

73
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**LA REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES EN
MEXICO: EL CASO DEL INSTITUTO MEXICANO
C. P. y S. DEL SEGURO SOCIAL**



T E S I S I N A
Coordinada por:
Administradora:
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)
P R E S E N T A :
LETICIA SUAREZ PERALES**



ASESOR: DR. RICARDO UVALLE BERRONES

MEXICO, D. F.

1999

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

278778



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

	Página
Proemio	1
Apartado 1 : La Seguridad Social en el mundo moderno	3
Antecedentes	3
El seguro de vejez	9
Apartado 2 : Antecedentes y evaluación de la Seguridad Social en México	14
Antecedentes históricos	14
Evaluación del sistema de pensiones	21
La nueva reforma de la Seguridad Social	22
Apartado 3 : El nuevo régimen de pensiones	24
Cuestionamiento de las ideas	25
Las normas internacionales en la definición y logro de la aceptación social	25
Apartado 4 : El régimen de pensiones : aspectos de la viabilidad financiera	29
Las tendencias demográficas	30
Aportaciones insuficientes	31
Relación desigual entre aportaciones y beneficios	32
Altos impuestos sobre nómina	32
Sector informal creciente y baja cobertura	32
Pérdida de portabilidad	33
El destino de las reservas en activo fijo	33
La eficacia de la viabilidad financiera.	33

PROEMIO.-

Las reformas a la seguridad social figuran desde hace más de diez años en el orden del día de los gobiernos y de las instituciones de seguridad social. En numerosos países en todo el mundo independientemente de la fase de desarrollo de la economía, de la ideología dominante y del sistema político, esta reforma se ha convertido en una prioridad y suscita un amplio debate.

Sin embargo, reformar la seguridad social no es una finalidad en sí, se debe asegurar la viabilidad de la acción sustantiva y el logro de los objetivos. Así pues, es preciso fijar la atención de la opinión pública, y en particular de todos los que participan, ya sea con reticencia, ya sea con entusiasmo en el proceso de reforma, en objetivos y propósitos concretos y realistas.

Si bien es evidente que la diversidad de circunstancias históricas, los factores culturales, las condiciones económicas y sociales constituyen un patrimonio innegable que moldea la seguridad social, se observa una claridad y una semejanza sorprendentes en el propósito de los países cuando se reconocen las condiciones fundamentales para el desarrollo de la seguridad social. Se podría argumentar que países con un pasado y una situación actual distintos comparten los mismos intereses fundamentales y que sólo se distinguen unos de otros por los medios de acción, es decir por la manera en que un régimen nacional de seguridad social está estructurado, organizado, aplicado y reformado.

Dado lo anterior todos los responsables de la seguridad social deberían, normalmente introducir un sistema de seguridad social que sea a la vez:

socialmente aceptable ; financieramente viable ; políticamente realizable ; coherente con las realidades económicas y el mercado de trabajo ; respetuoso del beneficiario en materia de gestión y de administración

Cada uno de estos puntos formulados aquí, tiene un amplio alcance y encierra un complejo conjunto de circunstancias y de opciones.

Dado que la cuestión que nos ocupa es un asunto de actualidad y habida cuenta de su evidente especificidad y de sus profundas repercusiones a nivel internacional, es por eso que en este documento se analiza la reforma de 1995 a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, concretamente al sistema de pensiones mexicano, reforma que sustituyó el anterior sistema de reparto por uno de capitalización con cuentas individuales y una pensión mínima garantizada.

En el apartado uno se presenta un panorama general de la Seguridad Social en el Mundo Moderno así como la importancia del seguro de vejez ; en el apartado dos se analizan las características básicas del antiguo sistema de seguridad social en México así como su aceptación social ; el apartado tres, estudia el nuevo régimen de pensiones; en el apartado cuatro se analizan aspectos de viabilidad financiera que justifica la realización de la reforma ; el apartado cinco presenta la viabilidad de la reforma del régimen de pensiones y por último las conclusiones a dicho trabajo.

Apartado 1 : La Seguridad Social en el mundo moderno

Antecedentes

Los seguros sociales nacen en Alemania a fines del siglo XIX, sin embargo, no es sino hasta después de la segunda Guerra Mundial en que se consolida el Estado benefactor y que los principios de éste serían aplicados en la mayor parte de los países. El Estado benefactor supone un conjunto de mecanismos destinados a mejorar las condiciones de vida de la población mediante la responsabilidad estatal, asegurar adecuados niveles de ocupación e ingresos salariales, sistemas de transferencia para la cobertura de contingencias que afectan necesidades básicas de las personas, proveer servicios sociales y ciertos bienes. A su vez, se consolidan como principios rectores de la política social la obligatoriedad y la universalidad de las contribuciones y las prestaciones, así como la solidaridad fundadora de las operaciones de distribución de la riqueza nacional.

Junto a la expansión de los gastos de bienestar social y la institucionalización de las relaciones entre capital y trabajo, en este periodo se destaca el activo papel del Estado. El Estado asume la reconstrucción directa del proceso de acumulación mediante la gestión monetaria y fiscal, el desarrollo de un sistema crediticio público, la regulación del comercio y las tarifas, la producción directa de bienes y servicios, y la construcción de la demanda asegurando un nivel mínimo aun en épocas de depresión.

Lo que se buscó fue resolver el estancamiento económico mediante una acción estatal que impulsara el aumento de la capacidad de consumo social. Es así como se institucionaliza una política que pretende impedir que las crisis económicas cíclicas propias de las economías capitalistas repercutan en la actividad económica por medio del control de la demanda, "según el supuesto de que el aumento de la demanda efectiva induce respuestas positivas por el saldo de la oferta. A partir de ahí es posible plantear un escenario en el que se vincula el

crecimiento de los salarios con el aumento de la productividad".¹

"El crecimiento en la capacidad de la demanda que permitía el consumo en masa se lograría por diversos medios : i) incremento del salario directo, a lo que se añade la fijación de un salario mínimo por parte del Estado ; ii) aumento del sector asalariado debido a la difusión del trabajo no directamente productivo (personal público en tareas de bienestar, salud, previsión, educación, asistencia, administración, etcétera) ; iii) extensión de las coberturas de necesidades mediante sistemas de asistencia y seguridad social (garantías adicionales del Estado benefactor) que se agrupan según la denominación del salario social, y que comprenden ingresos no provenientes de la venta de la fuerza de trabajo, sino del ejercicio de los derechos del ciudadano.

La importancia del Estado consiste en :i) influir en la demanda efectiva social, actuando en el ámbito de la distribución secundaria del ingreso es decir, por medio de mecanismos distintos de los mercados, y ii) socializar la cobertura de necesidades que constituyen condiciones generales de la actividad productiva y que integran el valor de la "fuerza de trabajo social" :gastos en educación, salud, vivienda, pensiones y seguro de desempleo".²

Es durante ese tiempo, que el capitalismo industrializado tuvo su mejor momento, cuando el crecimiento parecía carecer de límites y la economía mundial asistía a una expansión de la producción sin precedentes en la historia. Sin embargo a finales de los sesenta, aparecen los límites de la expansión económica y signos claros de desgaste en los elementos del modelo de desarrollo . Este será el momento en que se cuestione severamente el modelo de desarrollo económico del Estado benefactor.

¹ Mario Paganini , "Las políticas de previsión y el Estado benefactor" en, *La seguridad social y el Estado moderno*, p. 20.

² M. Aglieta, "Regulación y crisis del capitalismo" en, *La experiencia de los Estados Unidos*, pp. 93-96.

Con los problemas existentes en el mercado petrolero durante el primer lustro de los setenta, se contribuyó de manera directa a la aparición de la crisis económica cuyo proceso de gestación ya tenía algunos años.

Distintas interpretaciones se ofrecen acerca de las causas en que se origina esta crisis. Mayor competencia internacional por las exportaciones, avivadas por el incremento del precio de los insumos y la necesidad de equilibrar el comercio exterior, en un marco de internacionalización de los procesos productivos y de los mercados. En este sentido se destaca la madurez y el agotamiento del acervo tecnológico en que se había sustentado el modelo.

La crisis económica que aparece entonces caracterizó la convivencia de dos fenómenos: " el descenso gradual de las tasa de crecimiento y alza gradual de la tasa de inflación que se mostraban poco sensibles a las intervenciones tradicionales. Se señala la progresiva caída de la productividad, junto con un aumento del capital fijo respecto al trabajo, que provoca el descenso de la tasa de rentabilidad y después de un cierto tiempo, la caída del ritmo de acumulación".

3

Ante esto, el empresario reacciona buscando la internacionalización de la producción que ubica el valor del trabajo como costo reducible para mejorar las condiciones de competencia, en perjuicio del crecimiento del mercado interno y de los niveles salariales alcanzados. La reacción del empresario mediante la internacionalización de la producción , y la del Estado mediante la difusión de las políticas de austeridad, produjeron una crisis del empleo con el consecuente efecto negativo en el Estado benefactor. Las dificultades se presentan en especial en los sistemas cuya estructuración se orienta hacia el mercado laboral .

Dado la anterior, cada vez menos países pueden ignorar las tendencias económicas mundiales. Las industrias que eran antes principal pilar de una economía nacional,

³ A. Lipietz D. Leborgne, *Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva*, pp.105-106.

en unos cuantos años se volvieron obsoletas debiendo incorporarse a procesos tecnológicos acelerados, iniciando un círculo vicioso, a falta de capital, menor tecnología, mayor obsolescencia, y menor competitividad. Incluso países altamente desarrollados son incapaces de defender por sí solos sus intereses económicos y se ven forzados a solicitar ayuda a las instituciones financieras internacionales.

No hay que sorprenderse si se expresan dudas sobre la capacidad de los gobiernos de decidir sobre el tipo y nivel de la protección social que brindarán a sus poblaciones, en un mundo en el que controlan cada vez menos su propio destino económico y financiero. "Una de las consecuencias de la globalización económica es que si bien los gobiernos persisten en aplicar impuestos al trabajador, tendrán más problemas para aplicar impuestos al flujo y reflujo de las inversiones internacionales y de las transacciones económicas. Es así, que justamente cuando más necesitan los gobiernos brindar una protección contra el desempleo y la pérdida de los ingresos, menos capaces son de brindarla a causa de la globalización".⁴

Actualmente el panorama que contempla la seguridad social en el orbe, es ciertamente diferente al entorno de hace apenas unas décadas. Los conceptos de seguridad social que prevalecen son los asentados por el Estado de bienestar, es imprescindible que la propia sociedad genere esos nuevos ideales de seguridad social en donde ella misma se vuelva competitiva. Generando nuevos esquemas de protección anticipada.

Por tanto, ninguna opción de la reforma de la seguridad social será viable si no contempla las nuevas circunstancias del entorno, y en función de ellas las estrategias para afrontar los nuevos retos y delinear sus perspectivas de desarrollo.

⁴ M. Aglieta, *op. cit.*, p.158.

Se procuró introducir criterios de reforma profunda en las estructuras, habiéndose optado por ajustes radicales que agudizaron aspectos negativos de inmediata repercusión en vastos sectores sociales. Pueden citarse en esas líneas, el aumento del desempleo y del sector informal, así como la caída de los salarios reales.

Asimismo, la reforma va exigiendo una economía cada vez más desregulada, privatizada y con efectiva reducción en la seguridad social por parte de los gobiernos. La competitividad en el mercado libre, demanda mayor productividad, y determina en definitiva la supervivencia de algunos sectores sociales y la desaparición de la mayoría, produciéndose una concentración de la riqueza que hace recaer sus consecuencias desfavorables en los más débiles.

Por ello organismos financieros internacionales como son, la Organización de las Naciones Unidas, La Organización Internacional del Trabajo, la Organización de los Estados Americanos así como la Conferencia Interamericana de Seguridad Social entre otros han comenzado a reclamar que se arbitren procedimientos para conciliar el crecimiento económico, con un efectivo desarrollo social.

Señalan que es imprescindible formular planes que preserven los efectos benéficos que pudiesen resultar de las reformas practicadas, y que se realicen ajustes políticos para atender a los reclamos de la población, sin mayores dilaciones.

Esa urgencia proviene de comprobar un aumento sustancial en los niveles de pobreza y un creciente descontento popular que comienza a manifestarse mediante formas elementales de inconformidad y protesta social.

Dado lo anterior, señalan "se requiere en forma inmediata que se complementen los ajustes con programas sociales, dentro de políticas nacionales. Asistimos así al surgimiento del concepto crecimiento con equidad, que consiste en lograr un desarrollo cuyos beneficios se distribuyan de manera equitativa entre la

población. Se concretaría en programas sociales, solventados principalmente por vía tributaria mediante una reformulación del gasto público social. Es decir, con el aporte de toda la comunidad. Debería incluir inversiones en recursos humanos, procurando mejorar los índices de salud y educación".⁵

El cambio introducido en las reformas económicas, como fue la desincorporación de empresas no estratégicas ni prioritarias, si bien resulta de la creciente presión que el descontento provoca en la población, tiene como finalidad obtener un capital financiero que pueda contribuir a sustentar el crecimiento en el mediano y largo plazo. Se trata del desarrollo sustentable que garantice la permanencia del nuevo modelo, repensando el rol de la sociedad en esos efectos.

Una vez más cabe destacar que las crisis económicas derivan de los modelos seguidos y de su forma de implementación. Ellas conllevan, como lo señala la historia, la transformación de las herramientas de progreso social en cuanto se adecuan para satisfacer las aspiraciones de la población.

Es así que después de mucho años por establecer un modelo económico determinado, quienes lo impulsan consideran que no pueden prescindir de instrumentos sociales que habían desechado. Siendo la política adoptada la que crea las condiciones que replantean el rol de la seguridad social. Nuevamente, ante hechos negativos con repercusiones destructivas en amplios segmentos de la comunidad, se busca recurrir a medidas de desarrollo social.

"El entorno obliga a reclamar la reimplementación y vigencia de elementos relegados al Estado, por entenderse como no productivos, tales como la atención

⁵ Adolfo Aguirre Bayley, "El entorno de la seguridad social" p. 3.

a la salud y la educación, respecto de los cuales se recomendaran drásticas reducciones en los recursos asignados".⁶

Paradójicamente, resurgen entonces, dentro de los criterios económicos dominantes, aspectos básicos de la seguridad social como es el de garantizar niveles de bienestar social adecuados a toda la población a lo largo del ciclo de vida. Hasta hace poco tiempo, era un gasto a suprimir. Ahora, una necesidad inevitable para restablecer el equilibrio social que elimine la agitación entre la población y asegurar la estabilidad política indispensable para lograr el crecimiento que se transforme en progreso social .

Implícitamente se reconoce que el desarrollo sólo será sustentable en cuanto se logre la inclusión de programas sociales en las políticas nacionales.

También, se reivindica que sus costos deben afrontarse por el gasto publico, aspecto condenado poco tiempo atrás. La rectificación de rumbo en ese sentido, es altamente admisible y constituye un hecho a destacar, aunque su finalidad puede ser cuestionable. Por lo tanto, es el momento en el cuál la seguridad social debe redefinirse en función de las nuevas circunstancias, no debe señalarse que se desmantelan las estructuras, sino que se adaptan. Se reclama atención de aspectos de salud y educación en forma prioritaria, para lograr un desarrollo sustentable a mediano y largo plazo.

El bienestar social se obtendrá con el aporte de todos, y por tanto los recursos para ello nuevamente se buscarán en la comunidad. Para superar los problemas, se recurre al Estado al que se había marginado de su rol esencial.

El seguro de vejez

En la mayor parte de los países, los regimenes de la seguridad social empezaron a desarrollarse tras la Segunda Guerra Mundial, y ello en un período de

⁶ Adolfo Aguirre Bayley, *Op. cit.*, pp. 3-4.

crecimiento económico superior a la media, de alto nivel de empleo y poco desempleo. La obligación principal de organización de la política social era mejorar la participación de las generaciones de personas de edad en el aumento de los ingresos.

Sin embargo, en lo que se refiere a la atención prestada a las personas de edad avanzada, el papel desempeñado por la familia ha disminuido considerablemente, y ha sido remplazado por los impuestos y las transferencias de recursos realizadas por el Estado.

Había diferencias a nivel institucional entre los sistemas universales, financiados mediante impuestos según la teoría de Beveridge, y los sistemas de seguro social basados en la teoría de Bismarck, financiados mediante cotizaciones. La mayor parte de estos sistemas se basaron, en un principio, en un nivel relativamente alto de capitalización. Sólo a raíz de la inflación registrada en los años 50 y 60 se pasó a una proporción más alta en el sistema de reparto.

La protección privada, ya que depende del ahorro y de la fortuna privada, sólo podía desempeñar un papel secundario. Además, debido al reparto de ingresos y del patrimonio, el seguro de vejez no podía en absoluto extenderse a todas las capas de la población.

Los profundos cambios registrados desde entonces, precisan la revaluación de los regímenes de seguridad social que se fundamentan principalmente en los hechos siguientes :

- “Los problemas relacionados con el mercado de trabajo : la elevada tasa de desempleo que enfrentan algunos países industrializados, y en particular, la tasa de desempleo de los jóvenes, así como el recrudecimiento del desempleo más arraigado.
- Las variaciones discontinuas tecnológicas y orgánicas observadas en el mercado de trabajo, la proporción cada vez mayor de mujeres que desean ejercer una actividad profesional, así como la escasez de

empleo.

- La globalización de la economía : la creciente competencia internacional tiende a mejorar la coyuntura económica a nivel nacional mediante la disminución del costo de mano de obra, y por consiguiente de las cotizaciones de los empleados y de los empleadores destinadas al seguro de pensión .
- La evolución demográfica : el envejecimiento de la población debido a la disminución de la natalidad y a la prolongación de la esperanza de vida".⁷

Estas modificaciones del contexto en el que se sitúa el seguro de pensión conducen tanto a una disminución de los ingresos como al aumento de los gastos y ponen en entredicho el conjunto del sistema de financiación de dicho seguro. De ahí que en los proyectos de reforma, a nivel internacional concedan cada vez más importancia a los aspectos que engloba esta financiación del seguro de vejez, así como a una protección social adecuada para el ciudadano.

Siendo algunos de estos aspectos los siguientes :

- "Activación del crecimiento : los regímenes de seguros de pensión deben idearse de manera que puedan cumplir sus objetivos, es decir, proporcionar la seguridad social a las personas de edad avanzada, estimular el ahorro jubilatorio y asegurar la longevidad, sin que ello obstaculice el crecimiento económico".⁸
- "Durabilidad : estos regímenes deben idearse de manera que dispongan de recursos financieros suficientes para cubrir las

⁷ Michaelis Klaus , "La seguridad social como instrumento de cohesión social : Posibilidades y límites" pp. 25-27.

⁸ Banco Mundial, "Envejecimiento sin crisis" en, **Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento**, pp. 15-18 .

demandas de prestaciones, lo cual, requiere un sistema financiado por reparto, una tasa de cotización estable.

- Flexibilización de los mercados de trabajo: los regímenes mencionados no deben obstaculizar la lucha contra el desempleo, ni la creación de puestos de trabajo".⁹

Tener más en cuenta los fundamentos económicos en que se basa la financiación del seguro de vejez, es un desafío para la política social; dado que la opción entre los objetivos, es decir entre el nivel del seguro de vejez y su financiación, conduce a menudo a las restricciones de las prestaciones. Por otra parte es preciso que la población siga confiando en la eficacia del sistema de seguro de vejez de su país, ya que tan sólo un sistema de seguro de vejez fiable puede contribuir a mantener la paz social, así como a estimular el crecimiento económico.

Las deficiencias, percibidas de los sistemas nacionales de protección han desencadenado un debate a nivel internacional en torno al futuro de la protección social.

"Se acusa a muchos sistemas nacionales de protección de no hacer su trabajo correctamente. Un pretexto es que están fallando en la previsión de seguridad de los ingresos".¹⁰ "Esto se aplica en particular a los regímenes de pensiones de seguro social en América Latina y África. En los países en transición de Europa Central y del Este, los sistemas nacionales de protección social recibidos como legado de las antiguas economías planificadas, están luchando contra la pobreza que los necesarios ajustes, con miras a alcanzar niveles de rendimiento económico mundiales imponen en las sociedades y en las economías".¹¹

⁹ Chand, Sheetal K. y Albert, Jager, Fondo Monetario Internacional, p. 43.

¹⁰ Evidencias de tal crítica se pueden encontrar en Nitsch y Schwartz, "Recent developments in financing social security in Latin America", Doc. para discusión núm 1 Ginebra, pp. 9-15.

¹¹ Michael Cichon, Debate sobre la factibilidad del Edo. Benefactor, Asamblea General Marrakech, p. 2.

En muchos de los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) el debate sobre la reforma de la protección social se ha enfocado hacia la viabilidad y financiación apropiada de los sistemas nacionales de pensiones.

Tradicionalmente, casi todos los regímenes de pensiones de seguridad social de primer nivel han sido regímenes de prestación definida financiados mediante el reparto o la capitalización parcial. Esto hace que sus estados financieros sean vulnerables frente al envejecimiento de la población. No obstante el envejecimiento ha sido adoptado como un factor clave para guiar el debate sobre la necesidad de la reforma de las pensiones.

Siguiendo el ejemplo chileno, se promueven regímenes de ahorro individual como un remedio total o parcial contra el supuestamente insostenible costo futuro de los regímenes de pensiones. Se piensa que los regímenes de ahorro individual (los llamados MRS que responden a las siglas inglesas de régimen de ahorro obligatorio para jubilación) están automáticamente en equilibrio financiero, esto es, no gastaran dinero que no haya sido ahorrado antes.

Es así que la política social varía según los países en cuanto a la manera de solucionar los problemas planteados. Sin embargo, la tendencia general se orienta hacia la disminución del nivel de las prestaciones proporcionadas por los gobiernos, otorgando más importancia al seguro privado en el marco de la protección social.

En algunos países como Argentina, las reformas estaban asociadas a una organización total de los regímenes, que se han inspirado del modelo chileno de supresión progresiva del seguro de vejez público y de creación de un sistema de seguro privado obligatorio.

En cambio, en los países de América del Norte y de Europa, las transformaciones se han efectuado dentro de sus respectivos sistemas, de ahí que se observen diferencias considerables entre los medios de reforma adoptados, diferencias que pueden atribuirse a las particularidades nacionales.

Apartado 2 : Antecedentes y evolución de la seguridad social en México

Antecedentes históricos

Analizando el contexto histórico del esquema y la legislación de seguridad social en el marco para el sistema de pensiones, se ubica el periodo de 1920 a 1925 como momento de gestación del concepto y esquema de la seguridad social mexicana mismo que se convirtió en el núcleo político doctrinario para el sistema de las relaciones laborales y la política general distributiva que ha imperado en el país. A partir de 1925, se inicia el proceso de institucionalización de las ideas emanadas de la Revolución Mexicana, periodo donde se definieron los rasgos de la seguridad social mexicana. Sin Embargo, tuvieron que pasar 20 años de estudios, análisis, negociaciones y desarrollo económico antes de que se pudiera definir y establecer un sistema de seguridad en México.

Como primer antecedente de la seguridad social y directamente emanado de la doctrina revolucionaria, como ya se mencionó, el 2 de Junio de 1921, durante el mandato del Presidente Alvaro Obregón (1920- 1924), éste envió una iniciativa de ley al Congreso para crear un sistema de pensiones de retiro y compensaciones en caso de accidentes para los trabajadores, que sería financiado por los patrones con una cuota equivalente al 10% de la nómina. La administración del Presidente Obregón estaba a favor de un sistema administrado por el Estado, a cambio proponía eximir a los empleados del reparto adicional de utilidades, tal como estaba estipulado en el artículo 123. Sin embargo, la iniciativa fue rechazada, así como la propuesta de reforma al artículo 123 para que el Congreso Federal reglamentara las relaciones laborales. "Aunque doctrinalmente el esquema propuesto por el Ejecutivo era valido y aceptable, no existían las condiciones económicas y de desarrollo necesarias para la adopción de la iniciativa".¹²

¹²Enrique Krauze, **Tiempos Compartidos**, pp. 28 - 40.

Posteriormente, durante la administración del Presidente Plutarco Elías Calles (1924 a 1928), se diseñó el primer programa de pensiones para funcionarios, maestros y militares, después de que fracasó la iniciativa de establecer un Instituto Nacional de Seguros Sociales en 1925, que habría de ser tripartito en cuanto a su administración, pero en lo referente a su financiamiento sería responsabilidad del sector patronal.

En la administración del Presidente Portes Gil (1928 a 1930), se convoca a una conferencia con patrones y líderes obreros para discutir un proyecto de Ley Federal del Trabajo que incluiría un capítulo sobre seguridad social, la cual sería financiada de manera tripartita equitativa. "A pesar de una fuerte oposición de trabajadores y patrones, en julio de 1929 se logró reformar la Constitución para establecer que los asuntos laborales y de bienestar social serían materia de legislación federal. Consecuentemente, el 28 de agosto de 1931 se promulgó la Ley Federal del Trabajo, que incluía con respecto a la seguridad social sólo lo referente a un seguro para enfermedades y accidentes de trabajo y una indemnización para los empleados despedidos injustificadamente".¹³

Especialmente durante los años treinta se dio una intensa discusión y se elaboraron diversos proyectos sobre la seguridad social. Entre éstos destaca el proyecto elaborado en 1938 durante la Administración del Presidente Lázaro Cárdenas (1934 a 1940), en el que se proponía la creación de un Instituto de Seguridad Social de aportación tripartita que incluía al Estado, a los trabajadores y a los empleadores, que cubriría las enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, las enfermedades no profesionales y maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria.

¹³ F Netter. *La Seguridad social y sus principios*, p.19.

Adicionalmente, el proyecto cardenista para la seguridad social establecía seguros facultativos, es decir opcionales para los trabajadores independientes, para los ejidatarios o del sector informal. Las prestaciones serían tanto directas como indirectas, así como individuales y colectivas, para indemnizar y al mismo tiempo prevenir riesgos. "A pesar del interés de la administración cardenista en este proyecto de seguridad social, las indudables dificultades técnicas y legales que la creación del seguro social representaba y la situación económica del país, no permitieron, entonces, su establecimiento".¹⁴

El proyecto cardenista es la base principal en que se sustentó el proyecto definitivo que dio lugar a la Ley del Seguro Social y a la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social durante la administración del Presidente Manuel Avila Camacho, basándose en la necesidad de convivencia y consenso social, siendo la seguridad social instrumento clave de esta doctrina.

La implementación del seguro constituyó una de las metas del programa de gobierno del Presidente Manuel Avila Camacho, quien el 10 de diciembre de 1942, firmó la iniciativa de Ley que envió al H. Congreso de la Unión. El día 23 del mismo mes y año, la Cámara de Diputados aprobó con dispensa de trámite, la Ley del Seguro Social. Lo mismo hizo, el 29 la Cámara de Senadores ; y el 19 de enero de 1943, se promulgó y publicó en el Diario Oficial de la Federación.

Dándose la creación del Seguro Social que habría de comenzar a operar el primero de enero de 1944, cubriendo los siguientes riesgos : accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales y maternidad, invalidez, vejez y muerte y cesantía involuntaria en edad avanzada.

¹⁴ IMSS. Historia del Instituto Mexicano del Seguro, p. 13.

Derivado de un breve análisis del contexto histórico se puede deducir que en el caso mexicano primero se logró la aceptación social de la seguridad social y dentro de ésta el concepto y esquema de pensión , mismo que emana de los ideales y doctrinas del movimiento revolucionario, para más adelante darse las condiciones económicas y de desarrollo necesarias para implementar y financiar este concepto. Lo que se logró por último, fue la aceptación política, que se da sólo una vez que las nuevas instituciones políticas tuvieron la estabilidad y madurez necesaria para respaldar e impulsar la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social en 1943, después de más de dos décadas de gestiones e iniciativas legislativas.

Otra de las características del esquema planteadas en 1943 es "el carácter obligatorio para asegurar a los trabajadores de acuerdo con el objetivo de protección amplia a los sectores económicamente débiles de la población. La intención desde 1943 era de la universalidad del esquema una vez que se alcanzaran los medios de financiamiento para todos los ciudadanos. Al igual que el proyecto cardenista, se consideró la opción para los trabajadores independientes o del sector informal a través de un seguro facultativo".¹⁵

La exposición de motivos de la ley de 1943 presenta los argumentos para la aceptación social general pues atiende los reclamos de los distintos grupos "...creando en el obrero un estado de tranquilidad respecto a trascendentales incertidumbres, aumenta su capacidad de rendimiento, evita innumerables posibilidades de conflicto y tiende a crear un mejor entendimiento que permite el desarrollo de nuestra economía...."¹⁶

¹⁵ IMSS, Instituto Mexicano del Seguro Social 1943-1983, 40 años de historia, p.151.

¹⁶ IMSS . op. cit., p. 160.

Así quedó establecido que el Seguro Social constituía un servicio público - regulado, asegurado y controlado por el Estado - que funcionaría como un organismo descentralizado , cuyos costos se compensarían entre un gran número de empresas y asegurados en un fenómeno colectivo de solidaridad.

Se estipuló que para su financiamiento se necesitaba un monto de recursos equivalente al 12% de la nómina, el cual sería aportado en un 6% por los patrones, en un 3% por los trabajadores y en una 3% por el Estado, para atender enfermedades y maternidad, el seguro de invalidez, vejez y muerte.

Para superar el reto de la cobertura universal y la calidad en los servicios, la Ley del Seguro Social y el Instituto se han reformado en numerosas ocasiones tomando en cuenta las características y necesidades de la población , así como el contexto socioeconómico del país y la situación de la propia institución. La mayoría de estas modificaciones a la Ley del Seguro Social han sido para resolver problemas administrativos o fiscales, para permitir interpretaciones más claras, a excepción de las reformas de 1973 y 1995.

Estas dos reformas se distinguen no sólo porque se basaron en profundos y extensos diagnósticos de las características de la población y el país en general, sino porque fueron diseñadas para reencausar al Instituto hacia sus objetivos a largo plazo.

En los primeros 30 años de vida de la seguridad social México había pasado por un acelerado proceso de modernización : el país había transitado de un estado fundamentalmente rural a una nación urbanizada; los servicios de salud se habían extendido a una mayor parte de la población, se desarrolló una clase media compuesta de pequeños empresarios y comerciantes, así como de profesionistas ; y, finalmente, el notable crecimiento económico se basó y al mismo tiempo fortaleció la alianza productiva entre los sectores privado y público.

Dado el contexto anterior, la Ley requería ser actualizada para cumplir con sus objetivos y satisfacer las demandas de los distintos sectores del país, elaborándose estudios con miras a reestructurar la seguridad social conforme a las posibilidades reales de la institución.

El marco teórico en que se sustentaba la nueva ley de 1973 tenía como fundamento la seguridad social integral. Es decir, pretendía a las necesidades y las nuevas demandas no sólo de los trabajadores, sino sentar las bases para que eventualmente toda la población tuviera posibilidades de disfrutar de los servicios y prestaciones de la seguridad social.

De esta manera quedaban establecidos los nuevos elementos que tendría la seguridad social : mejorar las prestaciones existentes e introducir otras, crear un nuevo ramo de seguro, el de guarderías, aumentar el número de asegurados, abrir la posibilidad para que nuevos sectores de la población se incorporaran voluntariamente al régimen obligatorio, y establecer servicios de solidaridad social sin comprometer los derechos de los asegurados.

En cuanto al sistema de pensiones, desde 1944, el Instituto Mexicano del Seguro Social ha administrado, entre otras cosas, el ramo de seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte (IVCM). El programa de pensiones administrado por el Instituto se diseñó desde sus inicios como un fondo colectivo financiado con las aportaciones de los trabajadores, los patrones y el Estado, se caracterizó como un esquema de beneficios parcialmente capitalizado. Sin embargo, en la práctica pasó a operar como un sistema de reparto, ya que las reservas actuariales de los fondos se utilizaron para apoyar el financiamiento de otras actividades de seguridad social, particularmente las de salud.

El sistema de seguridad social mexicano (para los trabajadores del sector privado formal de la economía y para los trabajadores por cuenta propia) consistía esencialmente en dos elementos de apoyo : los beneficios en materia de salud para los pensionados y las pensiones por invalidez basados en contribuciones por

nómina (8.5% de los salarios de los trabajadores del sector privado formal de la economía) administrados por el Instituto Mexicano del Seguro Social. Y un ingreso adicional para el retiro proveniente de las aportaciones de trabajadores y patrones (correspondientes al 5% de los salarios de los trabajadores del sector formal), administradas por el INFONAVIT (Instituto del Fondo de la Vivienda de los Trabajadores).

Es así que, al madurar el esquema y darse la transformación económica, demográfica y epidemiológica, a finales de la década de 1980, por el esquema y destino inicial de las reservas a la creación de la infraestructura hospitalaria, se llegó al punto de una potencial insostenibilidad financiera de este sistema de reparto.

Como antecedente directo a la reforma de 1997, se puede mencionar el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) establecido en 1992, como un sistema de ahorro capitalizado, basado en cuentas individuales, como complemento al sistema público de reparto. Este fue el primer intento por reformar el sistema, sin embargo, no se llegó a la reforma de fondo requerida. "Todos los trabajadores formales (IMSS e ISSSTE) quedaron incorporados al (SAR) y se crean cuentas individuales con las aportaciones de los patrones, 2% del salario base a la subcuenta del retiro y 5% a la subcuenta de la vivienda(INFONAVIT)".¹⁷

Bajo este esquema, las aportaciones individuales se depositan en cuentas individuales, manejadas por bancos comerciales quienes reciben una comisión equivalente al 0.8% anual. Los bancos son responsables del registro, control y emisión de estados de cuenta.

Aunque este esquema experimentó problemas operativos y no representó una solución de fondo al potencial desfinanciamiento de las pensiones, (ya que

¹⁷ IMSS, *Aportaciones al Debate*, p. 66.

históricamente una parte considerable de los superávits generados por el seguro de IVCM habían sido utilizados para mantener la viabilidad de la rama de enfermedad y maternidad. La que representaba en promedio el 63% del gasto total del sistema durante los últimos 30 años aportando únicamente el 52%) si constituyó un antecedente válido, al lograrse experiencias sobre la competencia, regulación y manejo privado de cuentas individuales y al presentarse a la sociedad tanto la necesidad de continuar la reforma de fondo tanto en aspectos financieros como de operación y administración de las pensiones.

Evolución del Sistema de Pensiones

Otro aspecto fundamental en la aceptación social de la actual reforma al sistema de pensiones, es que se garantiza la coexistencia de la ley de 1973 y 1997 para efecto de pago de pensiones para los trabajadores en activo al momento de su retiro, lográndose así continuar con el esfuerzo de crecimiento a la cuantía promedio y mínima de las pensiones.

Esto significa que los trabajadores activos afiliados en fechas anteriores al 1 ° de Julio de 1997 ó sus beneficiarios ganan en cualquier caso, ya que no pierden sus beneficios, pudiendo optar por acogerse a los derechos del sistema de beneficio definido o por los que establece la nueva ley al momento de ejercer sus derechos para retirarse por vejez y cesantía en edad avanzada.

En lo que corresponde a aquellos trabajadores afiliados que al término de su vida laboral no logren reunir un monto constitutivo para recibir los beneficios equivalentes a una pensión mínima, el Estado les garantiza la cuantía mínima.

"En 1973 se eleva la cuantía mínima de 34 a 38% del salario mínimo del D.F.

En 1989 se eleva la cuantía mínima, estableciéndose que no podrá ser inferior al 70% del salario mínimo del D.F.

En 1990 la pensión mínima pasa del 70% al 80% de un salario mínimo del D.F., el monto del aguinaldo a pensionados se eleva, de una quincena a una mes de importe de su pensión.

Nuevamente en 1992 es incrementada la pensión mínima del 80% al 90% de un salario mínimo del D.F. y se crea un seguro adicional llamado "Seguro de Ahorro para el Retiro.

Finalmente en 1994 la pensión mínima llega al 100% de un salario mínimo del D.F."¹⁸

La nueva Reforma de la Seguridad Social

El 9 de Noviembre de 1995 el Presidente Ernesto Zedillo presentó a consideración del Congreso de la Unión una iniciativa de Ley del Seguro Social, en la cual propuso una reforma de fondo al esquema de pensiones y a la seguridad social. Se presentan los principios originales de la Ley de 1943 y se actualiza su contenido valorativo a las circunstancias actuales. En dicha iniciativa se proponen los cambios concretos para hacer efectivos los principios de solidaridad, universalidad, redistribución equitativa del ingreso y de los derechos de los trabajadores.

"El 12 de Diciembre de 1995 fue aprobado por mayoría en la Cámara de Senadores el dictamen sancionado, con anterioridad por la Cámara de Diputados y se envió al Ejecutivo Federal para su publicación y observancia. De tal forma que el día 21 de Diciembre de 1995 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por medio del cual el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos expidió la Nueva Ley del Seguro Social, y decretó su entrada en vigor a partir del 1º de julio de 1997".¹⁹

¹⁸ IMSS, Reordenamientos Financieros Institucionales, Tesorería General.

¹⁹ IMSS, Nueva Ley del Seguro Social Comentada Tomo II, p. 5.

Como se analizará mas adelante, mediante este nuevo sistema se pretende garantizar la viabilidad financiera del sistema de pensiones, ya que mediante el esquema propuesto las aportaciones se inyectan para generar las reservas para cada pensión en forma individual, es vigilado por los propios trabajadores al recibir sus estados de cuenta, promueve eficiencia a través de mecanismos de mercado, garantiza una pensión mínima, incentiva el ahorro a través de la aportación voluntaria y genera beneficios a la economía al incrementarse el ahorro.

La aceptación de este esquema queda demostrada a través de la gran participación de los trabajadores en su afiliación en las distintas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES).

"En Noviembre de 1995, el número total de afiliados al IMSS era de 10.9 millones, cantidad que representaba el 29.6% de la población económicamente activa, para esa fecha se estimó que era cerca del 80% de la fuerza laboral en el sector formal. El 20% restante está afiliado al ISSSTE, PEMEX, Fuerza Armada (ISFAM)".²⁰

A finales de 1997 se encontraban afiliados al nuevo sistema de contribución definida alrededor de 14 millones de Derechohabientes, actualmente suman al sistema 14.7 millones de afiliados.

²⁰ Carlos Sales Sarrapy, "La reforma al sistema de pensiones : el caso mexicano", en *Gaceta de Economía*, p. 11.

Apartado 3 : El nuevo régimen de pensión

Las aportaciones de los reformadores parten de la base doctrinal y encuentran los elementos técnicos actuariales para garantizar la viabilidad del esquema propuesto. Adicionalmente, se incorporan elementos de competencia y elección por parte de los trabajadores que parten de las experiencias de otras reformas como la de 1992.

El Instituto Mexicano del Seguro Social con apoyo del Informe Técnico de la Auditoría Actuarial, en el que se incluyen los cálculos, referentes a las estimaciones de los recursos que deberá transferir el Gobierno Federal al Instituto, para hacer frente a las pensiones en curso de pago vigentes hasta el 30 de Junio de 1997, así como las pensiones de los trabajadores de la generación en tránsito que opten por los beneficios de la Ley derogada, evaluó adicionalmente las tendencias de cambio en la estructura y monto de las aportaciones por cada uno de los ramos de seguro incluyendo el de retiro Invalidez Vejez, Cesantía y Muerte (IVCM). El proceso de análisis actuarial contempló entre otros los siguientes elementos :

- "La distribución de asegurados por sexo, edad, tiempos reconocidos y salarios de cotización
- Determinación de bases biométricas, demográficas, financieras y económicas acordes a la situación actual
- Bases técnicas para la valuación actuarial de los regímenes de pensiones de los Seguros de Invalidez y Vida ; de Riesgos de Trabajo
- Bases metodológicas del Análisis Financiero y Actuarial a corto plazo
- Resultados de la Valuación Financiera y Actuarial²¹

²¹ Farrel y Asociados , Dictamen de Auditoría Actuarial a la Valuación Financiera y Actuarial del IMSS, p. 2.

Cuestionamiento de las ideas

Por encargo del Presidente Zedillo, se elaboró un diagnóstico de la Seguridad Social, a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social, pero simultáneamente se pidió la participación de la sociedad para que señalara, tanto las fallas y deficiencias como las propuestas de mejora para la Institución y esquema de pensiones en particular mediante los llamados Foros de Consulta y Buzones de Consulta Popular, ambos en el contexto de los trabajos para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000.

Los estudios, comentarios y evaluaciones que se elaboraron pusieron de manifiesto la problemática del financiamiento del esquema anterior (Ley de 1973), y la necesidad de profundizar la reforma del 1992. De igual manera se evidenció la demanda de la sociedad sobre la reforma a los mecanismos ajustados a las necesidades y realidad económica actual pero basada en los principios doctrinarios de la Ley de 1943.

Con la finalidad de reestructurar los servicios, recuperar la viabilidad financiera del Instituto y sentar las nuevas bases que permitan el crecimiento y desarrollo de la seguridad social, se sometió a la aprobación del Congreso la renovación de la Ley del Seguro Social, en Noviembre de 1995. "Después de intensos debates, la iniciativa finalmente fue aprobada en el mes de Diciembre por la Cámara de Diputados, con 289 votos a favor, 160 en contra y 51 abstenciones. Como se comentó anteriormente, la nueva ley entró en vigor a partir del primero de julio de 1997".²²

Las normas internacionales en la definición y logro de la aceptación social.

Las reformas llevadas a cabo en México, si bien son similares a aquellas adoptadas en otros países latinoamericanos, difieren significativamente, enumerándose en seguida algunas de las principales diferencias.

²² IMSS, "Perspectiva histórica de la reforma" en, **Aportaciones al Debate**, p.14.

Con respecto a las ventajas, el nuevo sistema respeta los derechos adquiridos por los trabajadores actuales, el sistema actual es completamente sustituido por el nuevo, los costos administrativos se reducen al limitarse a una, la transferencia anual de las cuentas individuales entre las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), "cada Afore puede operar varias sociedades de inversión con diferentes perfiles de riesgo y rendimiento dentro del marco regulatorio de inversión, la ley no establece el requisito de rendimiento mínimo para los recursos de los trabajadores, aunque el objetivo es de lograr rendimientos reales iguales o superiores al 2% real anual, existe una agencia centralizada para recolectar las aportaciones (PROCESAR) y un banco de datos central, se tiene el antecedente de la Ley de 1992 con cuentas individuales (SAR-92), lo que permitió depurar los mecanismos de individualización, registro y control de las cuentas individuales".²³

Por otro lado, algunos puntos sujetos a discusión que podemos mencionar son : "la prohibición a las Sociedades de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro (Siefores), de invertir en instrumentos de deuda extranjeros, costo fiscal de la pensión mínima garantizada, la operación de la subcuenta de vivienda, limitaciones a la portabilidad y límite de participación de mercado basado en número de afiliados, límite en el número de participante como AFORES, restricciones sobre inversión en SIEFORES no dependiente de AFORES, garantía de rendimiento mínimo real, función de la cuenta concentradora y la maquila por parte de las AFORES para la emisión de los estados de cuenta, y régimen de inversión mayoritaria en instrumentos de deuda gubernamental".²⁴

²³ Carlos Sales Sarrapy, *Op. cit.* , p. 101.

²⁴ E. Díaz Ortega. "Desarrollo y experiencias del sistema privado de pensiones en el Perú", en *Seminario sobre la Reforma a la Seguridad Social*, p. 33.

En la tabla siguiente se resume los puntos clave de comparación entre México y otros cuatro países de la región que han realizado reformas al sistema de pensión recientemente.

Pais	Chile	Argentina	Colombia	Perú	México
Año de implementación	1981	1994	1994	1993	1997
Naturaleza de la reforma	Sistema de Reparto cambiando a aportación privada (todo trabajador)	División entre sistema de reparto, contribución privada definida	Sistema de reparto cambiado a opción entre este sistema y sistema privado	Sistema de reparto cambiado a opción entre este sistema y sistema privado	Sistema de reparto a aportación privada definida (trabajador sector privado)
Arreglos de la Transición ¿que le pasa al viejo sistema ?	Desfasado	Continúa con cambios	Continúa con cambios	Continua con Cambios	Eliminado
¿Se permita a la fuerza laboral actual permanecer en el sistema viejo ?	Si	Si	Si	Si	No (a)
¿Es el nuevo sistema obligatorio para los nuevos participantes del mercado laboral ?	Si	No	No	No	Si
¿Pueden los trabajadores regresar al sistema público ?	No	No	Si, cada tres años	No (no después de junio de 1996)	No (a)
Bonos de Reconocimiento	Si	Si (b)	Si (c)	Si (d)	No (e)
Perfil del nuevo esquema de pensiones ¿ que papel juega el Gobierno ?	Pensión mínima garantizada Asistencia social	Pensión mínima y fija	PMG asistencia social	PMG (F)	PMG cuota social asistencia social
tasa de aportaciones totales :					
1. Para anualidad de vejez	10	8	10	Priv : 8(19 en 1/97) Pub : 11 (más 13)	6.5 + 5.0+(1-5.5) 6.6 (h)
2. Invalidez/ sobrevivientes/ apoyo del gobierno y asistencia social.	3	3	3.5	.3	4.0
Tasa de aportación total : antes después	Ingresos generales 19 13	16 (g) 27 27	1	1 8 (sec. Priv.) 13.5 - 14.5 (i) 9 13.3	Ingresos generales 15.5 16.5 - 21.0
Deuda estimada implícita viejo sistema momento de la reforma (j) (% del PIB)	126% (en 1980 a 2030)	n.d.	61.6% (a 2025)	37% (riesgos en cuanto a la terminación)	141.5% (en 1994 a 2069)
Tasa mínima de rendimientos de fondos privados de pensiones	En relación al promedio del mercado	En relación al promedio del mercado	En relación a una cartera sintética	Ninguna	Ninguna
Garantías	Diferencias entre	Ninguna	Diferencias entre	Diferencia entre los	Diferencia entre los

gubernamentales sobre tasas pagadas por fondos privados de pensiones	los saldos al retiro y PMG		los saldos al retiro y PMG	saldos al retiro y PMG (f)	saldos al retiro y PMG
--	----------------------------	--	----------------------------	----------------------------	------------------------

- a) Contribuciones al viejo sistema cesan al 30 de junio de 1997. Los trabajadores de la transición escogen al retiro el mayor de los beneficios disponibles en los dos sistemas.
 - b) Una "pensión compensatoria" se paga al retiro, no como un bono. El valor esta basado en años de contribución e ingresos de los últimos diez años.
 - c) Trabajadores con menos de 150 semanas de aportaciones no son elegibles para un bono de reconocimiento.
 - d) Solo los trabajadores que han contribuido al menos 48 meses en los últimos diez años y tienen al menos seis meses antes de entrar a nuevo sistema.
 - e) La prestación de los costos fiscales esperados actuales y futuros serian hechos en base anual.
 - f) PMG introducida en la segunda ronda de reformas en 1995, cuya regulación no ha sido emitida.
 - g) Pagada por el empleador.
 - h) Cuota social Indizada al INPC y estimada entre 1 y 5.5% de los ingresos de los trabajadores y en promedio equivalente a 2.2 % de los salarios
 - i) La tasa mostrada es tanto para el sector publico y privado en 1996 en adelante. La tasa de aportación se incrementa gradualmente entre 1994 y 1996.
 - j) Se usaron diferentes metodología Fuente para Colombia y Chile : Schmidt-Hebbel, p.58 ; para Perú es Kane y Palacios, 1995, p.38.
- Fuente : World Bank, 1994, p.227 ; Díaz Ortega , y documentos internos del Banco Mundial.

Apartado 4 : El Régimen de Pensión : aspectos de la viabilidad financiera

La preocupación que plantea la viabilidad a largo plazo, justifica la realización de la actual reforma.

Sin dejar de reconocer que la nueva Ley del Seguro Social incide sobre una gran variedad de aspectos del proceso económico, su principal motivación se encuentra en la inviabilidad financiera en el mediano plazo del programa de pensiones que contempla la Ley de 1973.

Desde la década de los setenta, pero particularmente hacia finales de la década de los ochenta, "los cambios demográficos, la transición epidemiológica, que es la transformación de los perfiles demográficos y de enfermedades que resultan en cambios en la estructura de edades y de las condiciones de salud de la población, los creciente costos de la administración y atención de la salud, así como el incremento en el nivel de beneficios no respaldados totalmente con inversión financiera, apuntaban hacia la potencial insostenibilidad financiera del sistema de beneficios definidos".²⁵

Como ya se comentó, en 1992 mediante el establecimiento obligatorio de cuentas individuales de ahorro para el retiro (SAR), se implementó un limitado esfuerzo de reforma para complementar el ahorro y creación de reservas que el sistema de reparto no estaba en posibilidades de crear. Sin embargo, a través de las aportaciones patronales del 2% 5% para retiro y vivienda y considerando 4 años de vigencia de este ordenamiento, el saldo acumulado que será traspasado a las nuevas cuentas individuales para el retiro, "es cercano a 35,441 millones de pesos, capacidad de ahorro importante considerando las limitaciones económicas de los últimos tiempos".²⁶

²⁵ IMSS Aportaciones, *op cit.*, p. 45.

²⁶ IMSS, *Evidencias para el debate*, p. 67.

Aunque al momento de la reforma, el sistema de beneficio definido que pronto se convirtió en un sistema de reparto, mostraba un superávit modesto, tanto el aumento en la esperanza de vida de la población, como la caída en la tasa de fecundidad y por los factores analizados previamente, implicaban que la tendencia se revertiría en menos de una década. "De esta forma, mantener la viabilidad financiera del sistema de reparto implicaría aumento en las contribuciones de 8.5% de los salarios en 1996 a 15.1% en el periodo de 2010 - 2019 y a 23.3% para el período 2020 -2030".²⁷

Adicionalmente a las razones demográficas y el reducido nivel de reservas fondeadas, existen otras razones igualmente críticas que afectan la viabilidad financiera del sistema de reparto como el alto nivel "percibido" de impuestos sobre la nómina, sector informal creciente, cobertura relativamente baja y pérdida en la portabilidad.

Las tendencias demográficas

El seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte (IVCM) empezó a ser presionado por tendencias demográficas, particularmente por los cambios en la estructura poblacional y el aumento de la esperanza de vida.

"La población en México creció el 3.7% anual en promedio entre 1970 y 1990. Estimaciones actuales calculan un crecimiento promedio de 1.9% de 1990 a 1995. En 1930 la población total era de 16.5 millones, aumentando a 90 millones en 1994. A pesar de que la pirámide poblacional muestra una gran proporción de gente joven, 35.8% entre 0 y 14 años, la población contribuyente al sistema de pensiones está envejeciendo de manera acelerada y por primera vez el quinquenio más joven es menor al siguiente. La población total del país para el

año 2030 se estima en 142 millones, de los cuales la proporción de personas con 65 años o más será de 10%.²⁸

Estas tendencias implican que el número de jubilados por trabajadores aumentaría los costos del sistema de pensiones anterior y provocaría un gran reto de financiamiento en el largo plazo.

De acuerdo a estimaciones de las Direcciones de Prestaciones Económicas y Finanzas y Sistemas del IMSS (1995), el crecimiento anual esperado de los jubilados para los próximos 20 años será de 5.7% mientras que el de los contribuyentes será de 2.6%. El problema se complica más por un aumento en la esperanza de vida, que ha pasado de 49.6 años en 1950 a 70.8 años en 1995. Finalmente se ha dado una reducción en la tasa de fertilidad que ha pasado de 6.45 niños por mujer al final de su período fértil en 1950 a 2.84 en 1995.

Aportaciones insuficientes

Las aportaciones del sistema de beneficio definido serían insuficientes en el mediano y largo plazo para financiar los crecientes beneficios del antiguo sistema que fueron extendidos a las familias de los trabajadores. Originalmente, el sistema tenía cobertura para el trabajador más no para sus dependientes.

La pensión mínima ha aumentado de un 35% del salario mínimo antes de 1989 hasta el 100% en 1994, mientras que las aportaciones fueron aumentadas de manera gradual a partir de 1992 de 6% del salario base a 8.5% en 1996 (es importante destacar que de esta aportación, 3% corresponde al seguro de invalidez y vida y 3% al de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez). De acuerdo a la Dirección de Finanzas y Sistemas del IMSS las aportaciones

²⁷ Gabriel Martínez, "Costos económicos de la reforma a la seguridad social en México" en, *Gaceta de Economía*, p. 143.

²⁸ Carlos Sales Sarrapy, *op. cit.* p. 21.

deberían aumentar a 23.3% del salario base en el año 2020 para evitar una crisis de liquidez de mantenerse la tendencia y el sistema de reparto.

Relación desigual entre aportaciones y beneficios

La nula relación entre las aportaciones realizadas y los beneficios recibidos incentivó la evasión, la subdeclaración de salarios y la informalidad del mercado laboral. Así por ejemplo, el IMSS pagaba en promedio a cada trabajador asegurado al jubilarse, una pensión por 18 años y la pensión correspondiente a la viuda por 12 años más. El resultado de esto es una pensión equivalente a 30 años cuando en algunos casos el trabajador sólo cotizó al sistema por 10 años, que es el tiempo mínimo para tener derecho a una pensión. En caso de haber cotizado menos de 10 años, el trabajador no tiene derecho al beneficio de la pensión.

Finalmente, el salario base de referencia que se utilizaba para calcular la pensión es el promedio de los salarios ganados los últimos 5 años, dividido entre el salario mínimo actual en vez de considerarse los salarios de toda la vida laboral, una vez más distorsionándose la relación entre aportación y beneficio.

Altos impuestos sobre nómina

La percepción generalizada es que el impuesto marginal sobre nómina es muy alto aún para trabajadores con bajos ingresos. Esto aumenta los costos laborales, favorece la evasión e induce a los trabajadores a dirigirse al sector informal.

Sector informal creciente y baja cobertura

Otro factor que afecta la viabilidad financiera del sistema es el crecimiento del sector informal, a consecuencia de las frecuentes crisis económicas, y la compleja legislación fiscal. Como resultado se estima que sólo "el 35% de la Población Económicamente Activa estaba afiliada a algún programa de seguridad social en

Noviembre de 1995".²⁹

Pérdidas en la portabilidad

Dadas las fórmulas de beneficios de los sistemas de pensiones del sistema para los trabajadores del estado (ISSSTE) y del (IMSS), existen pérdidas para los trabajadores al cambiarse entre los distintos sistemas de cotización para pensiones en México.

Bajo el esquema anterior, un trabajador que cotice bajo un sólo sistema de pensiones (ya sea del IMSS o ISSSTE) recibirá mayores beneficios al retirarse que otro trabajador que haya cotizado en ambos.

El destino de las reservas en activo fijo

Debido a las circunstancias de su instrumentación, el superávit generado en las primeras décadas por el programa de pensiones fue utilizado para apoyar los requerimientos de infraestructura del seguro de enfermedades y maternidad, tradicionalmente deficitario, así como otras funciones de bienestar inclusive vivienda, quedando poco margen para el crecimiento e inversión financiera de las reservas.

La eficacia de la viabilidad financiera : disminuir los gastos del Estado y aumentar el ahorro individual para la jubilación

Cuando se aumentan las tasas de cotización y se espera que el crecimiento del ingreso permita generar la recaudación suficiente para pagar las pensiones, los desequilibrios son silenciosos. Sus síntomas no se manifiestan en el momento, sino cuando el mal ya es grave. La sobrevivencia de los regímenes de beneficio definido dependen de que se tomen las decisiones necesarias a tiempo.

Por lo que la necesidad de incrementar el ahorro interno y asignarlo de manera más eficiente, es una condición determinante para el mejoramiento y la

²⁹ idem. p. 22.

sustentabilidad del desempeño económico mexicano. El grueso del aumento en la inversión necesita ser apoyado por un incremento en el ahorro interno, si México quiere evitar la reaparición de grandes e insostenibles déficits en la cuenta corriente.

En este contexto la reforma del sistema de pensiones se percibe como uno de los cambios más importantes que el Gobierno puede instrumentar para promover el ahorro interno y desarrollar los mercados financieros y de capitales, a fin de hacer un uso más efectivo de ese ahorro.

Sin embargo, es importante enfatizar que el objetivo de la reforma al sistema de pensiones no es sólo elevar la tasa de ahorro, sino proveer un ingreso seguro en la vejez.

Apartado 5 : La viabilidad de la reforma del régimen de pensión

México, como el resto del mundo, ha atestiguado cambios importantes en las formas de interdependencia económica, aunado a modificaciones en las tendencias de cambio demográfico y epidemiológico, asimismo, se han registrado cambios importantes en los niveles de salario y empleo, condiciones que han afectado directamente a la seguridad social.

La iniciativa de reforma al marco legal de la seguridad social, se formuló por el Ejecutivo Federal, a partir de los planteamientos contenidos en el documento "Propuestas de Alianza Obrera - Empresarial para el Fortalecimiento y Modernización de la Seguridad Social", presentado por la Comisión Tripartita para el Fortalecimiento y Modernización de la Seguridad Social, "integrada por representantes del sector obrero, patronal y del gobierno, así como gracias a la participación de la sociedad a través de los Foros de Consulta y Buzones de Consulta Popular, en los que se señalaron las deficiencias, fallas e inclusive propuestas de mejora para el IMSS, ambos, en el contexto de los trabajadores para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo para el periodo de 1995-2000".³⁰

Los estudios, comentarios y evaluaciones en torno a la seguridad social arrojaron una profunda preocupación por la crítica situación financiera del IMSS, manifestada en el deterioro de las prestaciones, especialmente el sistema de pensiones, así como la ineficiencia en la prestación y calidad de otros servicios que ofrece el Instituto.

³⁰ IMSS, *op.cit*, p. 3.

"La iniciativa de reforma tuvo que ser sometida a un proceso de consenso entre las diferentes fracciones parlamentarias que conforman el Congreso Federal y finalmente, en noviembre de 1995, la Cámara de Diputados aprobó con 289 votos a favor, 160 en contra y 51 abstenciones, la renovación de la Ley del Seguro Social".³¹

Actualmente, el escenario político, por su composición plural, requiere de la celebración de acuerdos entre las diferentes fuerzas políticas, Y del debate de dichos acuerdos se desprende, que los principios doctrinales de la Revolución Mexicana en los que se sustenta la seguridad social no han cambiado, como la procuración estatal de dar bienestar a los más desprotegidos, promover el desarrollo integral y crear condiciones de igualdad de oportunidades y que por el contrario, son las variaciones en la economía nacional e internacional lo que obliga a la reforma en el sistema de pensiones.

La reforma propuesta persigue otorgar pensiones más dignas, a través de un sistema transparente en el que el trabajador sea el propietario de los recursos de la cuenta individual y no pierda las aportaciones hechas por él mismo, por su patrón y por el gobierno. La reestructuración tiene como propósito estimular de manera permanente el ahorro personal y familiar.

Los costos de transición se pueden clasificar en dos componentes. Primero, a partir del 1 de julio de 1997, las contribuciones de los trabajadores a la seguridad social que se canalizan actualmente al pago de pensiones en curso, se depositarán en las AFORES, por lo que el gobierno tendrá que asumir este gasto en su totalidad. Segundo, el artículo transitorio tercero de la Ley del Seguro Social establece como reconocimiento de derechos para los trabajadores en transición que hayan cotizado en el IMSS, la opción de pensionarse al amparo de

³¹ IMSS, *Aportaciones op. cit.*, p. 14.

la Ley que se deroga, antes de la fecha de entrada en vigor de la nueva Ley. La diferencia entre el monto necesario para fundear una pensión vitalicia conforme a la Ley anterior y su saldo acumulado a la fecha de la solicitud pasa a ser una obligación del Gobierno Federal.

A diferencia de los costos de transición, que van relacionados con el pasivo del sistema que se reemplaza y que se extinguen en una fecha predeterminada, de la nueva Ley se derivan otros dos componentes de costos en que incurre el gobierno indefinidamente. En primer lugar la reforma de pensiones en México se basa en un modelo donde se mantiene y fortalece la participación del Estado como regulador del sistema y garante de la pensión mínima garantizada, equivalente a un salario mínimo del Distrito Federal de 1997, e indexada al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INCP). En segundo lugar, el Estado se mantiene como tercer contribuyente de la estructura tripartita de contribuciones al IMSS.

Los costos relacionados con estos cuatro componentes de la transición varían a través del tiempo. "El pago de las pensiones en curso inicia en su nivel más alto (0.48% del PIB en 1998), y se va reduciendo conforme disminuye la población actualmente pensionada, (40 años). El reconocimiento de derechos inicia en su nivel más bajo los primeros años de la transición (0.03% del PIB en 1998) y aumenta lentamente conforme se empieza a jubilar el cohorte de población trabajadora más numeroso que actualmente tiene 25 y 35 años de edad (1.1% del PIB para el año 2045). Las obligaciones relacionadas con la cuota social y la aportación tripartita al ramo de Vejez y Cesantía oscilan entre 0.15% y el 0.18% del PIB indefinidamente; por último bajo escenarios conservadores de inflación y tasa de interés, las obligaciones asociadas a la Pensión Mínima Garantizada serán insignificantes, en parte porque es poco probable que una acumulación de 1250 semanas no genere un saldo suficiente para rebasar el nivel de dicha

pensión y en parte porque la opción de optar por el viejo régimen ya en sí misma promete una pensión mínima equivalente al salario mínimo vigente del Distrito Federal".³²

Las obligaciones fiscales derivadas de la reforma de pensiones promedian el "0.85% del PIB en los próximos 70 años, oscilando entre los 0.60 y 1.4 puntos del PIB en las diferentes etapas de la transición. Como punto de comparación, el Estado en 1996 obtuvo ingresos presupuestales del orden del 22.6% del PIB. Un ajuste a través del reacomodo del gasto programable equivaldría a reasignar todo el gasto del sector Comunicaciones (0.80% del PIB para 1996), o una buena parte del gasto asignado al sector de Desarrollo Agropecuario y Pesca (1.0% para 1996)"³³

Los representantes del sector patronal han manifestado su reconocimiento a la importancia y trascendencia de las acciones emprendidas para llevar a cabo la reforma de la seguridad social.

Por su parte, los representantes obreros han admitido que la nueva legislación favorece la existencia de mejores pensiones, ya que las aportaciones tripartitas, constituidas en reservas y cuentas individuales de los trabajadores, fortalecen e incentivan el ahorro interno y la creación de fuentes de empleo.

El Congreso Federal, a través de una Comisión creada ex profeso, ha dado seguimiento, con la participación de la Dirección General del IMSS, a las reformas emprendidas por él mismo, con el objeto de evaluar la eficacia de las mismas, lo cual pone de manifiesto la concurrencia de diversos órganos del Estado a dicha reforma.

³² Eduardo González Pier, "Costos y equidad de la reforma del sistema de pensiones" en , *Gaceta Económica*, pp. 111-113

³³ Eduardo González Pier, *Op. cit.* , p.114.

La razón de ser del sistema de pensiones es garantizar un retiro adecuado al trabajador, bajo una responsabilidad compartida por él mismo, los patrones y el Estado, siendo este último el garante del sistema y a ese objetivo se subordinan todos los demás . Para lograr esto, es necesario aprovechar las ventajas del sistema financiero, para proveer al trabajador de instrumentos de ahorro modernos, de manera que se combine el objetivo social de garantizar un ingreso adecuado a partir del retiro del trabajador con el uso de instrumentos financieros más eficientes y equitativos que permitan con el ahorro del trabajador alcanzar rendimientos competitivos y protegerse de las eventualidades macroeconómicas , en especial de la inflación .

La administración de los fondos para el retiro fue encomendada a administradores privados de pensiones llamados Afores, que están regulados y supervisados por la Comisión Nacional de Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR). Sus principales funciones serán la determinación de criterios y procedimientos para asegurar el correcto funcionamiento del sistema de pensiones.

Este órgano supervisor autorizará y retirará las licencias para las Afores, tendrá poderes de inspección , monitoréo y ejecución en lo referente al sistema de pensiones. Consar tendrá también la responsabilidad de supervisar las operaciones y las políticas de inversión de los fondos.

Desde 1997 y por 4 años más, la ley contempla una participación de mercado máxima del 17% para cada Afore. Después de este tiempo, el limite aumentará a 20%.

Los ahorros de los trabajadores no sufrirán si la AFORE donde se inscribieron desaparece ya que su dinero esta invertido en las SIEFORES y hay separación de los patrimonios en ambas sociedades. Sin embargo, es importante señalar la

responsabilidad social que los directivos tienen que afrontar vigilando celosamente la utilidad de los recursos de estas entidades así como la calidad de instrumentos en que se invierten los recursos del ahorro para el retiro.

En el sistema mexicano de pensiones que está diseñado para que la demanda sea la que estimule a las AFORES, y den un trato respetuoso al beneficiario, sin embargo, para que esto suceda, es necesario que la información del sistema sea accesible al público en general, que la demanda esté informada y esto funcione como un mecanismo de autoajuste, para que sean las AFORES con mejores costos y servicios las que logren el mayor número de afiliados. Si los trabajadores no premian a las más competitivas en comisiones y rendimientos seleccionándolas, las menos competitivas no tendrán presión para bajar sus comisiones o mejorar sus rendimientos . Y esto irá en detrimento del sistema implantado. Es necesario que los trabajadores tomen conciencia de que, si bien no están desembolsando dinero constante y sonante, a la larga será el tamaño de su fondo de ahorro para el retiro lo que variará. Es necesario tener afiliados informados y exigentes, para el bien de todo el sistema de ahorro para el retiro.

Conclusiones

La seguridad social es una responsabilidad fundamental , que ningún país puede dejar de considerar como un instrumento prioritario de la política social del Estado. Sin embargo, los retos que enfrenta en la actualidad son frecuentes y variados, dado que el origen de los problemas puede ser de orden político , social demográfico o económico y en no pocos casos , de capacidad administrativa.

En base a la situación anterior, surge la necesidad de reformar el sistema de pensiones en México, buscando como objetivos: Consolidar un sistema de aportación definida, individualizado y de capitalización, así como mantener los mecanismos distributivos, pero rediseñado para beneficiar a los trabajadores de menores ingresos ; un manejo flexible, competitivo y regulado de los fondos e incentivar la entrada de los trabajadores por cuenta propia a los fondos de ahorro voluntario.

Estos cambios permitirían aumentar el ahorro interno, desarrollar el mercado de capitales, mejorar el mercado de trabajo y evitar la insolvencia de un sistema de beneficio definido, colectivo y sin capitalización de los recursos.

Bajo este contexto, para 1997 se da la reforma a la Ley de Instituto Mexicano del Seguro Social , ofreciendo continuidad a los cambios iniciados en 1992 con la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), en cuanto a la creación de fondos individuales de ahorro para el retiro, pero se complementan con la idea de un manejo competitivo de fondos, al establecer un vinculo directo entre las aportaciones y los beneficios, asegurando así su viabilidad financiera.

Aunque la transferencia al nuevo sistema representa costos para el estado, al asumirlos como parte de su presupuesto general evita elevar las aportaciones y el costo de la mano de obra estimulando el empleo, y evitando mayores costos en el

futuro.

Si bien las reformas a la ley no eliminan los problemas creados por la ausencia de una reserva en el sistema del Instituto Mexicano del Seguro Social, si evita que el desequilibrio crezca, además de que en las primeras décadas, la intervención del Estado seguirá siendo importante, dado que las cuentas individuales otorgan beneficios menores al mínimo garantizado para la mayoría de los trabajadores que coticen menos de treinta años.

Tan importante como es, en lo general, la reforma a la Ley, como en lo particular lo es la reglamentación a las Administradoras de los Fondos para el Retiro (AFORE), estableciendo una regulación que impulse la competencia y que garantice un manejo prudente de los fondos.

Es por lo anterior, que el Estado debe mantener una posición reguladora, asegurando que no se pierda la virtud del sistema de contribución colectiva, esto es, los mecanismos redistributivos ; la aportación fija del gobierno y la garantía de una pensión mínima van precisamente en ese sentido, adecuándose esta última a la evolución futura de los salarios mínimos.

El objetivo central de dicha regulación es el de establecer un régimen de competencia abierta y equitativa que establezca incentivos claros para que las AFORES busquen los mayores rendimientos, minimizando el riesgo que toda inversión financiera tiene, combinando de manera adecuada las exigencias de la competencia, con las necesidades de garantizar que los mecanismos de mercado funcionen eficientemente y se resguarde el patrimonio de los trabajadores.

Dentro de este marco, es de particular importancia destacar el aspecto de la información, como un elemento de regulación, ya que la libertad de elegir AFORE y la posibilidad de traspasar la cuenta, se basa precisamente en la información que se tenga del manejo de diversas AFORES, lo que se torna en un principio

básico del sistema de competencia, buscando asociar lo más estrechamente posible la información, publicidad y comercialización, a las características más importantes del sistema , que son el rendimiento neto a largo plazo (respecto a las comisiones) con lo cual los incentivos para las AFORES es que sean lo más eficientes en términos sociales, así el costo del sistema (las comisiones) se evalúa en el contexto de los rendimientos y la solidez.

De manera general, considero que las reformas a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social en 1997, fortalecen al Estado y su relación con la sociedad, toda vez que persiguen otorgar pensiones más dignas a los trabajadores, a través de un sistema transparente y viable, en el que el trabajador realmente se sienta el propietario de los recursos de su cuenta y no pierda las aportaciones hechas por el mismo, por el patrón y por el Estado ; estimulando de manera permanente el ahorro personal y familiar, y liberando al Estado de un sistema de seguridad social insolvente a corto plazo, con las consecuencias económicas y sociales que traería la fractura del eje central en la política social del Estado.

Sin embargo, cabe hacer una reflexión ; si bien en su conjunto la reforma al sistema de pensiones conlleva importantes beneficios, dichos beneficios van en gran parte condicionados al trato fiscal que se le dé al pago de los costos de transición. Un reajuste en la política fiscal y/o presupuestal es inevitable dada la magnitud y la naturaleza de las obligaciones incurridas por parte del Estado en la reforma del sistema de pensiones. El mensaje central de este análisis es que el objetivo de aumentar la tasa de ahorro está supeditado al pago del pasivo del sistema de reparto, que a su vez conlleva importantes efectos redistributivos. La reforma debe evaluarse como una política social y en la medida en que se superen los problemas de redistribución y equidad también podrá cumplir con su objetivo económico de promover el ahorro interno.

BIBLIOGRAFIA :

- AGLIETA, M. Economía de Mercado y Estado de Bienestar.**
Barcelona, Editorial Península, (1981)
- CHAVEZ Orozco, Luis. Orígenes de la Política de Seguridad Social.**
Historia Mexicana. México, Colegio de México. (1996)
- HERNING, Eike. Diccionario de Ciencia Política, Madrid.**
Editorial Alianza. (1980)
- KRAUZE, Enrique. Siglo de Caudillos, México, Editorial Tusquet (1994)**
- KRAUZE, Enrique. Tiempo Compartido, México, Editorial Océano(1996)**
- NARRO Robles, José. La Seguridad Social y el Estado Moderno, México.**
CISS(1992)
- NETTER, F. La Seguridad Social y sus Principios. México, Colección Salud y Seguridad Social, Serie Manuales Básicos y Estudios, (1982)**
- PAGANINI, Mario. La Seguridad Social y Algunas Ideas Económicas.**
Madrid, Editorial Zeus, (1993)
- ROBERTS, Paolo. Crisis y Futuro del Estado de Bienestar. Madrid,**
Editorial Alianza.
- TREVIÑO García, Norberto. Opciones de Reforma de la Seguridad Social, México, C.I.S.S.**
- VALLS Hernández, Sergio. Seguridad Social y Derecho.**
Coordinación General de Comunicación Social, IMSS (1997)

HEMEROGRAFIA :

REVISTAS :

Banco Mundial. **Averting The Old Age Crisi. World Bank Policy Research Report Oxford University Press, Inc.** (1994)

DIAZ Ortega, E. **Desarrollo y Experiencias del Sistema Privado de Pensiones en el Perú.** Seminario sobre la Reforma a la Seguridad Social, CEPAL. 7 Y 8 de Octubre. (1996)

ITAM. **Gaceta de Economía. No. 4.** (1997)

SANCHEZ Vargas, Gustavo. **Orígenes y Evoluciones de la Seguridad Social en México.** Cuaderno de Sociología, México, UNAM

PUBLICACIONES :

II **Congreso Interamericano Jurídico de Seguridad Social,** Ponencias. Montevideo, (1990)

FARREL y Asociados. **Dictamen de la Auditoría Actuarial a la Valuación Financiera y Actuarial del IMSS.** (1996)

SHCP. **Glosario de términos más usuales en la Administración Publica Federal,** México. (1998)

IMSS. **Aportaciones al Debate. La Seguridad Social ante el Futuro.** México.

IMSS. **Evidencias para el Debate. Resultados y perspectivas .** México

IMSS. **Reordenamiento Financiero Institucional,** Tesorería General, (1998)

OECD. **Informe de Gobierno y Proyecciones,** (1995)

LEGISLACION :

Código Fiscal de la Federación.

LEY del Seguro Social. Instituto Mexicano del Seguro Social . México (1972)

LEY del Seguro Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, reformada por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de noviembre de 1996.

LEY de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro. Secretaria de Hacienda y Crédito Público. (1996)

IMSS Nueva Ley del Seguro Social Comentada, México, (1998)

Reglamento de la Ley de los Sistemas de ahorro para el Retiro.

GLOSARIO

AHORRO

Es la cantidad monetaria excedente de las personas e instituciones sobre sus gastos. También se denomina así a la parte de la renta que, después de impuestos no se consume, en el caso de las personas físicas, y el caso de la sociedad. no se distribuye.

Es el ingreso no consumido, es decir la diferencia entre el ingreso y el consumo. En una economía abierta debe considerarse el agregado de las transferencias netas del exterior o la sustracción de las transferencias netas al exterior. Para una economía cerrada el ahorro es igual a la inversión (ahorro e inversión realizada en contraposición a ahorro e inversión deseada).

Ahorro significa "reservar" una capacidad productiva, no empleada en la producción de bienes de consumo y dejarla disponible para producir nuevos bienes de inversión. El ahorro nacional no consiste en acumular dinero, sino capital.

Diferencia positiva que resulta de la comparación entre los ingresos y los gastos de una entidad. Para efectos presupuestales existen dos tipos de ahorro: en cuenta corriente y en cuenta de capital.

El ahorro para el caso del Gobierno Federal se determina antes de considerar las transferencias corrientes y el pago de intereses.

Diferencia positiva de los ingresos respecto a los gastos en cuenta corriente que coadyuvan a la generación de recursos para la formación neta de capital.

AHORRO INTERNO

Cantidad de recursos generados por la economía nacional a través de la captación del sistema financiero e impositivo del país destinados al financiamiento interno y del saldo corriente de balanza de pagos. Es la parte del ingreso nacional que no se consume.

Es la diferencia entre el ingreso nacional disponible y el gasto de consumo final privado y del gobierno.

CAPITAL

Total de recursos físicos y financieros que posee un ente económico, obtenidos mediante aportaciones de los socios o accionistas destinados a producir beneficios, utilidades o ganancias.

CAPITALIZACION

Proceso para determinar el valor futuro de un pago o serie de pagos cuando se aplica el interés compuesto.

CUENTA CORRIENTE

Componente de la balanza de pagos donde se registra el comercio de bienes y servicios y las transferencias unilaterales de un país con el exterior. Las principales transacciones de servicios son los viajes y el transporte ; y los ingresos y pagos sobre inversiones extranjeras. Las transferencias unilaterales se refieren a regalías hechas por los particulares y el gobierno a los extranjeros, y a regalías recibidas de extranjeros. La exportación de bienes y servicios y el ingreso de transferencias unilaterales entran en la cuenta corriente como créditos (con signo positivo) porque llevan el recibo de pagos provenientes de extranjeros.

Por otra parte, la importación de bienes y servicios y el otorgamiento de transferencias unilaterales se registran como débitos (con signo negativo) porque significa el pago a extranjeros.

CAPITAL SOCIAL FIJO

Se dice del capital de una sociedad o de aquella parte de él, que no puede ser aumentado ni disminuido sin reformar previamente los estatutos respectivos.

CONSUMO

Comprende las adquisiciones de bienes y servicios de la administración pública y del sector privado, destinadas a la satisfacción de sus necesidades inmediatas.

Es el proceso económico, consistente en la compra o gasto que se hace en los bienes y servicios para satisfacer las necesidades de las familias, las empresas y el gobierno.

DEMANDA

Cantidad de bienes y servicios que los agentes económicos desean y pueden comprar a un precio dado en un período determinado.

DESREGULACION

Estrategia para eliminar la excesiva normatividad o dar flexibilidad a procesos que atañen a todos los sectores de la economía como normas, requerimientos de calidad, reglas operativas de las comunicaciones y transportes, hasta eliminar monopolios cuyas prácticas perjudican fundamentalmente a grupos de menores ingresos.

La desregulación es un requisito indispensable para que los impactos de la liberalización comercial se puedan absorber con facilidad y se avance en la

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

obtención de la estabilidad de precios. La eliminación de regulaciones obsoletas abre nuevos mercados y fomenta los flujos de inversión.

ECONOMIA

Rama de las ciencias sociales que trata de la producción, distribución y consumo de los bienes y servicios.

ESTANFLACION

Situación de una economía en la cual se presenta una reducción en el nivel de la actividad económica, acompañada por una inflación elevada y creciente.

FLUCTUACION MONETARIA

Movimiento en la paridad del peso con respecto a una moneda extranjera determinada.

FLUJO

Movimiento o circulación de cierta variable en el interior del sistema económico. Las variables de flujo, suponen la existencia de una corriente económica y se caracterizan por una dimensión temporal ; se expresan de manera necesaria en cantidades medidas durante un período, como por ejemplo, el consumo, la inversión, la producción, las exportaciones, las importaciones, el ingreso nacional, etc. Los flujos se relacionan en forma íntima con los fondos, pues unos proceden de los otros. De esta manera, la variable fondo "inmovilizado en inmuebles" da lugar a la variable flujo "alquileres", en tanto que la variable flujo "producción de trigo en el período x" da lugar a la variable fondo "trigo almacenado".

FONDO

Partida económica que representa una disponibilidad destinada a afrontar un

determinado gasto.

Suma de dinero que constituye a una entidad contable independiente, que se reserva para propósitos determinados y se utiliza conforme a limitaciones o restricciones expresas.

Asignación que se otorga a una área presupuestaria determinada, durante un año calendario para el pago de gastos en forma oportuna e inmediata y que posteriormente se regularizan con los trámites administrativos correspondientes.

GASTO

Es toda aquella erogación que llevan a cabo los entes económicos para adquirir los medios necesarios en la realización de sus actividades de producción de bienes o servicios, ya sean públicos o privados.

GASTO PUBLICO

Es el conjunto de erogaciones que realiza el Gobierno Federal, estatal y municipal incluidos los Poderes Legislativo y Judicial y el sector paraestatal en sus respectivos niveles, en el ejercicio de sus funciones.

GASTO SOCIAL

Parte del gasto público destinado al financiamiento de servicios sociales básicos. Según la clasificación propuesta por la Organización de las Naciones Unidas, son los gastos en educación, salud, seguridad social, vivienda, deportes y otros de características similares.

IMPUESTO

Según el Código Fiscal de la Federación, los impuestos son las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a

todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala.

Tributo, carga fiscal o prestaciones en dinero y/o especie que fija la ley con carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas y morales para cubrir los gastos públicos.

INFLACION

Desequilibrio entre la oferta y la demanda de bienes y servicios que se refleja en un aumento generalizado y sostenido del nivel general de precios.

Es una baja en el valor del dinero debido a la alza de precios.

Situación económica que se caracteriza por un incremento permanente en los precios o una disminución progresiva en el valor de la moneda.

INGRESO

Son todos aquellos recursos que obtienen los individuos, sociedades o gobiernos por el uso de riqueza, trabajo humano, o cualquier otro motivo que incremente su patrimonio. En el caso del Sector Público, son los provenientes de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, financiamientos internos y externos, así como de la venta de bienes y servicios del sector paraestatal.

MACROECONOMIA

Estudio del comportamiento de los grandes agregados económicos como : el empleo global, la renta nacional, la inversión, el consumo, los precios, los salarios y los costos, entre otros. El propósito de la teoría macroeconómica, por lo general, consiste en estudiar sistemáticamente las causas que determinan los niveles de la renta nacional y otros agregados, así como la racionalización de los recursos.

PRODUCTIVIDAD

Relación entre el producto obtenido y los insumos empleados, medidos en términos reales, en un sentido, la productividad mide la frecuencia del trabajo humano en distintas circunstancias ; en otro, calcula la eficiencia con que se emplean en la producción los recursos de capital y de mano de obra.

RENTABILIDAD

Es la remuneración al capital invertido. Se expresa en porcentaje sobre dicho capital.

RESERVA

Son cuentas con saldo acreedor, que se crean o incrementan con objeto de hacer frente, a las eventualidades que pudieran presentarse, ya sea por pérdidas futuras o por depreciaciones. En sentido amplio, las reservas se pueden clasificar en : a) reservas legales u ordinarias ; b) reservas estatutarias ; c) reservas extraordinarias o especiales, y d) reservas ocultas. Desde el punto de vista contable y en un sentido estricto, las reservas se clasifican en : a) reservas complementarias de activo ; b) reservas de pasivo, y c) reservas de capital.

SALARIO

Es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo. El salario puede fijarse por unidad de tiempo, por unidad de obra, por comisión, a precio alzado o de cualquier otra forma convenida. El salario se integra con los pagos hechos en efectivo, por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie, y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo.

SALARIO MINIMO

Cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo. Pueden ser generales por una o varias áreas geográficas y extenderse a una o más entidades federativas, o pueden ser profesionales para una rama determinada de actividad económica o para profesiones, oficios o trabajos especiales dentro de una o varias áreas geográficas. Los salarios mínimos se fijan por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos integrada por representantes de los trabajadores, patrones y el Gobierno. La cuál se puede auxiliar de comisiones especiales de carácter consultivo. El salario mínimo de acuerdo con ley deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer la educación básica a los hijos.

SECTOR INFORMAL DE LA ECONOMIA

Son los negocios o unidades económicas en pequeña escala, con bajo nivel de organización y tecnología obsoleta o artesanal. Estas unidades económicas, en general se caracterizan por los bajos niveles de calificación de los trabajadores, la ausencia de relaciones laborales formales y la falta de registros administrativos.

Las actividades del sector informal, son legales en sí mismas, sin embargo, pueden y en general es así, llevarse a cabo sin cumplir todos los requisitos legales ; licencias y registros por falta de conocimiento, o por imposibilidad de satisfacer todos los requerimientos que las leyes o las regulaciones exigen.

SUPERAVIT

Exceso de los ingresos respecto de los egresos. Diferencia positiva que existe entre el capital contable (exceso del activo sobre el pasivo) y el capital social pagado en una sociedad determinada.

TASA DE DESEMPLEO

Índice que se obtiene de dividir a la población desempleada abierta entre la Población Económicamente Activa (PEA) y el resultado multiplicado por cien, con objeto de obtener el porcentaje de desocupación; es decir la participación porcentual del desempleo abierto en la PEA.

TASA DE INFLACION

Es la valoración del costo que implica la posesión de dinero producto de un crédito. Hay tasas de interés activas y pasivas.

TRANSACCION

Contrato en virtud del cual las partes, mediante recíprocas concesiones, ponen término a una controversia presente o previenen una futura.

TRANSFERENCIA

Es el traslado implícito o explícito de recursos del Sector Público al resto de la economía y al exterior, ya sea en dinero o en especie, sin recibir por ello contraprestación directa alguna y únicamente condicionando su asignación a la consecución de determinados objetivos de política económica y social.