar la forma en que se calcula el ahorro interno y externo con el fin de reflejar más las transferencias de recursos implícitas. Por lo que el cálculo podría hacerse tomando en cuenta los intereses efectivamente pagados y no el total de intereses devengados por los acreedores, puesto que una parte de estos últimos, en ciertos casos, no se paga a su vencimiento. Por otra parte, las tasas de interés nominales incluyen un componente que representa expectativas de inflación; como la inflación reduce el valor real de la deuda, este componente de la tasa de interés es realmente una amortización anticipada de la deuda. Una corrección de este factor reducirá el gasto efectivo de intereses lo que llevaría al aumento del ahorro público, pero a una reducción del ahorro privado.

Otro hecho importante es que en muchos países, y América Latina en su conjunto, existe capacidad instalada ociosa. Si se restauran los equilibrios fiscales y se mejora la situación de la balanza de pagos (mediante soluciones al problema de la deuda externa y aplicación de políticas cambiarias realistas) se puede recuperar el producto interno si se controla la expansión

del consumo (para ello es clave la política salarial), se puede lograr un incremento importante del ahorro (como lo demuestra el caso de Chile).

También se ha considerado esencial introducir instituciones que capten ahorro de la masa laboral²². Ello suaviza el potencial conflicto entre crecer y distribuir, dada la evidencia empírica de menores tasas de ahorro en los sectores de bajos ingresos. Tal es el caso de la adopción de mecanismos como la privatización de los sistemas de pensiones cuya pretensión es la de garantizar una pensión “digna” para los trabajadores, así como tratar de influir en el crecimiento económico del país.

Un tema de gran importancia es la mantención del ahorro de los residentes dentro de las fronteras, es decir, evitar la fuga de capitales. Ello requiere intereses reales que compensen el riesgo de posibles devaluaciones, y políticas cambiarias, monetarias y fiscales que den credibilidad al ordenamiento macroeconómico. Se pone de manifiesto el hecho de que el marco macroeconómico es fundamental tanto para la generación de ahorro como para su uso más eficiente. Desequilibrios macroeconómicos generan incertidumbre en los agentes económicos y dan señales contradictorias que desalientan el ahorro, promueven la especulación y alientan la fuga de capitales, aún cuando las instituciones del sistema financiero que canalizan los ahorros funcionen con eficiencia.

En lo que se refiere al financiamiento de los déficits fiscales, éstos juegan un papel decisivo. La represión financiera, la saturación de los mercados de capitales con deuda pública e inflaciones descontroladas, han inducido caídas en la demanda pública y privada por inversión e impedido que la formación de ahorro se materialice.

La importancia del ahorro no sólo radica en su papel en el proceso de acumulación y su efecto en el crecimiento económico, sino que también es relevante por otras razones. Una motivación fundamental de los individuos para ahorrar reside en la posibilidad de transferir recursos de un periodo a otro con la finalidad de mantener un consumo estable frente a cambios de su ingreso en el tiempo. Este razonamiento es la base para el planteamientos como la hipótesis del ciclo de vida (HCV) desarrollada por Modigliani o la hipótesis del ingreso permanente (HIP)

²² Por el papel que juegan los recursos destinados a los sistemas de pensiones ya que además de ser un monto importante, son recursos obligatorios que se disponen a largo plazo lo cual permite tener una mayor flexibilidad en su asignación.

sugerida por Friedman, las cuales descansan en el modelo fisheriano de optimización intertemporal que se mencionan después con mayor detalle

Por sus múltiples características y componentes, elevar el ahorro interno ha sido una apremiante difícil de conseguir por parte de los gobiernos en la actualidad, a pesar de sus posibles soluciones. Sin embargo, la teoría económica es rica en estudios sobre éste, por lo que el presente apartado trata de mostrar no sólo algunas de las propuestas y conclusiones que nos pueden dar una idea sobre este problema, sino de evaluar las posibilidades que tiene el nuevo sistema de pensiones sobre el ahorro con estudios basados en su comportamiento durante los últimos años en México.

Uno de los modelos de referencia dominante desde los años cincuenta es el de Robert Solow, que elaboró en 1956. Según esto, la generación de ahorro en una economía es condición necesaria para lograr un crecimiento económico sostenido.

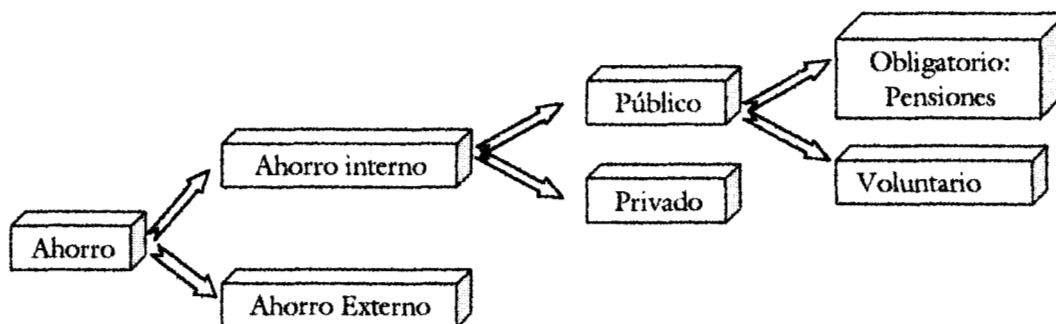
En dicho, modelo, la tasa de crecimiento del PIB depende del crecimiento conjunto del capital, trabajo y tecnología. El grado de acumulación del capital (inversión) depende del ahorro, el trabajo y la tecnología se ubican como variables exógenas. La tasa de crecimiento de largo plazo depende en última instancia del incremento de la población y de los avances tecnológicos; por ello las decisiones de ahorro no la afectan, aunque pueden alterarla temporalmente²³. Si la productividad del capital es mayor que la tasa de crecimiento del PIB, un aumento en las tasas de ahorro e inversión incrementa el PIB por persona (lo que se llama economía dinámicamente eficiente). Esto conducía a resultados no muy optimistas: por un lado, la teoría tenía poca capacidad explicativa y, por otro, los márgenes para elaborar una política económica de efectos duraderos no eran muy amplios. Además, se evidencia el papel menor que se le otorgaba al ahorro, aunque, como se señaló, si la tasa es menor que la óptima, es posible un aumento en el nivel de ingreso.

Además de lo anterior, ciertos argumentos empíricos han conducido a una creciente insatisfacción con esta teoría y a desarrollar en los últimos años la llamada teoría de crecimiento endógeno, que se asocia a los nombres de P. Romer y de R. Lucas. Una variante principal de esta corriente ha pretendido eliminar los efectos de los rendimientos decrecientes

²³ No la afectan por el supuesto de que hay rendimientos marginales decrecientes del capital. Robert M. Solow, "Perspectives on Growth Theory", en *The Journal of Economic Perspectives*, invierno de 1948.

del capital: mayor ahorro e inversión da lugar a un aumento de la productividad que genera los beneficios suficientes para eliminar los rendimientos marginales decrecientes del capital. Así, es posible que una inversión creciente conduzca a un aumento autosostenido del PIB. El crecimiento de largo plazo, entonces, sí depende del ahorro y, por esa vía, de la inversión. Sin embargo, la forma en que se asignan los recursos provenientes del ahorro también afecta ya que entre mayor sea la tasa de retorno que reciben los recursos, mayor será la aportación a la acumulación de capital y por lo tanto, al crecimiento económico. Si por el contrario gran parte de los recursos ahorrados son destinados hacia proyectos de inversión con bajas tasas de retorno no se estará propiciando adecuadamente la acumulación de capital y por tanto, no se estimula correctamente el crecimiento económico. El siguiente esquema muestra la importancia que tienen los recursos de los sistemas de pensiones dentro del ahorro disponible en la economía.

Composición del Ahorro de la Economía



En ese sentido y debido a la dificultad de generar ahorro interno es importante analizar el proceso de determinación de uno de sus componentes, el ahorro privado.

Con la finalidad de conocer su comportamiento e interacción entre ambos dadas sus características y tomando en cuenta que con la reforma se ha tomado la precaución de garantizar una pensión mínima a los trabajadores con un piso de un salario mínimo indizado. Dado que el rendimiento dependerá de las inversiones realizadas, pero también será importante el entorno macroeconómico, incluida la recuperación del empleo y del salario real. La contribución del sistema al fortalecimiento del ahorro interno, si bien tiene facetas evidentes, como su contribución a mejorar la calidad y el plazo, también depende de muchos

otros factores para hacer sentir un efecto real significativo en el ingreso nacional. Desde el punto de vista contable, las aportaciones anteriores al IMSS eran ahorro (también una parte se destinaba a la inversión productiva); el problema reside en que ahora estos recursos contribuyan eficazmente a la inversión, no al gasto corriente.

Como ya se ha mencionado, el ahorro ha sido considerado un elemento fundamental en el proceso de acumulación de capital y para el crecimiento económico. En consecuencia, la posibilidad de alcanzar las metas de crecimiento fijadas por estos países requiere para su financiamiento, de la movilización de recursos suficientes a través de ahorro interno. Por lo que este punto ha adquirido mayor relevancia en los últimos años como consecuencia de la crisis de deuda externa que enfrentaron muchos países en desarrollo durante la década de los ochenta y que significó una reducción importante de recursos externos para financiar los programas de crecimiento, obligando a estas economías a descansar en recursos internos.

Uno de los modelos para analizar los determinantes del ahorro (o de su contraparte, el consumo)²⁴ se basa en la teoría del ciclo de vida de F. Modigliani, que establece la forma en que los individuos buscan optimizar su consumo, dada su riqueza esperada, en el curso de su vida: ahorran durante el período en que trabajan para financiar su consumo llegado al momento de su retiro. En este modelo la atención se concentra en uno sólo de los motivos de ahorro, el retiro, y se soslayan los de la previsión y la herencia. Debe tenerse en cuenta que en la medida en que el ahorro presente es la diferencia entre el ingreso (a lo largo de la vida) y el consumo (óptimo) del individuo, la mayor parte de las teorías son formuladas y probadas en términos del consumo. En este esquema, todos los elementos que afecten este “ingreso permanente” o la decisión entre consumo presente y futuro constituyen factores importantes en la determinación del ahorro. Estos factores serían la riqueza, la evolución del ingreso en el tiempo, los factores demográficos como cambios en la estructura poblacional tanto por edad como por sexo, factores que afecten el valor presente descontado del ingreso a lo largo de la vida, como sería la tasa de interés, etc.

Estos modelos básicos pueden ampliarse, por ejemplo, flexibilizando algunos supuestos para incorporarles otros elementos que resultan especialmente importantes en el caso de las

²⁴ Este razonamiento es el fundamento de los planteamientos basados en la Hipótesis del Ciclo de la Vida (HCV) o de la Hipótesis del Ingreso Permanente (HIP).

economías en desarrollo²⁵. Tales aspectos podrían ser la existencia de mercados de capital imperfectos o restricciones crediticias que derivan en restricciones de liquidez, la necesidad de arriesgarse a contingencias frente a una alta variabilidad e incertidumbre en el ingreso, la presencia de bajos niveles de ingreso o la carencia de mecanismos que estimulen el ahorro.

En el estudio de las decisiones de consumo-ahorro se fundamenta la motivación del ahorro para herencia o transferencias intergeneracionales. Es decir, dichos elementos están dados por la disponibilidad de pensiones y seguros, por la magnitud de las transferencias intergeneracionales y el efecto de la incertidumbre sobre los mercados de pensiones y seguros crea la posibilidad de invertir los recursos de la mejor manera.

Enseguida se detallan algunas de las características, para el caso de México, que tienen que ver con las dificultades que tienen los individuos para ahorrar cuando su ingreso es insuficiente para solventar sus necesidades básicas.

La intención de tomar en cuenta el estudio sobre el ahorro privado radica en que en la medida en que los agentes (principalmente los trabajadores) intervengan adecuadamente se podrán influir en el nivel de ahorro, es decir, una vez que los individuos reconozcan la importancia de ahorrar conforme a los lineamientos establecidos en su cuenta individual, estos recursos podrán ser bien aprovechados por las empresas que así lo requieran. Pero es posible que los individuos tengan ciertas dificultades para ahorrar. Se sostiene la idea de que una mejor forma de analizar el comportamiento del ahorro es considerando que éste difiere para distintos grupos de la población. Es decir, aceptar la coexistencia de agentes heterogéneos en la economía, entre los cuales se encontrarían consumidores que ahorran poco o nada y que prácticamente no mantienen tenencias de activos o riqueza. Este comportamiento no es necesariamente irracional, ni deben ser excluidos dichos consumidores de un esquema de maximización de utilidad, sino que ahorrar simplemente no resulta una situación óptima para ellos debido, por ejemplo, a la presencia de restricciones de liquidez, a ingresos bajos e inciertos y a altas tasas de descuento. Elementos que caracterizan a consumidores de las economías en desarrollo por sus bajos niveles de ingreso, muchas veces inciertos para una fracción importante de consumidores.

²⁵ Villagómez Alejandro, "Los determinantes del ahorro en México: una reseña de la investigación empírica", CIDE, 1993. No. 12

Lo cual explica el descenso en el ahorro privado se relaciona con una disminución en las restricciones de liquidez de los agentes²⁶, reflejada en un sustancial incremento en el consumo privado. Este argumento se basa en el supuesto de que una fracción de consumidores no tiene libre acceso al crédito para consumo y ha estado imposibilitada para transferir recursos intertemporalmente con la finalidad de mantener su nivel óptimo de consumo en el tiempo.

La reciente disminución del ahorro interno en la economía mexicana, y en particular en la tasa de ahorro privada se debe, más bien, al bajo crecimiento del ingreso nacional y no a un aumento en el gasto de consumo como resultado de expectativas favorables de los agentes sobre la evolución de la economía en el mediano y largo plazos, así como de un “efecto riqueza” de las ganancias de capital producidas por el aumento del valor de los activos de los consumidores²⁷. Ambos factores considerados como transitorios.

Con la instrumentación de las políticas de liberalización financiera en México a mediados de los ochenta y la flexibilización en el otorgamiento de créditos, se observa una explosión en el consumo privado y la consecuente disminución (transitoria) en el ahorro privado.

Un punto central es el que proviene de los modelos de la hipótesis del ingreso permanente y de la hipótesis del ciclo de vida que se fundamentan en un proceso, en donde se infiere que los individuos pueden pedir prestado o prestar a una tasa de interés real fija y satisfacer la restricción intertemporal de presupuesto; en consecuencia, mantener su nivel óptimo de consumo en el tiempo. Se sostiene que los mercados de capital son perfectos. Es decir, mientras mayor sea la diversidad de patrones de ahorro e inversión entre las unidades económicas, será mayor la necesidad de mercados eficientes que canalizen los ahorros a los usuarios finales. Dentro de los objetivos de los mercados de capitales tenemos dos:

- Permitir el comercio de activos financieros, acciones y diferentes tipos de deuda. Obtención de recursos financieros por parte del gobierno y empresas.
- Permitir el comercio de activos financieros existentes para dar liquidez al mercado y fomentar la formación de cartera.

²⁶ Agentes que al final de cuentas contribuirán al estímulo del ahorro una vez invertidos los recursos.

²⁷ Villagómez Alejandro, “El ahorro privado y las restricciones de liquidez en México”. CIDE, 1994. No. 26

Este último objetivo es el que puede hacer que se logre el primero para financiar a las empresas y de esta forma contribuir a la estimulación de la inversión productiva. Por tal motivo y una vez aceptada la reforma al sistema de pensiones, la Bolsa Mexicana de Valores comenzó a operar deuda externa del gobierno federal denominada en dólares por un importe que en el mediano plazo será de 3,000 a 6,000 millones de dólares²⁸.

Dicha deuda podrá ser adquirida por las SIEFORE, Sociedades de Inversión, inversionistas institucionales, público inversionista e instituciones financieras. Su negociación se realizará a través de Bolsa Mexicana de Valores Sentra Títulos de Deuda. Los operadores serán las Casas de Bolsa y Bancos que se sujetarán a las reglas emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. El problema de esto es que la deuda adquirida por las SIEFORE es deuda pública que no se canaliza a la inversión productiva, sino que se dirige al gasto improductivo.

En los próximos años el desarrollo de estos mercados será fundamentalmente para el nuevo sistema, ante la demanda de instrumentos de largo plazo, así como también por las iniciativas para fomentar la internacionalización del mercado de capitales.

La creación de un mercado eficiente y competitivo para la negociación de dichos títulos proporciona liquidez adicional al mercado doméstico, ya que permite una mayor diversificación en los portafolios de inversión y ofrece instrumentos de ahorro de largo plazo a los inversionistas locales. Se trata de ofrecer incentivos al inversionista, no sólo para que aumente su ahorro, sino para que el ahorro que actualmente realiza lo mantenga en el sistema financiero local y no lo deposite en el extranjero.

Lo ideal sería ofrecer a los inversionistas instrumentos financieros con rendimientos positivos y riesgos inherentes a dichos activos, es decir, riesgos que no tengan que ver con las condiciones económicas generales de un país; por ejemplo, riesgo de cambios en las tasas de interés, la variabilidad de las tasas de inflación y las de cambio, perturbaciones no económicas y choques externos que está presente en el mercado y afecta por igual al precio de todos los activos. Lo ideal sería un ambiente macroeconómico estable.

La negociación de títulos de deuda emitidos en el extranjero, permitirá la consecución de facilitar a inversionistas nacionales el acceso directo a títulos de deuda pública, incrementa las

²⁸ EL UNIVERSAL (Finanzas). Govantes Lugo, Raúl.
Martes 22 de Abril de 1997.

alternativas de inversión lo que provocará una mayor estabilidad en los mercados y por último desarrollará un mercado de deuda de largo plazo en México.

El acceso a los mercados internacionales de capital ha permitido refinanciar la deuda del sector público²⁹ en mejores condiciones, por lo que los vencimientos de deuda pública se han reducido y el riesgo de refinanciamiento se ha eliminado. Sin embargo, en caso de que los individuos no tengan libre acceso a estos mercados, a causa de un racionamiento en el crédito u otro elemento que implique una imperfección en el funcionamiento de estos mercados, entonces, los individuos enfrentarán restricciones de liquidez y, por tanto, se verán imposibilitados de consumir a su nivel deseado. Lo cual quiere decir que el buen funcionamiento de los mercados de capitales dependerá de la eficiente utilización de los recursos que se inviertan en el sistema de pensiones, así como de los agentes que requieren de dichos recursos para financiar sus proyectos de inversión.

Al respecto, surge la idea que sostiene cierta correspondencia entre el nivel de desarrollo de los mercados de capital de un país y la presencia e importancia de consumidores que enfrentan restricciones de liquidez. En este caso, el argumento apuntaría en el sentido de un mayor peso de las restricciones de liquidez para las economías que tengan mercados de capital menos desarrollados, como lo es el caso de México. En ese sentido, dicho desarrollo debería conducir a una reducción en la proporción de consumidores con restricciones de liquidez. En esta misma línea se tendría que la instauración de un programa de liberalización financiera actuaría en el sentido de disminuir la importancia de las restricciones. Es decir, se esperaría que el efecto inmediato de este programa sobre el consumo privado sería el de estimularlo y, por ende, ocasionaría una reducción en el ahorro privado, aunque sólo temporalmente.

Sin embargo, la liberalización financiera ha beneficiado a los capitales extranjeros, pero éstos no se han canalizado, sino en menor proporción a la inversión productiva.

Consecuentemente, para el caso de México se sugiere un nexo entre la disminución de las restricciones de liquidez y la merma en el ahorro privado posterior a la instrumentación del programa de liberalización financiera. Según esto, el efecto de este programa sobre las restricciones de liquidez parece ser importante, ya que el coeficiente que aproxima esta variable se reduce cerca de la mitad después de la liberalización crediticia. Además, la asociación entre la

disminución en el ahorro privado y la reducción en las restricciones de liquidez sugiere que la liberalización financiera, al facilitar la obtención de crédito al consumo y flexibilizar las restricciones de liquidez, permitió a los consumidores orientarse hacia su consumo óptimo. Este ajuste en los niveles de consumo se reflejó en una contracción en el ahorro. Sin embargo, resulta difícil predecir si los consumidores van a regresar a sus tasas de ahorro previas a la liberalización financiera, una vez que se realice totalmente el ajuste de los acervos de los portafolios de los consumidores. Lo cual no ha sucedido, por el contrario, el ahorro durante los últimos quince años ha disminuido significativamente, como se puede ver en el siguiente cuadro sobre ahorro e inversión.

AHORRO E INVERSION EN MÉXICO

(porcentaje del PIB)

	Ahorro interno Neto	Depreciación	Ahorro interno bruto	Inversión fija Bruta	Ahorro externo
1980	13.60	8.60	22.20	27.20	5.00
1981	12.80	8.60	21.40	27.40	6.00
1982	12.60	9.80	22.40	22.90	0.05
1983	12.50	4.30	16.80	20.80	3.90
1984	11.10	6.20	17.30	19.90	2.60
1985	11.20	8.70	19.90	21.20	1.00
1986	4.40	13.70	18.10	18.50	0.40
1987	8.90	7.60	16.50	19.30	2.70
1988	7.30	12.00	19.30	20.40	1.10
1989	8.20	10.60	18.80	21.40	2.60
1990	9.60	9.70	19.30	21.90	2.70
1991	8.30	9.60	17.90	22.40	4.60
1992	6.40	9.60	16.00	23.30	7.20
1993	5.80	10.00	15.50	22.00	6.20
1994	5.90	10.30	16.20	22.60*	6.10*

a. Estimado

Fuente: OEA, elaborado con base en información del INEGI.

²⁹ Especialmente es en este rubro, donde el sector público solicita préstamos de las reservas de la seguridad

El ahorro privado es un factor que influye en el ahorro interno, ya que mediante esta vía es como el sistema de pensiones puede tener un efecto positivo sobre el ahorro.

De acuerdo con el comportamiento de los consumidores con bajos niveles de ingreso, que en este caso tienen que ver con los trabajadores, éstos se verán limitados si desean efectuar aportaciones voluntarias que incrementen su cuenta individual dado que su nivel de ingreso sólo le permite consumir aquellos bienes que le son necesarios. Además, si tomamos en cuenta que debido a la carencia de información desagregada a nivel de las familias o de los individuos dichos estudios son útiles para decisiones macroeconómicas; no necesariamente ayuda a predecir el comportamiento a nivel de las familias que como ya vimos, pertenecen a distintos grupos de la población y no puede ser aplicable a todos los agentes económicos.

En un principio se nos ha dicho que el nuevo sistema de pensiones traerá beneficios a nivel macroeconómicos, como el fomento al ahorro interno bruto, el cual en los últimos quince años disminuyó de 22% del PIB en 1980 a 16% en 1994. Asimismo, el ahorro interno neto mermó su participación en el PIB de 13.6% a 5.9% en esos años.

Incrementar el ahorro interno es difícil si se considera que, de acuerdo con la Encuesta Ingreso-Gasto de los hogares de 1992, sólo 40% de la población pudo ahorrar algo de su ingreso neto. Es significativo que 90% del ahorro en México haya provenido del 10% de la población mexicana con ingresos más elevados.

Según el Grupo de Economistas Asociados (GEA), la propensión marginal a ahorrar por parte de los individuos fue 13% en 1970-1993. Esto significa que para aumentar el ahorro interno en 1% del PIB por año (equivalente a 15 800 millones de pesos de 1995), sería necesario que el ingreso real de los asalariados aumentará más de 20% en términos reales, de tal forma que la clase trabajadora no tiene recursos para poder ahorrar y deja a un reducido sector esa privilegiada actividad.

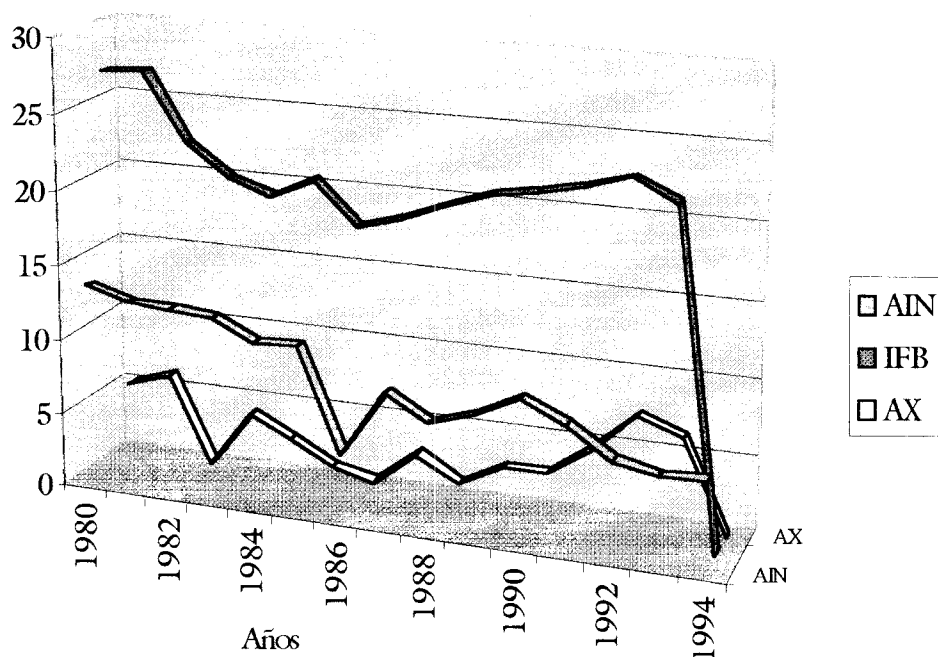
Considerando que durante los últimos 15 años (antes de la reforma) el ahorro interno neto ha tenido un comportamiento inestable. Podemos decir que después de haberse mantenido casi seis años, éste ha decrecido principalmente a partir de 1986 tomando preponderancia el ahorro externo neto; mientras que la inversión fija bruta después de haberse mantenido por un tiempo, sin embargo, ha sufrido una drástica caída. La necesidad de que el financiamiento de la

social para cubrir sus propios gastos puede traer graves consecuencias, como se verá en el siguiente apartado.

inversión de un país provenga de su propio ahorro es muy grande en nuestros tiempos, más aún cuando el capital extranjero tiene alta volatilidad y éste es un excedente, en el marco de la globalización de las economías.

Una de las opciones que tiene México para fomentar el ahorro es crecer, como lo comentan las autoridades financieras del país, sin embargo, en los análisis empíricos comparativos entre países se ha encontrado una relación significativa entre las tasas de crecimiento del PIB y de ahorro. Pero no es tan claro que la relación de causalidad vaya del ahorro hacia el crecimiento. Para el caso de México, el crecimiento de los sesenta se realizó con tasas de ahorro de 17% en promedio, (el histórico es de 19%) que conduce en los setenta a incrementarlas, para el bajo crecimiento de los ochenta, podría ayudar a explicar, a la vez, la caída del ahorro, como lo demuestra la siguiente gráfica de ahorro e inversión en México durante los quince años anteriores a la reforma.

AHORRO E INVERSION EN MEXICO
(porcentaje del PIB)



AIN: Ahorro Interno Neto
IFB: Inversión Fija Bruta
AX: Ahorro Externo

En el modelo tradicional de crecimiento el ahorro puede aumentar el ingreso si está por debajo de su nivel óptimo. En la teoría de crecimiento endógeno, el ahorro puede influir en la tasa de largo plazo. Sin embargo, empíricamente se ha observado que la tasa de ahorro no es una condición necesaria del crecimiento y que la causalidad va en ambas direcciones³⁰. Además, debe añadirse que se ha mantenido implícita la relación entre la tasa de ahorro e inversión, lo que no obsta para señalar que el efecto de la tasa de ahorro sobre el crecimiento dependa de la eficiencia con que se utilicen los ahorros.

Ahora bien, es posible cuestionarse sobre la necesidad de que el financiamiento de la inversión de un país provenga de su propio ahorro y no del de otros países que tengan un excedente, en el marco de la globalización de las economías. En México el ahorro externo, como ya vimos, ha sido de 2.6% en promedio de 1960 a 1995 (3.9% desde 1988). Aunque distan de arrojar los mismos resultados, los estudios sobre el tema en general concluyen, de acuerdo a un estudio de Feldstein y Horioka de 1980 que hay una alta correlación entre el ahorro interno e inversión, que la integración de capitales es muy imperfecta³¹. De ahí que sea todavía una excepción contar con más de 4 ó 5% del PIB de ahorro externo durante períodos prolongados. Mientras que, la antigua Ley de Seguridad Social tenía un problema grave, el cual refleja una notable falta de ingresos, de hecho el déficit observado en el SIVCM (sistema de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte) hubiera seguido aumentando, año con año, a tasas crecientes para alcanzar montos insostenibles.

Para el año 2000 el flujo de egresos del sistema sería mayor que el de ingresos provenientes de las contribuciones de la clase trabajadora activa. Sin la reforma recientemente propuesta, para el año 2015 el déficit habría ascendido a \$95 mil 924 millones de pesos de 1995 y después de 20 años aumentaría más de cuatro veces hasta \$396 mil 751 millones de pesos.

El caso es que los sistemas de pensiones han prometido más de lo que pueden pagar y no cuentan con reservas suficientes como para hacer frente a sus obligaciones futuras, lo que implicaba una reforma profunda a las cuotas del sistema de pensiones³².

³⁰ "Domestic Saving and International Capital Flows", *Economic Journal*, Junio de 1980, pp. 314-329.

³¹ Kurczyn Bañuelos, Sergio. "Reforma del Sistema de Pensiones Mexicano: principales aspectos macroeconómicos". *Economista de la División de Estudios Económicos y Sociales del Banco Nacional de México*. Revista: Comercio Exterior.

³² Con el sistema anterior el incremento de los costos de la seguridad social ocurrió por la variación de los costos médicos que recienten el crecimiento de la población, el aumento de precios de los insumos médicos y la mala administración de que fueron objeto los recursos.

En consecuencia, si el IMSS quisiera restablecer el equilibrio financiero del sistema de reparto, tendría que aumentar la prima del ramo de SIVCM en más de catorce puntos porcentuales en los próximos 20 ó 30 años, cifra muy difícil de alcanzar, y más cuando la población continua creciendo y el ingreso no³³. Con respecto al efecto del sistema de pensiones en el ahorro, en principio parece obvio que la creación de un sistema de capitalización donde se crea una reserva para financiar las futuras jubilaciones aumenta el ahorro de las personas y por tanto el nacional. Sin embargo, el problema es que el nuevo ahorro puede estar sustituyendo al que ya existía, sin tener un crecimiento real. Es decir, un sistema de reparto puede tener un efecto negativo en el ahorro aunque su importancia está lejos de ser clara. A la vez, hay razones para suponer que un sistema de capitalización podría tener un efecto positivo en el ahorro, aunque ello depende mucho de las circunstancias en que se establece.

Por su parte, de los niveles de ahorro personal en México se conocen datos agregados por décil de ingreso —según análisis del IMSS—, el promedio de ahorro monetario es de 17.9%, es negativo o cero en los primeros cinco deciles de los niveles más bajos de ingresos, menor a 10% en los dos deciles siguientes; 17 y 11% en los deciles ocho y nueve. Si se supone que los trabajadores asalariados que participan de la seguridad social (13 millones) obtienen un ingreso por trabajador más elevado que lo que lo hacen (casi cinco millones), los deciles relevantes son en particular del cinco al nueve (en el 10 se concentran los trabajadores que superan los 25 salarios mínimos)³⁴.

Por otro lado, en los últimos 20 años el crecimiento económico de México ha sido decepcionante: 3.3% promedio de 1975 a 1995; ello contrasta desfavorablemente con los incrementos de alrededor de 8% de muchas de las economías del Sudeste Asiático, frente al de 6.7% que registró la propia economía mexicana de 1955 a 1975. La tasa de ahorro también es reducida si se considera que los países en desarrollo tienen una de 27% (34% las economías de Asia), aunque ese bajo nivel lo comparte con América Latina y los países desarrollados. Sin embargo, si bien hay un marcado contraste en el crecimiento de los años sesenta y el de la

³³ Según esto, lo ideal sería un incremento mayor al 14% de la prima de SIVCM para restablecer el equilibrio financiero con el objeto de mantener el seguro de gastos médicos con que cuentan los pensionados y que últimamente se ha visto afectado. De acuerdo con estimaciones hechas por Gabriel Martínez en su ponencia presentada en el Seminario Internacional Seguridad Social en el Siglo XXI. Revista Comercio Exterior. México, 1996.

³⁴ Para una mejor comprensión de esto, véase: Vanegas Rodrigo, en Pueden las AFORE fomentar el crecimiento económico 5% real. EL FINANCIERO. Abril 17, 1997.

última década, en aquellos años el ahorro fue menor, lo que expresa una menor eficiencia de la inversión en la actualidad. En los años sesenta se observa, por ejemplo, que el crecimiento se realizó con tasas de ahorro de 17% en promedio (el histórico es de 19%), que conducen en los setenta a incrementarlas³⁵. El bajo crecimiento de los ochenta, por su parte, podría ayudar a explicar la caída del ahorro en los últimos años. Ahora bien, con el nuevo sistema de pensiones, el ahorro que va a generar directamente se refleja en los flujos anuales de los fondos que se acumulan, es decir, alrededor de 1.5% del PIB, equivalente a 3 mil 750 millones de dólares en los próximos años. El que pueda resultar en mayor ahorro nacional dependerá, en el corto y mediano plazo, de la forma como el gobierno financie los costos de transición de un sistema a otro referido a las pensiones de los jubilados actuales y de una parte de trabajadores futuros: si se financia con deuda habrá desahorro público que equivale al nuevo ahorro privado, por lo que el ahorro nacional no se afecta positivamente (se tendrán que pagar los intereses de esa deuda) hasta que el peso de los costos de la transición pierda fuerza (en el largo plazo)³⁶.

Si la transición se financia con mayores impuestos o mayor gasto de consumo, entonces el ahorro nacional aumenta. Las posibilidades crecen debido a que por la misma baja tasa de cobertura de los gastos actuales en pensiones con retiro son pequeñas de 0.6% del PIB, ya que la cotización del gobierno, de 365 pesos anuales es poco cuantiosa y pierde importancia relativa. Pero es difícil prever cuántos de los futuros jubilados preferirán que se les apliquen las antiguas reglas del IMSS para que sea el gobierno el que les pague sus pensiones.

El punto central en todo esto es que si la inflación, y por la forma en que se calculan las pensiones en el IMSS se incrementa mucho la probabilidad de que el monto de la cuenta individual sea superior a la que fija la antigua Ley de ese organismo. Esto introduce un sesgo inflacionario en la política gubernamental para licuar esa deuda potencial³⁷.

La transición de un sistema público a uno privado en el caso de Chile, tuvo un costo equivalente en promedio a 4% del PIB anualmente. Se financió de varias formas: incrementos

³⁵ Según datos presentados por la OEA, con base en información del INEGI.

³⁶ Esto quiere decir que el gobierno tendrá que cubrir los costos que no quedaron saldados en el anterior sistema con los recursos del nuevo sistema para subsanar la deuda y prolongar el actual sistema hasta que la presencia de los costos pierda fuerza en el largo plazo.

³⁷ Dado que las pensiones estarán indexadas a la inflación, es posible que el monto de la cuenta individual supere el monto de la pensión que un trabajador pudiera cotizar si se mantuviera con la cuota de la antigua Ley del Seguro Social.

generales (elevación de impuestos y reducción de gastos), deuda, venta de activos, y disminución de beneficios en el antiguo sistema³⁸.

En Chile hubo un incremento neto de ahorro gracias a que el gobierno hizo un esfuerzo fiscal para tener incluso un superávit de 8.5% del PIB antes de la reforma, en 1980 para poder financiarla. Es entonces que el nuevo sistema de pensiones tiene que ser evaluado en el tiempo, con el crecimiento de la población económicamente activa redimensionando el monto de las cuotas indexadas a la inflación y que el gobierno aporte fiscalmente el costo de la transición.

Ahora bien, hemos hablado de las características del ahorro en general para estudiar mejor su comportamiento y así poder entender el efecto de los sistemas de pensiones en el ahorro, aunque parece obvio que la creación de un sistema de capitalización aumenta el ahorro de las personas al tiempo que incentiva el ahorro nacional. Desde el punto de vista del individuo, las fuentes principales de ahorro para hacer frente al retiro y que pueden sustituirse total o parcialmente entre sí son: a) una parte del ahorro en activos financieros; b) una parte del ahorro informal (tandas, préstamos personales, joyas, etc.); c) una parte de ahorro que constituye la compra de una vivienda, y d) los fondos de pensión.

Esto conduce a pensar, que el individuo se previene por cualquier eventualidad en el futuro. Lo mismo sucede con los sistemas de pensiones al incentivar por medio del ahorro personal el ahorro nacional en favor del entorno económico. Sin embargo, las cosas se presentan de diferente manera a la hora de introducir el sistema financiero. De acuerdo con un análisis realizado a diferentes países de América Latina, se apoyó la hipótesis de que el ahorro financiero ha respondido más favorablemente a la estabilidad y al crecimiento económico que a las altas tasas reales de interés, mientras que la inflación ha sido su principal desincentivo. Además del efecto negativo que crea el funcionamiento del sistema financiero y a la incertidumbre que infunde sobre los rendimientos esperados en los agentes económicos³⁹.

Ahora bien, la inflación ocasiona graves distorsiones en el sistema financiero, ya que afecta a todos los activos, aunque su efecto es mayor sobre algunos dependiendo de la protección y respaldo que ofrezca el gobierno.

³⁸ Rodríguez Flavia, "Ahorro, inversión e incertidumbre en América Latina". CEMLA.

³⁹ Ruiz Tagle, Jaime. "La evolución del nuevo sistema de pensiones en Chile". En economía y trabajo en Chile, 1993-1994. Santiago, 1994.

Merece comentarse que para la formación de capital el efecto desplazamiento de los activos del sector privado por los bonos del gobierno es grave en la mayoría de los países que tienen alta inflación porque en estas economías el activo más seguro en moneda nacional son los bonos indizados del gobierno, por lo que su demanda ha aumentado en detrimento de los demás activos en el mercado. En todo caso, el seguro social financiado por este sistema no contribuye a incrementar el ahorro y en algunos casos contribuye al déficit del sector público y privado que tiene que hacer algunas transferencias al sistema, por no cubrirse con sus ingresos los gastos en que incurren. Este tema se abordará con mayor detalle en el siguiente apartado.

El efecto más nocivo de la inflación es el impacto que tiene en el financiamiento de la formación bruta de capital, la que se afecta no sólo por el acortamiento de los plazos de financiamiento del sistema bancario y la reducción de la demanda agregada, si no también por el desplazamiento en el crédito comercial que sufre el sector privado por el gobierno.

En consecuencia, el alza en los intereses genera una presión alcista sobre el resto de los precios. La razón de ello es que el precio del crédito (y la tasa de interés, que es el precio del crédito), tiene que ver, en mayor o menor medida con toda la economía, razón por la cual su aumento genera una presión alcista sobre el resto de los precios, presión que en las condiciones actuales de la economía se refuerza por la mayor devaluación del peso. Nuestra economía depende del crédito y del dólar, por lo que cada vez que sus precios aumentan, el resultado que es una presión inflacionaria.

El alza en los intereses, al ser la causa del encarecimiento del crédito, genera una presión inflacionaria, que dependerá en duración y magnitud del alza en las tasas de interés. Las autoridades monetarias han decidido mantener esta presión, y para ello han aplicado el llamado “corto”. El problema es que al no ofrecer todo el circulante que la economía demanda, la presión sobre las tasas de interés resulta alcista: menos dinero circulando implica una menor oferta de crédito, lo cual se traduce en un mayor precio del mismo.

Llegados a este punto no podemos olvidar que, en estos momentos, las causas de la presión inflacionaria son la mayor devaluación del tipo de cambio y el alza en las tasas de interés. En conclusión, los “cortos”, con los cuales las autoridades monetarias pretenden contener la presión inflacionaria, son la causa de que dicha presión se mantenga y crezca.

El tratamiento fiscal también es importante. Cuando es favorable, permite que una cantidad ahorrada antes de impuesto produzca resultados diferentes en términos de las futuras pensiones (la tasa de rendimiento del ahorro es mayor), lo que podría inhibir el ahorro si (por este efecto ingreso) ello es mayor que las ventajas fiscales por el hecho de volverlo más atractivo (efecto sustitución). Por el contrario, la obligatoriedad podría impedir la sustitución e ahorro al establecerse el sistema de pensiones: para aquellos que no hubieran ahorrado igual o más que la tasa de cotización, ya sea por su muy bajo nivel de ingreso o por su miopía sobre sus necesidades futuras (o información inadecuada), el forzoso representa un ahorro neto positivo. En Estados Unidos es donde se ha desarrollado más la investigación empírica sobre el efecto en el ahorro de los sistemas públicos de reparto con beneficio definido⁴⁰ y los de capitalización con contribución definida⁴¹. Con respecto al efecto de los primeros, M. Feldstein, es el pionero en trabajos que intentan demostrar que dicho efecto es negativo: el sistema de reparto reemplaza un ahorro personal (sin que el sistema público genere un ahorro sustituto) que ya existía para hacer frente al retiro con base en la promesa sobre las pensiones. Esas expectativas aumentan la riqueza esperada y tienen efectos negativos en el ahorro: esto, según Feldstein y para el caso estadounidense, disminuye el ahorro personal 40%. Esa evidencia no se ha desarrollado para otros países y no parece existir consenso sobre la importancia de su efecto negativo en el ahorro. Otros trabajos recientes de Feldstein tienden a verificar los resultados, aunque se refirieren sólo a Estados Unidos.

Ahora bien, hasta aquí se ha visto parte del efecto que puede traer consigo la aplicación de un sistema privado de pensiones en el ahorro y de otros de sus componentes que pueden influir en su comportamiento, sin embargo, diferentes estudios realizados y basados en experiencias de otros países confirman la posibilidad de que el efecto de un sistema privado de pensiones en el ahorro⁴², efectivamente puede contribuir al crecimiento económico si tomamos en cuenta que estas instituciones cobran grandes sumas por contribuciones obligatorias; también deberían

⁴⁰ Se caracteriza porque se establecen previamente los montos de las pensiones que otorgará, mientras que la tasa de cotización debe adecuarse a través del tiempo para financiar dichos beneficios. Es decir, se crea una cuenta generacional donde cada generación forma su propio capital. Este fue el antiguo sistema previsional mexicano, comúnmente denominado de reparto.

⁴¹ Se caracteriza porque se hace en forma individual con la creación de cuentas individuales, tal es el caso de las nuevas administradoras de fondos para el retiro que administrarán dichas cuentas.

⁴² Como lo demuestra la teoría y la experiencia antes de realizada la reforma, la cual se puede consultar en el estudio hecho por el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, en su libro: "Aspectos Financieros de la Seguridad Social en América Latina".

pagar cantidades crecientes en beneficios a los participantes que invierten reservas sustanciales, dando a los beneficiarios la propiedad de una parte de la riqueza nacional. Pues debido a estas actividades se podría influir en la distribución del ingreso, en la estructura del ahorro, la inversión y la composición del gasto gubernamental.

En el pasado, por ejemplo, la política fiscal era considerada como uno de los instrumentos más importantes para influir en la pauta y el ritmo del desarrollo económico, así como en el grado de equilibrio de la economía nacional. Pero con el tiempo han adquirido cada vez mayor importancia en este aspecto las transacciones de las instituciones de seguro social en virtud de sus consecuencias sobre la distribución del ingreso, la estructura y la propiedad de ahorros e inversiones, y la composición de los gastos gubernamentales.

En cuanto a la parte que corresponde a los rendimientos de las inversiones dentro del ingreso que obtienen las instituciones de seguridad social, éstas dependen de la importancia relativa de los seguros a largo plazo (vejez, invalidez, sobrevivientes), así como del número de años durante los cuales haya funcionado este tipo de seguro y de la bondad de las políticas de inversión aplicadas en cada país y de su efecto.

Un plan de seguro que cubra riesgos a largo plazo tiende acumular importantes reservas, sobre todo durante la primera época de su funcionamiento, porque la mayoría de sus obligaciones de pago se sitúan en un futuro remoto. La ampliación progresiva de la cobertura puede producir una continua acumulación de reservas. Por ejemplo, en Panamá y Ecuador, la buena aplicación de políticas de inversión, elevó la participación del rendimiento por inversiones dentro del ingreso al año hasta el 21% y 15% respectivamente; proporciones excepcionalmente elevadas.

En tanto que los ingresos percibidos por las instituciones de seguridad social se destinan al pago de beneficios y gastos de administración, y parte de ellos se ahorra. Por tanto, los ahorros eran la diferencia entre los ingresos anuales obtenidos en un período reciente y los gastos por beneficios y administración. Esto no significa que el incremento efectivo de cierta cantidad de esos ahorros nacional sea mucho mayor de lo que sería sin ella. Aunque resulta difícil determinar el efecto neto de programas de seguridad social sobre el ahorro⁴³.

Las cifras sobre esos ahorros se refieren a la acumulación producida en un lapso reciente, pero sin indicar la tendencia que se marcará en el futuro, puesto que no hay indicios, por ejemplo,

de que la base actuarial para determinar las contribuciones sea buena, si se juzga por la suficiencia de las reservas acumuladas para pagar el volumen de las pensiones cuando venzan en el futuro. Además de la dificultad de prever varios cambios de los factores que determinan las relaciones entre ingresos y pagos futuros, por ejemplo, los cambios de las bases actuariales del sistema, la magnitud de los ajustes hechos por arbitrio en la suma de beneficios o contribuciones, la naturaleza y solidez de las inversiones realizadas con las reservas, etc.

En efecto, la diferencia entre los ingresos anuales y los gastos corrientes al año está considerada como el ahorro de las instituciones de seguridad social. Desde luego que, las contribuciones del ahorro de la seguridad social no son indicio de la contribución al ahorro de la nación. Para ello se necesita determinar la suma del ahorro nacional ajustando la inversión interna bruta para descontar de ella las entradas y salidas de capital a la nación, y así poder hacer el cálculo aproximado del ahorro nacional.

Para una mejor estimación del efecto de la seguridad en el ahorro es también importante comparar los ahorros del seguro social con el volumen total de los ahorros transferibles, el cual resulta significativo en naciones donde resulta difícil movilizar los ahorros por las deficiencias del mercado de capitales y la concentración del ingreso en manos de un grupo relativamente pequeño de sociedades o individuos que obtienen ingresos. En esas naciones, el seguro social bien puede contribuir a movilizar los ahorros transferibles en medida mucho mayor que su participación en los ahorros totales.

Pero, no hay suficiente información respecto al volumen de ahorros transferibles acumulados, por lo que sólo pueden compararse los ahorros del seguro social con la adición anual a los depósitos de ahorro y a plazo en los bancos comerciales.

Mientras tanto la tendencia de las reservas de las instituciones del seguro social son limitadas y no manifiestan la tendencia de las reservas de los seguros a corto y a largo plazo por separado; por tanto, los números no reflejan la repercusión que tiene sobre las reservas los cambios del nivel de precios. Las presiones inflacionarias, exageran el aumento de las reservas en términos reales. Mientras que la tendencia de las reservas en los países será más o menos favorable en virtud de la inversión parcial en activos que son más o menos inmunes a la inflación.

⁴³ Esto se explica mejor cuando se habla del caso chileno, principalmente porque fue Chile quien adoptó primero la privatización del sistema de pensiones, caso que es retomado en el siguiente apartado.

El sistema de seguridad social en México comenzó a operar durante la segunda guerra mundial, cubriendo tanto el seguro social a corto como a largo plazo. El de corto plazo tuvo déficit varios años, los cuales son derivados de los importantes pagos que hizo por concepto de maternidad y de la extensión de los beneficios del seguro de enfermedad a los familiares de las personas aseguradas. Aunque también es conveniente tomar en cuenta la forma en que se invirtieron las reservas de las instituciones del seguro social, la cual ejerce una importante influencia sobre la solidez de los programas de seguridad social, así como sobre las políticas y normas de inversión de los países afectados. La mayoría de los gobiernos se ha dado cuenta de la capacidad que tienen los fondos del seguro social para financiar determinadas actividades.

En lo que respecta al efecto que pueden tener los sistemas de capitalización (en este caso, voluntarios), los estudios se refieren sobre todo a dos planes de ahorro que adquirieron importancia en los ochenta: el llamado cuentas individuales de retiro. Los trabajos de S. Venti y D. Wise pretenden demostrar que en ninguno de los dos programas se ha presentado una sustitución importante, ni entre ellos ni con otras fuentes de ahorro personal. Su enfoque es sobre todo empírico, aunque argumentan que los individuos no prestan suficiente atención a la necesidad de ahorrar y que la publicidad que acompaña a estos programas, así como los rápidos beneficios fiscales que se pueden obtener, sirven para que los individuos centren la atención en la necesidad de ahorrar, a lo que se añade que la publicidad podría hacerlos ver como productos diferentes a los existentes. Aunque hay indicaciones positivas de los efectos de los sistemas de capitalización (como veremos más adelante, según la experiencia chilena), no es clara la generalización de sus resultados. Por ejemplo, economistas de la OCDE consideran abierto el tema de la influencia de los sistemas de pensiones en el ahorro que hasta ahora no ha sido considerado como un factor importante que influya directamente en el desarrollo económico. Se piensa que las contribuciones de la clase media a los planes de seguro social se hacen probablemente a expensas inmediatas tanto del ahorro voluntario como del consumo. Aunque los beneficios de éste sirven de contrapeso a la reducción del consumo atribuible a sus contribuciones y a los precios mayores, es muy probable que se produzca una merma neta del consumo, por lo menos mientras no venzan a un ritmo rápido las obligaciones por pensión. Mientras que las contribuciones de los patrones al seguro social no tendrán fuertes efectos contraproducentes ni sobre los ahorros de las empresas ni sobre los dividendos que pagan. Los

empresarios tienden a invertir con la expectativa de un cierto margen de ganancia, y si los costos aumentan por tener que pagar contribuciones al seguro social, tenderán a reponer esos costos en forma de precios más altos para proteger el margen de utilidades.

El impacto de los planes de seguro social sobre los recursos del gobierno y la forma de emplearlos constituye un gravamen considerable sobre el presupuesto estatal, y esto es evidente considerando que muchos gobiernos han suspendido o reducido el pago de efectivo de sus contribuciones anuales al seguro social.

Puede pensarse que los ahorros aumentarán mucho más con seguros sociales que sin ellos en un lapso de varios años, siempre que vayan a los planes de pensión cantidades importantes de recursos, comparadas con los gastos que se destinan al bienestar social.

Una reacción de las instituciones de seguro social contra el riesgo de la inflación ha sido el interés que demostraron por invertir una parte importante en bienes inmuebles y en edificaciones como son: hospitales, clínicas, viviendas, etc. Invertir en éstos, sólo protegerá contra la inflación si el ingreso que producen aumenta en respuesta a la inflación.

La mala experiencia que ha traído la inflación produjo cierta tendencia a preferir las acciones y los tipos más especulativos de inversión que podrían estar más protegidos contra la inflación. Aunque exista la posibilidad de hacerlas, es mucha la presión que se ejerce para que se siga invirtiendo en préstamos directos al gobierno o en bonos emitidos por él o por organismos que éste patrocina.

Para una institución que cubre solamente riesgos a corto plazo, los hospitales, clínicas y edificios para servicios administrativos difícilmente serán inversiones productivas para colocar sus reservas en un sentido propiamente financiero, tal y como ocurrió en la quiebra del IMSS durante 1997, siendo que su déficit ya no era sostenible, por lo que se tuvo que modificar la Ley. Sin embargo, proporciona la base para que opere la institución de que se trate, pero se supone que no producirán un rendimiento como la inversiones de reservas.

Es casi seguro que la Seguridad Social tenga una gran influencia sobre la tasa nacional de acumulación de capital; pues tal parece que es la forma principal de ahorro para la jubilación. Sin embargo, el aumento de las prestaciones de la Seguridad Social puede reducir el ahorro personal y la acumulación privada de capital.

El efecto neto estos programas dependerán del equilibrio entre el ahorro extra debido a la jubilación inducida y la reducción del ahorro debida a la sustitución de acumulación privada por «riqueza» de la Seguridad Social. El efecto adverso de la Seguridad Social sobre el ahorro nacional agregado del cual, el efecto estaba representado por el valor presente de las prestaciones de jubilación y supervivencia a los que la población adulta actual era acreedora, o sea, por la «riqueza» de la Seguridad Social. Un mayor nivel de riqueza aumentaría el consumo actual y disminuiría el ahorro. Sumado a esto, el crecimiento de la riqueza de la Seguridad Social debería aumentar la jubilación y así estimular el ahorro. Sin embargo, las estimaciones estadísticas indican que la Seguridad Social reduce el ahorro privado.

En un análisis de las diferencias de las tasas de ahorro entre países ha demostrado que la pauta de la diferencia entre países de ahorro privado es consistente con el ciclo de vida: mayores tasas de ahorro en países con mayores tasas de crecimiento económico y proporciones más altas de población en edad activa.

El efecto de la Seguridad Social sobre el ahorro privado también explica el hecho de que la concentración de la riqueza haya permanecido estable durante los pasados cincuenta años a pesar de la presión económica hacia una mayor igualdad. Con una menor acumulación de capital, hay un nivel más bajo de productividad, y por tanto, una renta nacional es menor.

Se ha mencionado aquí, lo referente a la dependencia de los impuestos gravados, por lo que se debería acumular un fondo que se anticipe al cambio demográfico futuro. El desarrollar dicho fondo permitiría invertir la recaudación de los impuestos de la Seguridad Social que excediera a las prestaciones en deuda pública *previamente en circulación* comprando bonos del gobierno a los inversionistas privados. El interés neto percibido por el fondo de la Seguridad Social también se reinvertiría comprando esa deuda pública existente y en posesión del sector privado. Cuando llegue el cambio demográfico, el fondo podría reducirse pagando prestaciones superiores a la recaudación impositiva. De esta forma, la acumulación de deuda pública por el fondo de la Seguridad Social puede conducir a la acumulación de una cantidad igual de capital real poseído por inversionistas privados. El fondo no sólo mitiga el problema financiero a largo plazo, sino que también compensa el efecto adverso de la Seguridad Social sobre la acumulación privada de capital. Lo que no sucede, pues el sector público muchas veces utiliza las reservas para pagar sus propios gastos y no promueve la inversión productiva.

No cabe duda que una tasa de ahorro elevada supone una mayor intensidad de capital, una mayor productividad y un mayor nivel de vida; asimismo, experimenta un progreso técnico más rápido y un ritmo acelerado de desarrollo.

Empero, los programas de Seguridad Social han adquirido gran importancia en la mayoría de los países industrializados, a pesar de que las tasas de ahorro difieren para cada país. Sin embargo, estos programas tienden a reducir la tasa agregada de ahorro privado. Dado que no acumulan activos para satisfacer las obligaciones futuras como lo haría un sistema privado de pensiones, la reducción de la tasa de ahorro privado se traduce en una disminución correspondiente de la tasa de ahorro nacional.

Debido a la cantidad de estudios empíricos que analizan el tema aquí propuesto es muy limitado debido a la carencia de información adecuada, resulta difícil estimar, detectar y explicar los distintos esquemas de ahorro y, más aún su comportamiento, principalmente con la aparición del sector informal sin presentar un análisis estadístico al respecto.

Es por ello importante destacar el hecho de que para el caso de una fracción importante de consumidores en la economía mexicana, cuyos niveles de ingresos son bajos y que además enfrentan un limitado, y muchas veces nulo, acceso a los mercados crediticios y cuando esto sucede resulta que los préstamos no son recuperables o que ya son parte de la cartera vencida; además de los grandes déficits ocasionados por malos funcionarios.

En suma, un sistema de reparto puede tener un efecto negativo en el ahorro, aunque su importancia está lejos de ser clara. A la vez, hay razones para suponer que un sistema de capitalización podría tener efectos positivos en el ahorro, aunque ello depende mucho de las circunstancias en que se establece.

Finalmente, una vez dadas algunas de las características, determinantes y dificultades para mantener el ahorro, nos dedicaremos al problema que, en la actualidad, representan los sistemas de pensiones debido a su composición y características toda vez que las condiciones económicas no responden satisfactoriamente a este nuevo mecanismo por problemas de tasas de interés, inflación y paridad en el tipo de cambio.

b) Los problemas que enfrenta la seguridad social.

Los sistemas de pensiones están en situación crítica en todo el mundo, pero sobre todo en América Latina. Las causas atañen a deficiencias de la burocracia estatal, insuficiencias financieras del sector público (en particular luego de las crisis del petróleo y de la deuda que afectaron a la región en los decenios de los setenta, ochenta y aún en los noventa) y al aumento del empleo informal y de la pobreza. La reforma, no sólo vino a cambiar la forma de ejercer la seguridad social en México, sino que en materia de política económica una de las prioridades de ésta ha sido propiciar la generación de ahorro interno.

De lo que se trata es de hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del desarrollo y más aún, mantenerlo con el fin de evitar depender de recursos extranjeros y, en consecuencia, estar expuesto a salidas masivas de capitales. Sin embargo, la excesiva recurrencia al ahorro externo ha mostrado ser, tal y como se demostró la reciente crisis financiera de México en 1994, un factor sumamente inestable y riesgoso.

Pero, dadas estas circunstancias y los actuales problemas que enfrenta la seguridad social en el mundo, ¿qué posibilidades existen para mejorar la distribución del ingreso, la productividad, la inversión y el ahorro armónicamente para alcanzar el tan esperado crecimiento económico?

Sin duda, esto es algo que no se ha podido demostrar ni con la experiencia chilena que durante su aplicación en 1980, la cual no se puede negar que haya sido exitosa, mientras que en la actualidad ésta ya presenta notables insuficiencias. Es por ello que el presente apartado trata de presentar los problemas de la seguridad social, tanto en sus inicios como en la actualidad. Tomando en cuenta la experiencia chilena y de algunos países que han establecido este tipo de reformas. Así como de la factibilidad de que en México resulte exitoso su funcionamiento y que de verdad cumpla con las expectativas planeadas.

Existen dos esquemas generales de pensiones: por un lado están los esquemas autofinanciables o *Fully Funded* y, por otro lado, los esquemas de reparto, *Unfunded*. Una importante diferencia entre los esquemas de pensiones es la forma en que se administran y capitalizan los recursos. Por lo general, en los esquemas autofinanciables la capitalización se hace en forma individual con la creación de *cuentas individuales*, mientras que en los esquemas de reparto, se crea una cuenta en donde cada generación forma su propio capital.

Al respecto, los estudios que se han realizado sobre los problemas que enfrenta la seguridad social se encuentran los realizados por A. P. Diamond (1977), H. Aarón (1982), Carmelo Mesa-Lago (1993), OIT (1984a, 1984b), J. W. Cohen (1986) y A. G. Mackenzie (1988).

Así, en una revisión a la literatura existente se ha encontrado que, en el largo plazo, hay consenso de que los objetivos de la seguridad social tienen mayor alcance que simplemente la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Se orientan, principalmente, a permitir que las personas mantengan el nivel y calidad de vida y a fortalecer el sentimiento individual de seguridad. Si lo anterior fuera verdadero, ni la creciente prosperidad ni las fortunas en desaparición justifican el desmantelamiento progresivo de los sistemas de seguridad social. Lo que sería deseable y, a medida que se desarrollan los sistemas, será crecientemente necesario, es la capacidad de prevenir la ocurrencia de los riesgos.

El sentimiento de seguridad social frente a los riesgos sociales ha sido tradicionalmente el privilegio de una pequeña minoría de la población. La seguridad social, tal parece, ha hecho posible, para una mayor proporción de la población, el beneficio de mantener el mismo nivel de sus estándares y formas de vida, independientemente de las contingencias sociales (OIT1984-b). Un punto de vista es que la seguridad social reduce substancialmente la desigualdad relacionada con tales contingencias, de manera que, prácticamente, se eliminan los principales factores responsables de la permanente distinción entre las clases sociales.

Parece razonable que la seguridad social es un concepto de evolución⁴⁴ y depende de los mecanismos de soporte que se erijan para promover el crecimiento y la estabilidad de los sistemas. En 1984, un estudio de la OIT describió a la seguridad social como un instrumento para la transformación y el progreso social que debe ser preservada, apoyada y desarrollada como tal (OIT 1984 a). Es más, lejos de ser un obstáculo para el progreso económico, como algunas veces se ha sugerido, la seguridad social organizada sobre bases firmes y sólidas, puede promover tal progreso ya que, entre otras cosas, hace que desaparezca la ansiedad debida a la incertidumbre por el futuro (OIT 1984b).

Otro motivo de preocupación es la necesidad de sentimientos auténticos de solidaridad entre aquéllos que participan en los sistemas de seguridad social (Mc Greevey 1990). Se torna muy

⁴⁴ Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

Dr. Barba Ruezga Antonio. "Enfoque sistemático de la Administración de la Seguridad Social Latinoamericana". México D. F., 1993.

claro lo indispensable que es que los beneficiarios de sistemas tengan un papel activo en los procesos de desarrollo, asumiendo conscientemente la responsabilidad por el sistema que los beneficia. Su responsabilidad radica en la comprensión de que una economía débil e inestable necesariamente afectará la fuente de su vida. En ocasiones, esto implicará la necesidad de aumentar las tasas de contribución o reducir, en ciertos casos, los beneficios. Esto presupone entender la naturaleza inherente de los sistemas, la seguridad social interactúa sobre la macroeconomía y, como tal, las bases y la fuerza de un sistema dependen de las raíces que éste tenga en la economía nacional.

La evidencia demuestra que un buen número de sistemas podrían estar expuestos, en el futuro, a desequilibrios actuariales (Mackenzie 1988; McGreevey 1990). La operación de los sistemas de seguridad social ha estado sujeta a costos que se han ido incrementando rápidamente debido a la expansión horizontal y vertical en cobertura y nivel de los beneficios, la madurez de los sistemas de pensiones, las poblaciones que envejecen, el aumento de hogares uniparentales y las mejoras en el campo de la medicina (Mackenzie 1988). Además, el decremento de las fortunas económicas se ha traducido en cargas financieras. Finalmente, las reservas de los estos sistemas se han visto erosionadas por la pérdida de las contribuciones derivadas del ingreso.

La situación actual indica que las proyecciones de la población muestran incrementos futuros en la razón de dependencia (Bourne 1988; Mackenzie 1988). Junto con la madurez de los programas de pensiones y el desarrollo tecnológico futuro, esto significa que los costos continuarán en una espiral ascendente durante el futuro pronosticable. Estos costos podrían enfrentarse con mayor facilidad si decrece el desempleo y se obtiene una tasa razonable de crecimiento económico. Por lo que en el futuro próximo esto será difícil de alcanzar en la mayoría de los países.

Pues bien, los cambios en la composición de la estructura demográfica, especialmente en países de Europa Occidental, cuestionan la viabilidad financiera de los sistemas de reparto. A raíz de esto, se han podido identificar deficiencias de otra naturaleza tales como la escasa relación que guardan las aportaciones y los beneficios en dichos sistemas lo cual genera distorsiones en el ahorro de los individuos. Todo esto ha hecho que se replantee el papel de los sistemas de pensiones dentro de la seguridad social a la vez que surgen propuestas para llevar a cabo

reformas a los sistemas de pensiones que den viabilidad financiera al sistema procurando no lesionar los ingresos de los actuales y futuros pensionados.

Por tanto, de acuerdo con el ciclo de vida y con estudios realizados en varios países desarrollados y en desarrollo, una gran parte de las familias trata de nivelar su consumo durante el transcurso de su vida, ahorrando durante los años de trabajo y desahorrando durante los años de retiro; además de que ahorran por precaución. El ahorro es realizado a través del seguro social, los fondos de pensiones y seguros de vida privados.

Debido a la importancia de este tipo de ahorro y a la necesidad que tienen los países para aumentarlo, el marco normativo para asegurar que no se erosione con la inflación o que no vaya a perderse por quiebra de las instituciones depositarias debe ser prioritario.

En consecuencia, deben reglamentarse las inversiones de estas instituciones, supervisando que sus carteras no sean de mucho riesgo. En México, a partir de 1984, se liberalizaron las aseguradoras, permitiéndoles invertir libremente sus fondos, con la consecuencia de que invirtieron una alta proporción de sus carteras en activos de alto riesgo en la bolsa de valores que eran los que mayores rendimientos pagaban. Al caer la bolsa, se perdieron las ganancias con una alta proporción de las aseguradoras que están en dificultades financieras.

Uno de los problemas más graves que provocan los fondos de pensiones y aseguradoras es que garantizan al asegurado un valor nominal y no real por lo que para incentivar este tipo de ahorro hay que garantizar al ahorrador un valor real, sobre todo en los países con largo historial inflacionario. Esto se podría lograr usando parte de la prima o cuota que paga el asegurado o miembro del plan de pensiones, para comprar un nuevo seguro de corto plazo. Este seguro cubriría el valor adicional que representa el aumento del costo de vida durante ese lapso, logrando una indización a ese aumento. La forma de financiar este seguro, sin representar una carga financiera adicional para las partes, podría ser utilizando la práctica que tienen algunas compañías aseguradoras de cobrar una prima que excede el costo del aseguramiento durante los primeros años. Así se pagaría el seguro de corto plazo, en vez de reducirles luego el monto de las primas o pagarle al asegurado un beneficio sobre el monto acumulado, como se acostumbra normalmente.

En todos los países de América Latina, con excepción de Chile, para financiar el seguro social se utiliza el sistema pague a medida que va sucediendo, sistema que algunos estudios como el

de Boskin (1986), consideran que pueden reducir el ahorro personal y la formación de capital, aunque las evidencias a este respecto no son concluyentes y, además, este argumento es irrelevante si la confianza en el sistema de pensiones es bajo, porque el consumo no será estimulado si los individuos no esperan que sus contribuciones les serán devueltas en forma de pensión. Este razonamiento es válido sobre todo para países en los que el seguro social no cubre a una gran parte de la población, generalmente a los empleados en los sectores no formales y en las áreas formales.

En todo caso, el seguro social financiado por este sistema no contribuye a aumentar el ahorro y en algunos casos contribuye al déficit del sector público que tiene que hacer algunas transferencias al sistema, por no cubrirse con sus ingresos todos los gastos en que incurren. En México, por ejemplo, la diferencia entre gastos e ingresos de seguridad social en el periodo de 1980-1983, se comprueba que tuvo un superávit. En cambio, el caso chileno merece un análisis por separado, no sólo para entender el porque de sus déficit actuales, sino porque la experiencia puede ser provechosa para los demás países.

Aunque se pensaba que el efecto de la Seguridad Social sobre la tasa de acumulación de capital de la nación podría ser ignorado, se tuvieron que afrontar serios problemas financieros que, en un momento dado, sería necesario corregir. Tal es el caso de la «doble indización» de las prestaciones a la inflación, que fue erróneamente introducida en 1972 y elevar los impuestos lo suficiente para eliminar el déficit de entonces. Dado que para mantener tal estructura de prestaciones y el método de reparto para financiarlas, se requerirá duplicar los tipos impositivos de la Seguridad Social durante los próximos años.

Esto resulta del cambio en la estructura demográfica de la población y de la madurez del programa de Seguridad Social; la cual es importante porque significa que la alta tasa de rendimiento implícita de los jubilados han recibido hasta ahora sobre los impuestos que pagaron, será mucho más baja para quienes se jubilen en el futuro.

Comúnmente una simple medida de factibilidad financiera es: la relación del flujo de ingreso actual con el gasto actual. Esto indica la habilidad del ingreso actual para cubrir los gastos actuales obligatorios (número de años). Debido a la escasez de datos en las estadísticas de cobertura, se supone que el porcentaje de cobertura de la población se incrementa con el

tiempo. Esta evidencia empírica indica que la factibilidad de un sistema de seguridad social está en función de:

- la edad del sistema;
- el nivel de cobertura de la población y de la fuerza laboral;
- la gama de contingencias cubiertas; y
- la capacidad del sistema para recibir o generar ingresos.

Como ya se ha visto, la tendencia general parece sugerir que la factibilidad financiera declina a medida que se extiende la cobertura a un segmento mayor de la población, sujeta a los factores de alto riesgo cuando los indígenas pobres y enfermos y aquellos con ingresos volátiles son amparados por la seguridad social. Los gastos exceden los ingresos cuando las contribuciones se ajustan con poca frecuencia.

Las consecuencias financieras del cambio demográfico y de la madurez del sistema se pueden resumir mediante los cambios en los tipos impositivos requeridos para financiar las prestaciones de cada año futuro sobre una *base concurrente*. Existe también el problema de que esas futuras generaciones pueden rechazar la «obligación» de pagar un tipo impositivo más alto del que nosotros estemos dispuestos a pagar. Entonces, planificar un agudo incremento de los tipos impositivos incita el peligro de que los futuros jubilados no reciban las prestaciones que han previsto. Por lo tanto, un tipo impositivo más alto para la Seguridad Social exagera las distorsiones y desincentivos ya producidos por el sistema fiscal. Aunque, hay dos políticas alternativas que eliminan la necesidad de este futuro aumento: el desarrollo de un fondo de la Seguridad Social y la modificación del método de ajuste a la inflación para hacer que las prestaciones dependan de los salarios reales en vez de los salarios relativos. Esto se consigue utilizando los salarios indicados por el nivel de precios durante el periodo salarial. Ha sido un principio de la Seguridad Social el que los individuos con altos ingresos y contribuciones durante el curso de su vida deberían recibir prestaciones más elevadas.

Una posible alternativa para manejar el cambio demográfico y mejorar el monto de las pensiones sería la creación de un fondo alternativo⁴⁵, el cual sería una realidad debido a las presiones financieras sobre la reforma de la Seguridad Social. Sin duda este fondo permitiría manejar el cambio demográfico sin un súbito desplazamiento en los impuestos.

Lo cual se traduciría en simulaciones que se basen en las previsiones de prestaciones y nóminas imponibles preparadas por los actuarios. Estas previsiones aseguran una gama completa de supuestos acerca del tamaño de la población futura, el aumento del salario real, las tasas de participación de la fuerza de trabajo y jubilaciones futuras, etc.

El fondo, por su parte, debería obtener el rendimiento nacional sobre la inversión adicional que genera. Esto se combina de nuevo con el supuesto de que todo el incremento de los fondos público y privados se utiliza para financiar el consumo.

Dichas simulaciones implican financiar prestaciones con una tasa impositiva nivelada y terminar el período con un fondo igual aproximadamente a un año de prestaciones. En general, el fondo se agota en los años terminales por lo que se requerirá un aumento del impuesto en algún momento posterior. Además, el fondo terminal a nivel de transacciones hace una contribución temporal limitada para compensar el efecto adverso de la Seguridad Social sobre la formación de capital.

Finalmente, el fondo debe ser lo suficientemente grande como para su renta pueda no sólo financiar las prestaciones, sino también la reinversión, de forma que el fondo crezca lo suficiente como para continuar financiando las prestaciones futuras.

Un claro ejemplo de la crisis que presentan los sistemas de seguridad social puede apreciarse en el caso chileno, cuya principal causa tiene que ver con el aumento de la longevidad, de 1970 a 1990 la esperanza de vida al nacer aumentó en más de ocho años. Como ya es sabio, en mayo de 1981 se creó un sistema de pensiones basado en la capitalización individual, administrado por instituciones privadas lucrativas y destinado a los trabajadores de la sociedad civil. Las fuerzas armadas y de orden público mantuvieron sus sistemas de reparto. Después de 14 años, el sistema de capitalización individual no ha traído consigo una mayor cobertura de la población como se esperaba.

⁴⁵ Véanse los trabajos del Centro de Estudios Monetarios para Latinoamérica en, Aspectos Financieros de la Seguridad Social en América Latina.

El nuevo programa de pensiones no ha logrado atraer en forma relevante a los independientes, que pueden elegir otras opciones para invertir sus ahorros.

Los ingresos gravables declarados son muy inferiores a los reales. Así, aunque el trabajador estuviera interesado en efectuar imposiciones en su cuenta de capitalización individual, sigue existiendo una cuota importante de evasión. En febrero de 1995, el ingreso gravable promedio era de unos 460 dólares frente a un ingreso promedio por persona ocupada de más de 1,000 dólares mensuales. La administración del sistema de capitalización individual es muy cara. Una parte importante de este costo proviene de la dura competencia entre las Administradoras de Fondos de Pensiones chilenas.

De hecho, los gastos en “ventas” se estiman en 100 millones de dólares al año, cifra superior al total de remuneraciones del personal de las AFP que se estiman en 91 millones de dólares. Para disminuir los costos administrativos de los traslados, el gobierno envió al congreso un proyecto de ley que premia a los que permanecen, disminuyéndoles las comisiones; entre los costos del nuevo sistema no se consideran los que corren por cuenta de las empresas que deben realizar los pagos en las AFP que han elegido sus trabajadores.

De hecho, el costo del seguro fluctúa en torno a 1%, de manera que las AFP retienen 2/12 (16.7%) del 12% que entregan los trabajadores para sus pensiones de vejez.

La rentabilidad del fondo de pensiones fue extraordinariamente alta en los 14 años de funcionamiento del sistema, pues llegó a un promedio superior a 13% real. Sin embargo, en 1995 pasó a ser negativa (cayó 2.5%) debido a la baja de las acciones en particular las del sector eléctrico en las que estaban invertidos importantes recursos de las AFP.

Las altas tasas de rentabilidad real de los primeros años se asociaron a factores circunstanciales, como la crisis de los ochenta o al alza del precio de las acciones en 1990. Algunos autores estiman que las inversiones en instrumentos de rentabilidad variable (como la acciones), que envuelven mayores riesgos, tendrían una rentabilidad mayor que los instrumentos de rentabilidad fija.

Pero esta pretensión no tiene sentido, ya que algún día, en el largo plazo, los riesgos se harán realidad al menos en cierta proporción.

En el muy largo plazo y para grandes volúmenes, la rentabilidad de las acciones tienden a coincidir con la de los instrumentos de renta fija por que ambos tipos de instrumentos financieros dependen de la misma economía real y no pueden apartarse de ella.

Las rentabilidades obtenidas hasta ahora por el sistema de las AFP no podrán repetirse en el futuro, porque se deben invertir enormes y crecientes sumas que difícilmente encuentran espacios para obtener buenos rendimientos.

La diversificación y ampliación del mercado de capitales ofrece mayores posibilidades para invertir. Desde 1986 se permite la colocación de los fondos en acciones de empresas, y en mayo de 1995 se autorizó a las AFP a aumentar de 30 a 37 el porcentaje de los fondos que pueden invertirse de esa manera.

Es necesario considerar que la rentabilidad de los fondos de las pensiones es mayor que la de las cuentas de capitalizaciones individuales. Esta última se calcula descontando los costos de las comisiones y del seguro de invalidez y sobrevivencia. Con todo, los costos influyen más en el corto plazo que en el mediano y largo, ya que actualmente no se cobran comisiones por mantener el saldo. Como dato interesante cabe destacar que la administradora que cuenta con el mayor número de afiliados es la que ha tenido la rentabilidad más baja.

Ahora bien, el caso de Chile es un claro ejemplo de los problemas que enfrenta la seguridad social en la actualidad, lo que podría tomarse en cuenta antes de aplicar este tipo de reformas; sobre todo cuando las condiciones bajo las que se construye no son las más convenientes para que pueda tener un efecto positivo sobre el desarrollo económico.

Dentro de los problemas que enfrenta la seguridad social, además de los ya aquí mencionados, tenemos los que tienen que ver con la diversificación de la cartera de inversiones, el de la incidencia del “saqueo” gubernamental y el correspondiente al grado de solidez actuarial, de los cuales se tienen los siguientes detalles.

En cuanto a la diversificación de la cartera de inversiones parece razonable afirmar que, a menos de que la administración sea astuta, con la intención de mantener al menos un grado mínimo de solvencia futura, los sistemas de seguridad social pueden introducir retos formidables para los gastos del gobierno central.

En la mayoría de los sistemas existen dos factores predominantes relacionados con la solvencia, que como se verá no es la mejor salida de la crisis del IMSS, sino una forma de financiar las

deudas que el gobierno ha contraído. Por una parte, vemos el uso de los fondos de seguridad social para financiar las deudas del gobierno central. Por la otra, observamos la necesidad de mayores asignaciones del estado a los sistemas. Con los futuros desequilibrios actuariales esperados, y el poco probable prospecto de mejorar el financiamiento del estado, puede esperarse que la diversificación de la cartera de inversiones sea un tema recurrente.

A pesar de la escasez de datos, hay evidencias de que los fondos de seguridad social parecen ser típicamente invertidos en papeles gubernamentales de bajo rendimiento, y las instituciones de seguridad social parecen funcionar ineficientemente para la obtención de una tasa razonable de retomo real en los fondos invertidos (Samuel 1990, McGreevey 1991; Mesa-Lago 1991^a).

Existe evidencia de una correlación positiva entre la distribución de inversiones en activos de rendimiento variable y las tasas reales anuales globales. En un estudio de la cartera de ocho países, Mesa-Lago encontró que la inflación y la insistencia de los gobiernos en que los sistemas inviertan en papel gubernamental, contribuye a los bajos retornos sobre la inversión en cartera (Mesa-Lago 1991a).

Ante tales hechos, la evidencia indica la necesidad de reducir la posesión de instrumentos de inversión gubernamentales, que normalmente tienen una tasa de interés fija menor que la de los bancos comerciales. Si los sistemas continúan haciendo cuantiosas inversiones en instrumentos gubernamentales, la racionalidad implica que tales instrumentos tengan rendimientos variables indizados a la inflación (Mesa-Lago 1991a). Sin embargo, la realidad de las restricciones que enfrentan los gobiernos en desarrollo sugiere que probablemente ellos no estén en posición de permitir de muy buena gana una mayor carga en su deuda.

Los préstamos personales e hipotecarios también parecen ser malas inversiones para la mayoría de los sistemas de seguridad social (Mesa-Lago 1991^a). Sus tasas de retorno son bajas, involucran altos costos de administración y dificultades en la supervisión, monitoreo y recolección de los pagos (Consejo Nacional de Seguros de Trinidad y Tobago 1993).

Por el lado de la incidencia del “saqueo” gubernamental tenemos que, las reservas acumuladas de fondos usualmente se invierten para permitir una mayor solvencia a los sistemas. Sin embargo, dado que generalmente están bajo el control de cuerpos reguladores, a los administradores de fondos les falta autonomía en el uso de los mismos. Los gobiernos

“solicitan préstamos” de las reservas de la seguridad social para cubrir los gastos corrientes de infraestructura social del presupuesto del estado y rara vez lo devuelven completamente.

Incluso, el principio de autonomía no proviene la incautación de fondos o excedentes que en una forma u otra hace el estado (Mouton 1995).

La experiencia internacional muestra que cuando el sector público manejó las reservas de los fondos de pensiones los rendimientos reales resultaron en general negativos.

Por supuesto, se reconoce que los sistemas de seguridad social deben coordinar políticas con otros organismos públicos. Sin embargo, esto no significa que no deba permitírseles más autonomía en la asignación de las reservas acumuladas. Más aún, las consideraciones del costo de oportunidad no justifica la operación de fondos para financiar otras obligaciones de gasto gubernamental. Esto es cierto cuando estos fondos no se canalizan a la inversión pública, sino que se utilizan para cubrir ciertos rubros del gasto corriente.

Se ha sugerido anteriormente que una de las principales metas de la seguridad social es la promoción del crecimiento económico y desarrollo por vía del ahorro forzado y la acumulación de capital. Nuestra preocupación actual es que el “saqueo” gubernamental, junto con la distribución de los fondos saqueados, va en contra de la meta de la seguridad social mencionada anteriormente.

Aceptamos que la autonomía es necesaria, pero no suficiente para el funcionamiento de buenas inversiones. Sin embargo, es más probable proveer una mejor oportunidad para el uso óptimo de las reservas de seguridad social, dado que el proceso de decisión aquí comúnmente no se ve presionado por las exigencias políticas. Esto será aún más cierto si la autonomía solicitada por la seguridad social es compaginada con el grado apropiado de contabilización. La mayor inquietud es la necesidad de poner la solidez actuarial del sistema en base que sea más controlada por los administradores del sistema. Con base en el análisis actuarial que utiliza datos demográficos, de empleos y salarios, se efectúan recomendaciones sobre las tasas iniciales de contribución que se requieren para los diversos beneficios y la apropiada estructura financiera del sistema de seguridad social.

En efecto, se espera que el actuario recomiende un sistema que facilite la operación armónica de los sistemas. Tales recomendaciones incluyen las tasas de contribución y los beneficios. Los desequilibrios actuariales proyectados al ser menores las contribuciones que los pagos de

beneficios puedan servir para reflejar o una falta de evaluación actuarial rigurosa o una falla de los sistemas para poner en práctica las recomendaciones de los actuarios.

Las valuaciones actuariales, que pretenden asegurar que los sistemas continúen operando con bases financieras sólidas, generalmente son requerimientos estatuarios que deben ser cumplidos cada tres a cinco años. Deben ser capaces de asegurar los medios para que las contribuciones sean adecuadas para soportar la inflación futura y el desempleo. Debe haber un aseguramiento de la habilidad de los sistemas para pagar las prestaciones a medida que se vuelven más y más maduros. La habilidad de las técnicas actuariales para lograr esto de manera efectiva, ha sido cuestionada (Feldestein 1974^a; Munnell 1977).

Los sistemas de aseguramiento social (especialmente aquéllos que otorgan pensiones) que operan sin valuaciones actuariales periódicas, en el largo plazo, han defraudado las expectativas de los beneficiarios y los contribuyentes (OIT 1984b). En la medida en que hay cambios en la sociedad y en la economía es razonable esperar que las demandas al sistema cambiarán. Es posible, entonces, que incluso un sistema que ha sido establecido con una base actuarial sólida se vuelva ineficaz debido a la falta de ajustes actuariales.

Pero además de estos problemas de estructura, existen ciertas restricciones que los países presentan para superar las crisis en las cuales se encuentran sumidas, como lo son las restricciones económicas, las de origen externo, y las de origen interno.

A partir de 1981, se han ensayado en América Latina y el Caribe diversas fórmulas para ajustar las economías y superar la crisis, entre cuyos rasgos se encuentra la incapacidad de crecer en forma sostenida y en el marco de una razonable estabilidad.

No obstante la gran heterogeneidad de situaciones que se presentan hoy en la región, la mayoría de los países no han logrado crecer sostenidamente desde principios de la década; muchos ni siquiera han crecido. Entre aquellos que lo hicieron, ello casi siempre se logró a costa de un eventual agradecimiento del desequilibrio externo, de un repunte de las presiones inflacionarias, o de ambos. Por añadidura, lejos de acercarse al cumplimiento del objetivo de acceder a un crecimiento más equitativo, los países se han ido distanciando de él, ya que en general los efectos de la crisis han sido marcadamente regresivos.

Por su parte, las restricciones de origen externo, que históricamente han influido de manera decisiva sobre el comportamiento de las economías de la región, adquirieron dimensiones particularmente adversas en los años ochenta, cuando:

1. El alto grado de incertidumbre o impredecibilidad del régimen comercial y financiero internacional, que se refleja, entre otros factores, en tasa de cambio fluctuantes, la intensificación de presiones proteccionistas y ritmos de expansión económica relativamente pausados.
2. El notable debilitamiento en la transmisión de los impulsos dinámicos del intercambio comercial a nivel mundial hacia los países latinoamericanos.
3. El creciente peso del servicio de una abultada deuda externa, magnificado por los niveles excepcionalmente elevados de las tasas de interés internacionales durante la mayor parte del período.
4. La abrupta caída de los niveles de financiamiento externo.

Un reflejo elocuente de cómo estos rasgos interdependientes afectaron a la América Latina, se encuentra en el hecho de 1986, cuando el índice de precios de intercambio promedio había alcanzado sus niveles más bajos de las últimas décadas, el conjunto de los países de la región simultáneamente transfirió recursos financieros al exterior por montos en promedio cercanos al 4% de su producto interno bruto. En vista de que la región en su conjunto históricamente recibía recursos netos del exterior por un monto equivalente a 2% del producto interno bruto, el vuelco en la transferencia de recursos ha sido mayúsculo, convirtiéndose en el hecho central que condicionó el desempeño económico de muchos países de América Latina.

Las restricciones de origen interno se encuentran indisolublemente ligadas a fenómenos de origen externo. Algunas son de viejo cuño y otras, propias de la coyuntura:

1. Niveles deprimidos de la demanda interna, y en especial de los estratos mayoritarios de la población.
2. Presiones inflacionarias incrementadas por las políticas de ajuste adoptadas, y en especial las relacionadas al dominio cambiario.

3. Declinantes niveles de inversión y del ahorro, entre 1981 y 1986 la proporción del producto dedicada a la inversión se redujo cerca de 24 a 16%; los rubros más afectados por la disminución en la formación de capital han sido los relacionados con la infraestructura física o industrial.
4. Escasa capacidad del estado para la movilización de recursos reales y financieros para el desarrollo. El estado ha debido afrontar un incremento de sus gastos para financiar el pago de los intereses de la deuda. Sus ingresos tributarios, además, se vieron limitados por la reducción del nivel de actividad económica. Así, en términos presupuestarios los gobiernos han restringido su capacidad de maniobra a niveles mínimos, en particular como agentes económicos responsables por la inversión pública, que ha sido el componente de gasto fiscal más afectado por los programas de ajuste aplicados.
5. Agotamiento de las principales fuentes de impulsos dinámicos del largo periodo de posguerra. La demanda externa, lejos de cumplir su papel de estímulo al crecimiento, hoy se ha convertido en banda transmisora de recesión. Este fenómeno se debe a complejos factores propios de cada país y de la economía internacional, entre los que se destaca la elevada dependencia del sector exportador latinoamericano y del Caribe de bienes primarios cuya demanda en los mercados mundiales ha evolucionado a ritmos decrecientes. Por añadidura, el imperativo de los países de la región de generar divisas los ha llevado, en muchos casos, a elevar el volumen de la exportación de bienes primarios convirtiéndose así en uno de los elementos que contribuyeron a la notable caída de los precios unitarios.
6. Crecimiento caracterizado por un sesgo concentrador, y por la persistencia de importantes contingentes de población que seguían viviendo en condiciones de extrema pobreza. Durante los años ochenta, marcados por bajos ritmos de crecimiento o incluso retroceso, elevados niveles de desempleo y especialmente de subempleo, así como restricciones salariales, ese panorama sin duda se ha agravado.

A primera vista, los mismos factores externos que impidieron el crecimiento sostenido durante la mayor parte de la presente década perdurarán e incluso podrían agravarse para lo que resta de los años ochenta en adelante. La incertidumbre que viene caracterizando la economía internacional se agrava ahora con la probabilidad de un periodo de expansión muy pausada de las principales economías industrializadas del mundo e incluso de un riesgo de recesión como

consecuencia de los desequilibrios macroeconómicos de la mayor de esas economías, sumados a la repercusión que tendrá sobre las relaciones económicas internacionales la manera en que se responda a dichos desequilibrios.

Debido al bien conocido comportamiento pro-cíclico del capital privado y las restricciones financieras que afectan a los organismos multilaterales, es altamente improbable que la región en conjunto amplíe de manera importante su acceso a nuevos recursos de capital, sean éstos públicos o privados; ni parece ser realista que la repatriación de capitales nacionales que pueda llegar a magnitudes que compensen la previsible caída del financiamiento externo. Finalmente, como se ha reiterado, el problema de la deuda externa sigue presente, restringiendo la capacidad de crecer en el corto plazo de la capacidad de canalizar ahorros hacia la inversión con miras de crecer en el futuro.

Con todo, la incidencia de este último obstáculo es la que admitiría mayor variación durante el próximo quinquenio en relación con el anterior. Como es sabido, entre 1980 y 1983, la mayoría de los países de la región tendieron a subordinar el cumplimiento de determinadas metas de crecimiento económico al servicio de la deuda externa. Conforme esta práctica condujo inexorablemente a tensiones, se procuró conciliar una meta de crecimiento económico mínimamente aceptable con el servicio ininterrumpido de la deuda, mediante restricciones periódicas y préstamos “forzosos” para financiar parte de los intereses vencidos, lo cual mitigó pero no permitió superar la restricción dominante a la cual se subordinaron las metas del desarrollo: la transferencia de recursos.

Todos estos problemas han generado cierta incertidumbre sobre el rumbo que ahora debe tomar en cuenta la seguridad social para no caer en los mismos errores siendo lo suficientemente capaces para aprender tanto de las experiencias propias como de las ajenas.

Un ejemplo de ello son las cifras presentadas por el IMSS, que demuestran, al parecer, su buen funcionamiento y resultados obtenidos durante el poco tiempo de su aplicación, a pesar de que a mediados de 1998 los resultados no han sido tan alentadores, sino por el contrario, algunas de las AFORE tuvieron que fusionarse con otras debido a los graves pérdidas que sufrieron durante su primer semestre de operaciones. Al respecto, podríamos resumir las cifras del IMSS de la siguiente manera:

Origen de los ingresos en 1998
(millones de pesos)

1.	Pago de cuotas obrero-patronales	53,655
2.	Cuotas del gobierno federal	16,825
3.	Por uso de bienes	3,296
4.	Ingresos diversos	2,699

Esto nos da una idea de su buen funcionamiento, dado que se han favorecido las condiciones laborales a diferencia de las que se tenían anteriormente. Esto quiere decir que el gobierno va tener una mayor aportación que la establecida antes de la reforma:

Aportación del gobierno al IMSS

1996	1998
4.5%	43%

Sin duda, la meta que ahora enfrenta el IMSS será la de elevar la calidad de sus servicios, así como la de reducir rezagos. A la fecha la operación del nuevo sistema ha arrojado los siguientes datos correspondientes a los primeros meses de este año:

- Se crearon 637,000 empleos formales permanentes, un 7% más que en 1996.
- Con un incremento de 9,837,356 afiliados fijos.
- Es probable generar un número similar de trabajos para este año. Para este fin, el gobierno federal aportará 36.818 millones de pesos, equivalentes a 43% de los ingresos en efectivo del instituto, en comparación con el 4% con la antigua Ley.

La nueva ley permitió incrementar la participación del gobierno al nivel de ingresos en efectivo en más de 39%. Tan sólo de 1996, a 1998 la aportación del gobierno se incrementó trece veces al pasar de 2,753 millones de pesos a 36,818 millones de pesos.

Para 1998 el IMSS cuenta con un presupuesto de ingresos efectivo de 87,265 mdp en tanto que el gasto en efectivo ascenderá a 85,235 mdp, lo que significa 2.2% del PIB.

Los ingresos de operación presupuestados para este año serán de 76,475 mdp de los cuales 53,655 al pago de cuotas obrero-patronales; 16,825 millones por cuotas provenientes del

gobierno federal; 3,296 millones de los ingresos derivados del gasto administrativo por el uso de bienes afectos al seguro de invalidez y vida; y 2,699 millones por ingresos diversos.

Por lo que a egresos se refiere, el presupuesto de operación es de 75,343 millones de pesos cantidad que representa un incremento de 13.3% con respecto al año anterior, por lo que se prevé un remanente de 1,131 millones de pesos.

Del total de egresos del presupuesto de operación se destinarán 70,293 millones de pesos al gasto programable, de los cuales 36,951 millones corresponden a servicios de personal: 9,450 millones a consumo de bienes; 3,393 millones a servicios generales; 3,296 millones al gasto administrativo, por uso de bienes incorporados en la reserva del seguro de invalidez y vida; y 17,203 millones a prestaciones en dinero. El presupuesto aprobado asciende a 2,994.2 mdp cifra que da un incremento con respecto al año anterior del 53%.

De este total, 871.2 millones corresponden a construcciones, 95% más que en el período anterior; 1,100 millones a conservación, 50% adicional; y 1,023 millones a la adquisición de equipo, fundamentalmente médico, 32% mayor. El programa de educación, salud y alimentación del gobierno federal, beneficiará a 68,952 familias en 1,191 localidades, además que el instituto surte y distribuye mensualmente más de 8 millones de recetas médicas.

En 1997 los empleos fijos ascendían a 637,000. El IMSS comunicó que en el período de enero-diciembre/1997, los sectores donde se generaron más empleos fueron: industrias con 373,318, servicios, 218,000; comercio, 81,000 y agropecuario con 2,400 puestos.

Los ingresos recaudados en 1997 fueron 72,422 mdp y sus egresos de 66,378 mdp lo que permitió alcanzar 1.5% más en relación con el presupuesto modificado y en 8.7% al presupuesto original.

De los egresos del IMSS para 1997, se destinaron 51% a servicios de personal, 26% a prestaciones en dinero, 14% a consumo de bienes, 5% a uso de bienes y 4% a servicios generales. Gracias a los ingresos institucionales, el IMSS, incrementó su presupuesto de egresos de 66,625 millones de pesos a 72,422 millones.

El programa de inversiones contó con 1,956.7 millones de pesos de los cuales correspondieron 446.8 millones al programa de construcciones; 776.9 millones al programa de equipamiento y 733 millones a conservación. Al concluir la vigencia de la legislación anterior se contaba con un patrimonio de 48,402 mdp y una reserva actuarial de 4,623 mdp.

Hasta el 31 de diciembre del año pasado se alcanzó la cifra de 39,461,964 derechohabientes, de los cuales 12,713,824 son trabajadores asegurados permanentes.

De 1995 a 1997 se dieron casi 300 millones de consultas, más de 3,800.000 intervenciones quirúrgicas y se registraron más de 5,500,000 ingresos hospitalarios.

La tasa de mortalidad materna bajó en 1995 de 35 por cada 100.000 nacidos vivos, a 29 en 1997, y la mortalidad perinatal de 15 a 13.9/c 1000. Al término del año pasado el IMSS protegía a 1,680,510 pensionados, 17% más que al inicio de 1995.

La erogación por concepto de pensiones paso de 7,242 millones de pesos en diciembre de 1994 a 17,546 millones en 1997 lo que significa un incremento de 143%.

Sin embargo, hay controversia por la forma de medir los resultados. En un año el ahorro de los trabajadores afiliados a las AFORE obtuvo un rendimiento real de 2.33% en promedio por encima de la inflación. Mientras que, datos de la CONSAR indican que del 31 de agosto de 1997 a igual mes del presente año 16 AFORE registraron una rentabilidad positiva.

Así, mientras que Bancomer ofreció las mejores ganancias del mercado con 3.56% Bancrecer Dresdner fue la única con una rentabilidad negativa de 1.13%. No obstante, en estos resultados no está descontado el efecto del cobro de comisiones; por lo que la AFORE dió a sus afiliados un rendimiento de gestión de 1.64%. En tanto que para todo el sistema, dicha rentabilidad se colocaría en 2.77%, tomando en cuenta ese factor.

Mientras que bajo el parámetro conocido como indicador de rendimiento neto, es decir, el resultado actual proyectado en un plazo de 24 años de mantenerse la estructura vigente de comisiones, sería de 1.36% en promedio para todo el mercado. Dado que el nuevo sistema está diseñado para que pague tasas reales a los trabajadores cotizantes en el IMSS.

Por ello, el ahorro de los afiliados está obteniendo los mejores rendimientos que en estos momentos puede pagar el país. En cambio, hay otros instrumentos de ahorro que están pagando debajo de 15%, cuando se espera una inflación anual de 15%. Por lo que trabajador en lugar de acumular riqueza está perdiendo capacidad de compra.

Los rendimientos obtenidos por las AFORE y SIEFORE se muestran en el siguiente cuadro.

RENTABILIDAD DE LAS SIEFORE

31 de agosto de 1997 al 31 de agosto de 1998.

AFORE	SIEFORE	Rendimiento de la SIEFORE*		Rendimiento de Gestión**	
		Nominal	Real***	Nominal	Real***
Atlántico Promex	AP Index	19.68	2.98	21.01	4.12
Banamex	Banamex No.1	18.70	2.14	18.70	2.14
Bancomer	Bancomer Real	20.35	3.66	20.35	3.56
Bancreer Dresdner	Bancreer Dresdner1-1	14.89	-1.13	16.12	1.64
Sólida Banorte General	Fondo Sólida Banorte	19.71	3.01	21.35	4.41
Bitel	Bitel SI de Renta Real	18.69	2.13	18.69	2.13
Capitaliza	Capitaliza	19.38	2.72	19.38	2.72
Confía Principal	Confía Principal	18.82	2.25	20.00	3.26
Garante	Garante 1	18.43	1.91	16.43	1.91
Génesis	Génesis Metropolitan	19.32	2.67	19.32	2.67
Inbursa	Inbursa	18.86	2.28	20.70	3.86
Previnter	Previnter	18.33	1.82	18.33	1.82
Profuturo GNP	Fondo Profuturo	18.79	2.22	19.37	2.71
Santander Mexicano	Ahorro Santander Mexicano	17.81	1.37	18.90	2.31
Tepeyac	Tepeyac	18.95	2.35	20.01	3.26
XXI	XXI	17.20	0.85	18.18	1.67
Zurich	Zurich	17.83	1.39	19.34	2.69
Promedio ****		18.82	2.33	19.44	2.77

*Rendimiento calculado con base en el incremento del precio de la Siefore.

**Rendimiento que obtuvieron los activos de las Siefore antes del cobro de comisiones sobre saldo.

***Para el cálculo del rendimiento real se utilizó la variación del INPC.

****Promedio ponderado por el valor de las carteras.

Por su parte la AFORE de Bancreer-Dresdner considera que en fechas recientes se ha despertado cierta controversia respecto a la manera de medir el rendimiento de las SIEFORE.

La metodología que se ha empleado para medir la variación del precio de la acción de las sociedades de inversión en un cierto periodo permitiría comparar sus resultados siempre y cuando se aplicara el mismo esquema de cobro de comisiones.

“Al tomarse en cuenta esta característica la mayor parte de los análisis tienden a concluir que una cifra mayor implica necesaria y directamente un mejor resultado para el cuentahabiente lo cual es incorrecto”, mencionó.

Para Gerardo Gamboa Ortiz, de la Valuadora GAF, la inversión de los recursos de los trabajadores en el mercado financiero estimulará la creación de nuevas SIEFORE que canalicen sus recursos hacia otras opciones no previstas en el régimen de inversión actual.

Si las SIEFORE canalizaran inicialmente 10% de sus recursos al mercado accionario, se podrán generar beneficios a mediano plazo tanto para éstas como para las emisoras.

En cambio, no ha sido necesario conocer las deficiencias que este tipo de reformas traen consigo ya que éstos se han presentado antes de comenzar a ver los beneficios del nuevo sistema, a pesar de los datos presentados por el IMSS a favor de su gestión; pero lo que no podrá evitarse es el golpe que dio a las SIEFORE la caída de los petroprecios y de las condiciones económicas en general, que de seguir así, con el tiempo, no sería posible asegurar su continuación y mucho menos asegurar que el valor de una pensión no se vea deteriorada por la inflación. Puesto que, desde las generaciones fundadoras del IMSS, ninguna ha tenido como beneficio una pensión cuyo valor real se mantenga en el tiempo. Mucho menos, los cambios legales recientes (SAR) para mantener el valor mínimo de las pensiones han conseguido evitar apenas que éstas caigan por debajo del salario mínimo.

Ahora bien, siguiendo con el tema de la caída en los petroprecios, resulta que una vez más el régimen de inversión demostró su alta seguridad ante este tipo de eventualidades como lo han sido la crisis asiática y del petróleo, no es probable que bajo estas condiciones se mantengan este tipo de inversiones, pues en agosto de este año, las AFORE han reportado serias pérdidas.

Según esto, el valor de los fondos de las SIEFORE disminuyó con la caída del precio del petróleo. Sin embargo, lo importante de esto es que en forma acumulada el rendimiento fue mucho mayor respecto a otros instrumentos de inversión. De acuerdo con estudios elaborados al interior de la CONSAR, en un escenario muy extremo el valor de dichos fondos tendría impacto en alrededor de 3%, pero no se precisó si esto sucedió con la baja de los petroprecios. Tal parece que, “el actual régimen de inversión para las SIEFORE está muy protegido contra variaciones de tasas, y ha demostrado a todas luces que está pagando el mejor rendimiento que cualquier otro instrumento de ahorro popular” .

Con un régimen con mayor riesgo que sería la inversión en bolsa y un panorama de estabilidad financiera, los fondos sí se verían afectados, por lo que la CONSAR analiza la conveniencia de autorizar una segunda SIEFORE en estos términos.

Aunque, según datos publicados por la Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro (AMAFORE), los días en que se presentó la baja más drástica en el precio del crudo a nivel internacional, el valor de las SIEFORE no bajó de 17%, rendimiento considerado “muy bueno” respecto a otros instrumentos. Mientras que las cuentas de ahorro típicas estuvieron reportando entre el 10 o 12%, las SIEFORE presentaron un rendimiento acumulado de 20%.

Debe reconocerse también la capacidad de las AFORE en la administración del riesgo en escenarios poco favorables como los que se han presentado en los últimos meses, lo que no asegura mantener estos buenos resultados por mucho tiempo.

Al 30 de marzo de 1998, el número de afiliados a las administradoras de fondos ascendió a 11.9 millones de trabajadores y la plantilla de agentes promotores sumó un total de 50,383. Al cierre de febrero del presente año los activos totales de estas sociedades crecieron 3.9%, pese que a las de inversión común tuvieron una variación negativa de 8.2%.

En consecuencia, y después de la inestabilidad que se ha presentado en el mercado de capitales durante los últimos meses, las AFORE han reportado pérdidas por 60.8 millones de pesos. En donde los gastos superan los ingresos en 9 de 14 instituciones.

Pese a la compactación del sector de las administradoras de fondos para el retiro, la mayoría de estas empresas continúa presentando pérdidas, mientras que las ganancias se ubican en aquellas que dominan el mercado pensionario.

Según datos de 14 AFORE que hasta el momento han presentado sus resultados al primer semestre del año, nueve reportaron pérdidas, en tanto que sólo cinco tuvieron utilidades.

Así, el sector en su conjunto presentó una pérdida de 60 millones 886 mil pesos; debido a que sus gastos superaron en mucho a los ingresos obtenidos en el periodo mencionado.

Las AFORE que reportaron pérdidas durante este periodo tuvieron que ser fusionadas, tal es el caso de Génesis, una de las administradoras que se encuentran en proceso de fusión con Santander Mexicano, debido a que reportó una pérdida de 65 millones 463 mil pesos.

De igual manera, Confía Principal, que será adquirida por el Grupo Financiero The Principal, presentó cifras negativas por un monto de 62 millones 888 mil pesos.

Entre las AFORE que obtuvieron cifras positivas se encuentra la de Banamex, que se vio respaldada por su socio Aegon, con una utilidad neta de 205 millones 567 mil pesos.

Mientras que las entradas de recursos más importantes fueron nuevamente para Bancomer, con ingresos que alcanzaron los 626 millones 725 mil pesos, seguida por Banorte, con 609 millones 685 mil pesos, emisoras que van lidereando a las demás.

OPERACIONES DE LAS AFORE DURANTE EL 1º SEMESTRE

AFORE	RESULTADO 1º SEMESTRE
Capitaliza	(46,581)
Confía	(62,888)
Banamex	205,567
Bancomer	226,092
Bancrecer	(45,866)
Banorte	38,813
Bital	9,582
Garante	(90,406)
Génesis	(65,463)
Inbursa	(19,885)
Profuturo GNP	(41,011)
Previnter	(205,286)
XXI	5,722
Zurich	(19,276)

* Cifras en miles de pesos.

Fuente: Informes de las
AFORE

Por el contrario, los ingresos más bajos los reportó Zurich, con 9 millones 661 mil pesos, en tanto que Previnter tuvo 73 millones 131 mil pesos por este concepto. El siguiente cuadro muestra los resultados de su ejercicio en el primer semestre.

De las AFORE que desaparecerán como resultado de las fusiones se encuentran, Génesis y Confía Principal, las cuales informaron que sus entradas ascendieron a 22.7 y 13 millones de pesos, respectivamente.

Finalmente, el sector obtuvo ingresos por un monto de 2 mil 574 millones 500 mil pesos, cifra que no es comparable con igual periodo del año pasado, ya que en el primer semestre de 1997 sus operaciones tenían poco de haber iniciado.

Aunque cabría preguntarse, que es lo que depara el nuevo entorno económico tanto interno como externo, mejor aún representado por los mercados de capitales, que en la actualidad presentan serias debilidades y dificultades, como la inflación (y lo que esto provoca en el monto de las pensiones), el tipo de cambio y las altas tasas de interés.

Tal vez, el problema no está en cómo invertir los recursos, sino en qué se invierten, es decir, dadas las circunstancias estos fondos son utilizados para financiar las deudas contraídas por el gobierno, lo que contribuye a bajos retornos sobre la inversión en cartera. Otro de los aspectos importantes dentro de este mercado es el correspondiente a la administración de riesgos, así como, la de su funcionamiento.

En el sector asegurador mundial “diversificación” y “transferencia” de los riesgos son dos pilares muy importantes que sostienen la plataforma de la industria aseguradora. La “diversificación” garantiza un cierto equilibrio de la cartera de cualquier institución de seguros, mientras su “transferencia” se dirige, toda vez que sea necesario, a otro asegurador – llamado de “segundo piso” -. El reasegurador permite a la primera ampliar su radio de acción en la suscripción de aquellos riesgos que rebasan su capacidad financiera: la retención. Así, se ha desarrollado el seguro en el mundo.

De entrada es necesario reconocer que una actividad como esta ha enfrentado, y con éxito visible, obstáculos de diferente índole y sigue en su marcha, prácticamente sin cambios esenciales, descansa sobre bases muy sólidas como “cubridora de riesgos”. Sin embargo, la denominada “modernidad” ha llegado a sus puertas para poner a disposición de ciertos tipos de sus usuarios que requieran coberturas especiales y a costos aceptables otros instrumentos, los cuales se alejan de una “estricta teoría del riesgo”.

A lo largo del tiempo, nunca se ha hablado de “comercializar” un riesgo, palabra que desde hace pocos años se usa con frecuencia dentro y fuera del sector. En pocas palabras, el seguro

para la comercialización mencionada hace recurso al “mercado de capitales”. Ahora bien, de lo que se trata es de revisar en algunas de sus formas este nuevo acercamiento del seguro al mencionado mercado.

Por naturaleza, este tipo de mercados se relacionan con riesgos que, por sus características, encierran la probabilidad de originar siniestros de gran tamaño, cuyos importes rebasarían la capacidad financiera grandes compañías.

No cabe duda, que del buen funcionamiento de este mercado dependerá que el rendimiento de las pensiones sea una realidad y no una mala inversión que de haber sabido antes su resultado, se hubiera evitado.

Hemos visto que las restricciones económicas que han afectado a América Latina, son el resultado de un complejo proceso de deterioro de las finanzas y de la conjunción de diversos factores, tanto externos como internos, que coincidieron para frenar de golpe su crecimiento. En los años ochenta su desarrollo se sustentó en una política de endeudamiento externo creciente y en la exportación, básicamente de materias primas, que por su inestabilidad, en muchas ocasiones, resultaba un espejismo.

Como se ha visto, los años ochenta se han caracterizado por una galopante inflación con marcada tendencia a transformarse en hiperinflación; una enorme deuda externa tanto pública como privada; uno de los mayores déficits del sector público de que se tiene memoria; el deterioro de actividades productivas que en algunos casos llegó a un crecimiento cero; el desempleo abierto más alto en los últimos años y la ausencia de divisas en los sistemas financiero nacionales. Todo esto sacudió la economía de América Latina y provocó en su medio ambiente que la población de menores ingresos tuviera cada vez mayores dificultades para satisfacer sus necesidades más elementales.

Además, contribuyeron de manera importante, los problemas de índole estructural que vaciaron los sistemas económicos de América Latina durante muchos años, tales como: un aparato comercial excesivo, baja productividad del sector agropecuario y un aparato productivo y distributivo desequilibrado, desintegrado y muy vulnerable a fluctuaciones económicas internas y externas.

En ese sentido, la creación de un sistema de pensiones eficiente a la luz de aspectos y consideraciones tan diversos, no necesariamente aseguran la posibilidad de que el programa

exitoso en el fortalecimiento del ahorro o, en su caso, no implica que lo sea en el ámbito social. Si el funcionamiento óptimo de un sistema de pensiones como el que se prevé en México basta para resolver los problemas sociales vinculados con una situación compleja en el orden estructural, cuya característica distintiva es el traslado de mano de obra de los sectores productivos a la economía informal, y el del achicamiento de los ingresos de las empresas y los trabajadores, principales generadores de los recursos que habrán de alimentar a las administradoras de los fondos de pensiones que al final de cuentas son las que beneficiarán a los trabajadores cuando éstos se retiren.

CONCLUSIONES

La reforma al sistema de pensiones es un fenómeno mundial que ha tenido que darse debido al cambio en las estructuras económicas, demográficas y sociales. En general estos procesos han sido parte de importantes transformaciones económicas. La reforma implica muchos aspectos diferentes de manera complicada. No hay una sola forma de proceder y cada país ha aplicado su propio modelo. Sin embargo, es claro que cualquier solución que se elija debe cumplir por lo menos dos requisitos: viabilidad financiera y aceptación social.

Es por ello que este trabajo analizó la reforma mexicana al sistema de pensiones y las implicaciones de ésta en el ámbito económico, político y social. Presentando las características de los principales sistemas de pensiones antiguo y nuevo. Advirtiéndole que fueron varios los factores que dieron lugar a la reforma.

Dado que se ha manejado que este proyecto podría traer más ventajas que desventajas, no es seguro que su aplicación traiga grandes beneficios si tomamos en cuenta los actuales problemas financieros, económicos y sociales limitan cualquier intento de mejorar tanto la calidad de vida del trabajador al tiempo de su retiro, como el aspecto económico.

En primer lugar, las altas tasas de interés tienden a reducir cualquier expansión económica que pudiera contribuir a la solución de los problemas de los países deudores. En segundo lugar, estas mismas condiciones de incertidumbre hacen que las empresas sean renuentes a comprometerse en proyectos a largo plazo. Sin un crecimiento en la inversión no habrá una nueva ronda de expansión. Tercero, los programas de austeridad impuestos a los países deudores tienen el mismo impacto que la incertidumbre. Los programas estimulantes del gobierno se ven reducidos directamente en nombre de la eliminación de la inflación, y los programas de austeridad, que reducen drásticamente los salarios, debilitan el gasto de consumo y aseguran que no se presente ningún estímulo en esa área. Cuarto, los programas de austeridad también elevan considerablemente la probabilidad de conflictos sociales y políticos. Estos conflictos debilitan a corto plazo la inversión y la expansión económica. Quinto, el único mecanismo de los países desarrollados para prevenir incumplimientos y bancarrotas es crear mayor liquidez, extender más el crédito a quienes se hallan en problemas. Dicha solución hace mayor aún el monto de la deuda y conduce a un resultado favorable sólo si la economía mundial entra en un período de renovada expansión, cosa que fervientemente se espera.

Seguramente la crisis no perdurará para siempre, dado que se han experimentado crisis en el pasado y éstas han sido seguidas de períodos y estabilidad e incluso progreso.

En este medio ambiente aparece un fenómeno nuevo: una importante pérdida de confianza en todo lo que es gubernamental. Se modifica el equilibrio de intereses sobre los que se apoyaba el orden socioeconómico. En lugar de aparecer como árbitro o una palanca de la economía, el sistema gubernamental es percibido como una carga pesada.

Lo que le queda a México ahora es dominar ese mercado para beneficio de sus trabajadores y evitar caer en los errores del pasado, como ocurrió con la crisis de 1995. No se puede jugar con los sentimientos de una nación “ilusionada”, por así decirlo, que piensa que las cosas van a cambiar y que nos ponemos en manos de malos funcionarios que sólo buscan su bienestar.

Es importante tener en cuenta que las presiones inflacionarias de hoy son producto de la política monetaria inflacionaria por parte del Banco de México. Que si bien los choques externos provocan presiones inflacionarias, la política de tasas de interés elevadas y el manejo del tipo de cambio como ancla anti-inflacionaria provocaron desequilibrios tanto en el sector interno como externo que a su vez repercute en la tasa de inflación. Las autoridades decidieron lo último, y muestra de ello son los “cortos”. Desafortunadamente, el primer efecto de todo ello es una mayor presión alcista sobre la tasas de interés, alza de intereses que es la principal causa de la presión inflacionaria.

Recientemente, países como Argentina, Chile y Colombia han cambiado sus sistemas de pensiones pasando de un esquema de reparto a uno autofinanciable con lo que se busca, entre otras cosas, que el nivel de ahorro interno de sus economías se incremente. Sin embargo, no obstante gran parte de la evidencia sugiere que dicho propósito se cumpla.

La reforma integral del sistema de bienestar social debe incluir una redefinición del modelo de pensiones, pues de lo contrario se estará reiterando el modelo de la desigualdad. Tal empresa no es fácil. Es necesario saber cuáles son los objetivos, cuantitativos y cualitativos, de una reforma de tal magnitud. Las sociedades, principalmente las latinoamericanas, han confiado en que el mercado puede resolver los problemas de igualdad, según el supuesto de que el empleo formal crecería de manera dinámica y ello permitiría incrementar el bienestar asociado al modelo institucional relativo a la formalidad.

Sin embargo, éste no ha sido el patrón conforme al cual se han creado empleos. Es necesario pensar en recrear las instituciones, de manera que se tome en cuenta el problema del bienestar de modo global, para así evitar que queden al margen de éste grandes grupos de la población.

Las reformas de los sistemas de seguridad social en el mundo en desarrollo han partido de la crisis en algunas de sus cuentas básicas. Hasta el momento no ha sido posible reformularlas a partir de una visión más amplia que considere el conjunto de la población, así como su situación actual y futura. En ese sentido, las sociedades están obligadas a buscar mecanismos de tipo ciudadano que cubran a la totalidad de sus miembros y eviten que se reproduzca la segmentación de los mercados laborales.

Pero el cambio no depende sólo de dicha reforma sino que es necesario aprovechar las ventajas que el sistema financiero pudiera ofrecer a fin de que el trabajador al igual que la economía, dispongan de instrumentos modernos de ahorro, de manera que se combine el objetivo social de garantizar un ingreso adecuado para el trabajador retirado con el uso de instrumentos financieros más eficientes y competitivos. Con ello no sólo el ahorro del trabajador sino de la economía en su conjunto tendrá rendimientos competitivos y se estará protegido de las eventualidades macroeconómicas, en especial el problema de la inflación.

Queda claro que el éxito de la reforma del sistema de pensiones depende fundamentalmente del diseño adecuado de la regulación y supervisión. Es obvio que aún no existe evidencia alguna para evaluar la reforma mexicana; pero dada la extensa discusión que existe respecto a experiencias con los problemas en el diseño de recientes reformas similares en otros países, será de utilidad comentar sobre algunos temas específicos relacionados con el caso mexicano.

Creo que algunas de las principales ventajas del nuevo plan de pensiones son las siguientes: el nuevo sistema respeta tanto los derechos adquiridos como los esperados de los trabajadores y pensionados actuales; el nuevo sistema sustituye completamente al antiguo sistema; las transferencias entre las AFORE están limitadas a una por año, reduciendo así los gastos de administración; las AFORE tienen permitido operar varios fondos de inversión; la ley no establece una tasa de rendimiento mínima garantizada para los fondos administrados por ellas, lo que produce mayor desventaja para los trabajadores que se encuentran afiliados al nuevo sistema; existe una agencia centralizada para la recaudación de aportaciones y un banco de datos centralizado que ayudarán a que los gastos de administración sean más bajos.

Si se compara con otras experiencias en América Latina, el caso mexicano de la reforma elimina, en parte, al antiguo sistema⁴⁶ en el sentido de que los trabajadores actuales no pueden continuar aportando a éste. Esta característica de la reforma mexicana puede ser considerada como una ventaja porque permite el cambio a un sistema de pensiones más unificado. En lo referente a la recaudación de aportaciones, el IMSS será el recaudador central que las transferirá a la AFORE elegida por el trabajador. Hay un beneficio que se deriva de la reducción de los gastos de administración (en comparación con el caso chileno), ya que existen pruebas de que hay economías de escala en el suministro de este servicio.

Para que este servicio se materialice hace falta una supervisión adecuada que limite los riesgos políticos potenciales y los posibles gastos administrativos excesivos de la agencia estatal centralizada. Una alternativa podría ser una agencia independiente manejada por el estado que realice este servicio de manera exclusiva y que esté supervisada firmemente por la CONSAR o, como sugiere Diamond (1994), una cámara de compensación que pertenezca colectivamente a las AFORE y esté restringida a no poder tener utilidades y prevenir así su uso como mecanismo de colusión para elevar las utilidades de la industria.

Al mismo tiempo se debe tener en cuenta la disminución observada en el ahorro interno durante los últimos años en México, ya que ha sido motivo de preocupación entre las autoridades responsables del diseño de la política económica, a causa de su efecto en los programas de inversión y en el crecimiento económico.

Los sistemas de ahorro para el retiro no han demostrado a cabalidad que pueden contribuir al bienestar social de los trabajadores y el desarrollo económico de los países. Los sistemas de ahorro para el retiro pueden demostrar su contribución positiva o negativa sólo en el largo plazo y, aún cuando sean bien operadas y eficientes las AFORE-SIEFORE, los fondos pueden perder gran parte de su valor con las crisis inflacionarias, como sucedió en el año de 1994-1995 con el SAR. La liberalización financiera y las altas tasas de interés han fragilizado el crecimiento económico y el nivel de bienestar, por lo que ahora los riesgos de crisis financieras, devaluaciones y presiones inflacionarias parecen más altas que en el pasado.

⁴⁶ Lo elimina en parte, dado que el antiguo sistema aún subsiste en el ISSSTE, el cual cuenta con un buen número de afiliados.

B I B L I O G R A F I A

- 1) NACIONES UNIDAS. Estudios e informes de la CEPAL. "El Desarrollo de la Seguridad Social". No. 43. Capítulo V. pp. 135-159. Santiago de Chile. Enero de 1985.
- 2) Soto Pérez, Carlos José. "El sistema mexicano de pensiones". En estudios e informes de la CEPAL. 1982-90.
- 3) Rodríguez, Flavia. "Ahorro, inversión e incertidumbre en América Latina". México, 1989. CEMLA.
- 4) Bañuelos Kurczyn, Sergio. "Reforma del sistema de pensiones mexicano: principales aspectos macroeconómicos". Revista. Comercio Exterior. pp. 743-761
- 5) Myers, Robert. "Privatización en Chile de la Seguridad Social". Santiago.
- 6) Publicaciones periódicas de la CONSAR.
- 7) Mesa Lago, Carmelo. "La crisis de la Seguridad Social". Fondo de Cultura Económica. México 1986.
- 8) Reformas a la Ley del Seguro Social. CONSAR.
- 9) Arellano, José Pablo. "Efecto de la seguridad social en el ahorro y el desarrollo". La investigación de este ensayo se realizó parcialmente en CIEPLAN con el apoyo de Fundación Interamericana.
- 10) Margozzini C., Francisco. "Estimaciones de las pensiones de vejez que otorgara el actual sistema de pensiones". Estudios e Informes de la CEPAL.
- 11) Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. "Aspectos financieros de la seguridad social en América Latina".
- 12) Amezcua Ornelas, Norahenid. "Las AFORE pasa a paso". Sicco. México, 1996.
- 13) Trueba Lara, José Luis. "AFORES bajo la lupa". Times Editores. México, 1997.
- 14) Ruíz Tagle, Jaime. "La evolución del nuevo sistema de pensiones en Chile". En economía y trabajo en Chile, 1993-1994. Santiago, 1994.
- 15) Barba Ruezga, Antonio. "Enfoque sistemático de la administración de la seguridad social latinoamericana". Conferencia Interamericana de Seguridad Social. México, 1993.

- 16) Villagómez Amezcua, Alejandro. "Comportamiento del ahorro para consumidores de bajos ingresos. Una nota para el caso de México". CIDE, 1995. No. 51
- 17) Katz, Isaac. "Los determinantes del ahorro en México". ITAM.
- 18) Publicación del II Congreso de Economistas de América Latina y el Caribe" realizado en la Ciudad de México.
- 19) Villagómez Amezcua, Alejandro. "El ahorro privado y las restricciones de liquidez en México". CIDE; 1994. No. 26
- 20) OCDE. "Estudios Económicos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico". México, 1995.
- 21) Laurell Asa, Cristina. "La reforma de los sistemas de salud y seguridad social". Concepciones y propuestas de los distintos actores sociales, Fundación F. Ebert, México, 1995.
- 22) Sales Sarrapy, Carlos. "Reforma al sistema de pensiones: el caso mexicano". CIDE, 1996. No. 77
- 23) Martínez, Gabriel. "Ahorro y seguridad social en México". Revista Comercio Exterior Septiembre, 1996
- 24) Soria Murillo, Víctor. "La crisis de la protección social en México. Un análisis de largo plazo con énfasis en el período 1971-1985. Economía Política. UAM.