



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA
ESCUELA DE DOCTORADO Y FORMACIÓN CONTINUADA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DERECHO
PÚBLICO
DOCTORADO EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN

*“LAS TRANSFORMACIONES DEL SISTEMA DE
PENSIONES DE JUBILACIÓN EN MÉXICO”.*

POR:

ADRIÁN GARCÍA SAISÓ

TUTOR: DR. RICARD GOMÀ CARMONA

DIRECTOR: DR. ANTONIO SÁNCHEZ BUGARÍN

BARCELONA, MAYO DEL 2003

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	i
CAPITULO 1	
1.1. Conceptualización de la privatización	1
1.1.1. Algunos modelos teóricos	7
1.1.2. Métodos de privatización	11
1.1.2.1. Oferta pública de acciones o activos	11
1.1.2.2. Transferencias privada de acciones o activos	12
1.1.2.3. Venta a los empleados	13
1.1.2.4. Incremento en el capital	14
1.1.2.5. Transferencia de la administración	15
1.2. Transformación del sector público	16
1.2.1. Privatización en el mundo	23
1.2.2. Una aproximación sobre los procesos	34
1.2.3. Modelos relacionados con la difusión de las políticas de privatización	41
1.2.4. Privatización, crecimiento económico y flexibilidad laboral	45
1.2.5. Desigualdad social y eficiencia económica	47
CAPITULO 2	
2.1. Privatización en América Latina	52
2.2. La privatización en México: sus etapas	70
2.2.1. El periodo de 1917-1940	74
2.2.2. El periodo de 1941-1970	79
2.2.3. El periodo de 1971- 1982	86
2.2.4. El periodo de 1983- 1988	89
2.2.5. El periodo de 1989 –1994	103
2.3. Transformación del sector salud en México	115

CAPITULO 3	
3.1. La reforma de las pensiones de jubilación en América Latina	130
3.2. Antecedentes de los planes de pensiones en México	148
3.3. Principales programas de pensiones en México	150
3.3.1. Instituto Mexicano de la Seguridad Social	151
3.3.2. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado	153
3.3.3. Otros Programas	156
3.3.3.1. Instituto de Seguridad Social para Fuerzas Armadas Mexicanas	156
3.3.3.2. Electricistas	157
3.3.3.3. Petroleros	157
3.4. Causas de la reforma	158
3.4.1. Sector Bancario y de Seguros	158
3.4.2. El papel de Banco Mundial	161
3.5. Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)	173
3.5.1. Datos generados del SAR	196
3.5.2. Perspectivas del nuevo sistema	199
3.5.3. El sistema de pensiones y la economía	202
3.5.4. Diagnóstico final del Sistema de Ahorro para el Retiro en México	206
CONCLUSIONES	211
ANEXOS	215
ANEXO 1 Protección social flexibilidad laboral y desempleo	215
ANEXO 2 Neoliberalismo y Estado de Bienestar	216
ANEXO 3 Pirámide de población 1990	217
ANEXO 4 Pirámide de población 2010	218
ANEXO 5 Proyección de la población en México	219
ANEXO 6 Transición demográfica en México	220
ANEXO 7 Población total por grupos de edad	221

ANEXO 8 Ahorro para el retiro como porcentaje del PIB	222
ANEXO 9 Tasa de desempleo porcentajes	223
ANEXO 10 Fondos acumulados por Afore al cierre de febrero	224
ANEXO 11 Fondos acumulados por Afore al cierre de agosto	225
ANEXO 12 Estructura de comisiones por administrador de las cuentas	226
ANEXO 13 Ahorro total de la economía 1980-1996 porcentajes del PIB	227
ANEXO 14 Situación financiera de las Instituciones de Seguridad Social	228
ANEXO 15 Población Derechohabientes de las Instituciones de Seguridad Social	229
ANEXO 16 Principales prestaciones económicas otorgadas	230
ANEXO 17 Cuantía mínima de pensiones 1994-1995	231
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y HEMEROGRÁFICAS	232

INTRODUCCIÓN

El siguiente trabajo es un estudio del proceso privatizador del sistema de pensiones en México. Para ello, partimos de un análisis teórico de cuáles son las tendencias en materia de políticas públicas en el contexto internacional y más específicamente en la región latinoamericana.

La transformación de los servicios sociales se ha justificado en términos de la racionalidad económica y el adelgazamiento del Estado. Autores como Bouin, Michelet y Donahue han estudiado éste fenómeno de privatización; Lo interesante en el enfoque de esta investigación, son los efectos que este cambio de propiedad tiene en otras esferas como la administración y la población.

Se describen los patrones de similitud dentro del proceso privatizador latinoamericano, entre ellos se menciona el papel de las burocracias privilegiadas del sistema político, los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, así como los grandes ejes rectores de las políticas públicas de los gobernantes de la región durante la década de los ochenta y parte de los noventa.

A continuación se establece un mapa histórico-político de México detallando sobre qué empresas comenzó la transformación del Estado, para terminar en el área de las políticas sociales, más en concreto los servicios médicos y los programas de pensiones de jubilación, vejez y cesantía.

El gobierno mexicano bajo los principios neoliberales, intentó romper con el ciclo económico de la crisis, y resarcir los problemas estructurales del desequilibrio en el aparato productivo y distributivo, la insuficiencia del ahorro interno, la escasez de divisas y el reparto de los beneficios del desarrollo.

La seguridad social mexicana como se describe a continuación, constituyó una herramienta política para las administraciones de las últimas tres décadas. En este sentido los fondos para pensiones y jubilaciones se utilizaron para cubrir el gasto corriente de los citados gobiernos, además de financiar la infraestructura médica y hospitalaria del país.

A finales del siglo XX, se creó un gran vacío económico que no cubría las obligaciones y pagos a los pensionados mexicanos, por lo que la administración del entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari, aplicó una profunda reforma a la Seguridad Social, incluyendo la transición de un sistema de reparto por otro de cuentas individualizadas.

El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), forma parte de un modelo cuyo antecedente más cercano fue aplicado en Chile, y en México cuenta con particularidades. En el debate de su creación se incluyeron tres tipos de administradoras de fondos de pensiones: públicas, privadas y sociales. Por otro lado en el sistema mexicano se limitaron las operaciones de inversión sólo hacia el mercado nacional.

Como sistema de pensiones, se posiciona en la actualidad como el primer lugar en América Latina en número de afiliados, de ahí lo interesante en analizarlo dentro del contexto regional y la proporción de ingresos generados por el SAR con respecto al producto interno nacional.

Analistas mexicanos sobre el tema como: Alejandro Villagómez y Fernando Solís plantean que el éxito de un sistema individualizado de cuentas para el retiro consiste en crear un mercado financiero estable (cuyos instrumentos tengan rendimiento a largo plazo) y un aumento en el ahorro *per cápita*, que generen inversión y sean el motor de la economía mexicana.

El reto del nuevo sistema de ahorro para el retiro en México, será crear los candados legales necesarios para evitar que se convierta en la vía de financiación de las administraciones federales. Por otro lado que se constituya en una opción de vida para los trabajadores retirados; ya que todavía se tienen dudas si con el esquema actuarial presente se logren cubrir las pensiones mínimas en los próximos veinte años. En este sentido existe preocupación por la factibilidad y estabilidad del sistema bancario nacional, principal soporte del SAR.

El contexto económico internacional de la actualidad complica la sana evolución del sistema de pensiones y se están generando grandes presiones en las instituciones financieras mexicanas, que bajo el sustento legal deben cubrir un rendimiento mínimo por encima de la inflación de las cuentas individualizadas.

En resumen, este trabajo constituye un análisis multidisciplinario de la transformación del sistema de pensiones para jubilación en México, así como una proyección de sus alcances y limitaciones, tomando en cuenta otras experiencias en la región latinoamericana y la evolución financiera nacional.

Los objetivos que se pretenden abarcar entre otros son: primero conocer, estudiar y analizar las transformaciones del sistema de pensiones en México. Por otra parte conocer, estudiar y analizar las líneas de acción de las políticas públicas mexicanas en materia de salud y bajo el contexto referencial latinoamericano. Asimismo conocer, estudiar y analizar a la luz de la influencia de la llamada globalización, los retos que tendrá que enfrentar México con el nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

La hipótesis central plantea que la modernización al sistema de pensiones de jubilación en México ha obedecido al dictado de algunos organismos financieros internacionales. Asimismo las hipótesis secundarias de la investigación son: 1.- la dinámica de la transformación del sistema de pensiones va en concordancia del proceso privatizador y del rescate financiero de las instituciones bancarias en el país; y 2.- el éxito inicial y gran aceptación del nuevo programa individualizado de cuentas para pensiones se debe a la eficiencia en la presentación de los estados de cuenta y rendimientos por encima de la inflación nacional.

La estructura de la investigación se divide en tres capítulos:

El primero aborda los principales conceptos de privatización, como una modalidad de transformación económico-administrativa de los gobiernos locales, las teorías y modelos que se aplicaron en el mundo para justificar el cambio de la propiedad de empresas y servicios originalmente públicos.

En el segundo capítulo se analizan los casos latinoamericanos de privatización, estableciéndose líneas de coincidencia entre algunos países (Chile, Argentina, Brasil y México). El papel de los organismos financieros internacionales y su injerencia de las reformas administrativas locales.

Por último en el tercer capítulo se hace una revisión del sistema de salud y las políticas sociales en México, incluyendo las causas que condujeron al gobierno mexicano a modificar el sistema de reparto para las pensiones de jubilación por uno de cuentas individualizadas.

En este sentido se concluye con un diagnóstico a seis años de operación del SAR y las proyecciones a largo plazo del mismo.

CAPÍTULO 1

1.1. Conceptualización de la privatización

El traspaso de actividades económicas del sector público al sector privado, o privatización incide directamente sobre el papel que debe jugar el Estado en la vida económica-social. Por ello también afecta evidentemente la utilización de la empresa pública como forma de intervencionismo estatal.

El lenguaje utilizado sobre privatización puede caer en imprecisiones, ya que el gobierno realiza dos actividades por separado, que son proveer y administrar estos servicios. De ahí la importancia de clarificar que actividad ha sido privatizada. Por un lado están los servicios que provee y por otro la actividad administrativa al producir un servicio¹. Una de las actividades del gobierno es proveer a la población de un bien o servicio determinado y para ello puede subcontrata otra empresa, financia o subvenciona el servicio. Es decir el gobierno realiza su función de manera indirecta y sólo administra un servicio. En una segunda distinción, el gobierno de manera directa puede proveer del bien o servicio a la población.

Al existir distintas modalidades en la dotación de un bien o servicio es necesario dejar muy claro, cuál actividad ha sido privatizada, por ejemplo si se privatiza sólo en una línea de servicios como la asesoría o en la utilización de equipos y recursos humanos distintos a los del Estado.

¹Gayle Dennis J., Goodrich Jonathan N.(ed). (1990); Privatization and Deregulation in Global perspective. Printer Publisher. London. U.K. p. 23.

Al mencionar las formas de la dotación de un servicio por parte del Estado, esta prestación debe seguir un proceso. En el caso de un servicio público, primero el gobierno mediante una decisión política establece las condiciones del mismo. Después arregla las condiciones de esta prestación y por último selecciona al productor o empresa encargada para dar a las personas este servicio. Cuando el servicio es proveído privadamente, el proceso de elaboración del mismo es distinto. Primero, un grupo de individuos u organizaciones no gubernamentales expresan su propia decisión de dar dicho servicio y pagarlo; después establecen o seleccionan al productor de este servicio.

Como se puede ver en casos prácticos, este proceso de elaboración y provisión de servicios se puede mezclar su condición de público y privado, por ejemplo que el gobierno decida dar un servicio, pero al final establezca que una empresa privada sea el distribuidor de éste servicio. En otro caso el gobierno puede tener el servicio disponible y la financiación de éste puede repartirse entre el sector privado y el público, los usuarios pagando una parte y el gobierno la otra parte del costo total. Una mezcla de tipo de servicio (privado y público), puede ser por ejemplo que el gobierno pague una parte del costo, pero el usuario puede seleccionar al proveedor.

Existen servicios privados como los escolares, que son financiados en parte a través de los impuestos públicos. El gobierno también utiliza medidas no impositivas para regular o vigilar la provisión de un servicio. Por ejemplo el gobierno nos provee restaurantes limpios, demandando a los dueños limpiarlos con sus propios recursos.

La privatización, entendida como una transferencia de actividades públicas al sector privado, suele justificarse o promoverse basándose en dos argumentos. El primero consistente en que el Estado se libera de sus pasivos y finanzas negativas mediante la venta de propiedades públicas. El segundo de más altura y elegancia teórica, aunque menos inteligible, el de maximizar el bienestar de la sociedad a través de la repartición y adecuada asignación de funciones entre el sector público y privado.

La acción de privatizar concebida dentro del área de la administración pública, se considera como una decisión política o personal de quien o quienes ejercen la autoridad y a veces ésta privatización se genera como el resultado de un profundo estudio de costos y beneficios. La decisión de privatizar tampoco está en función si un Estado se considera demasiado grande en comparación con otros países, sino del hecho que esté gastando recursos en hacer cosas que el sector privado podría hacer mejor. El debate principal dentro de la aplicación de la privatización puede girar entorno a cuales son los limites entre la acción privada y la pública.

Cuando un gobierno establece la necesidad de privatizar, la mayoría de los expertos recomiendan dejarlo en manos de una agencia estatal con poder de negociación, credibilidad y legitimidad, para que sea ésta quien lo coordine y difunda reglas de juego claras y estables. La selección de la entidad u organismo en el proceso privatizador es fundamental para el éxito del mismo. También es aconsejable escoger cuidadosamente las empresas o actividades por privatizar al inicio del programa, evitando posibles conflictos de carácter político.

Es importante a nivel de la gestión pública establecer la división de labores entre el Estado y el sector privado. En cada país existe una división de actividades y difícilmente son similares con otras naciones. Es por ello que cada país debe elegir un diseño diferente de privatización. Así mismo debe estar moldeado por las convicciones de los grupos sociales locales y bajo el esquema de un sistema político nacional.

Frente a la diversidad y tipos de privatización el concepto de ésta acción, cuenta con un rasgo característico: la participación del sector privado en actividades en que previamente actuaba el sector público. Sin embargo autores como Bouin y Michelet definen la privatización de una manera más limitada, por ejemplo: la transferencia de activos del sector público al sector privado, lo cual excluye la subcontratación o la concesión.

Existen estudios donde se busca establecer las razones por las cuáles los gobiernos deciden privatizar determinadas áreas de la economía. Puede mencionarse como una de las razones para justificar procesos de privatización el saneamiento de las finanzas públicas y la asignación de tareas entre el sector público y privado para el mayor beneficio social. Si a esta definición de privatización se incorpora el concepto de racionalidad privada; es decir que se justifica el proceso de privatización en base a una maximización de las ganancias y calidad de los servicios producidos. Debería también incluirse en éstas definiciones y justificaciones de la privatización lo que los autores anteriormente citados manejan como racionalidad pública, es decir que también al instrumentar una privatización se debe ver la solidaridad social y la equidad en el acceso a los bienes o servicios.

La privatización es efectiva cuando además de lograr la participación del sector privado en actividades del sector público, se conduce a adoptar la racionalidad privada en el funcionamiento de la empresa o actividad privatizada. Es decir se genera una vez aplicada la privatización una reducción en los gastos de producción y maximización de las ganancias.

Puede haber transferencia de la propiedad sin que exista privatización efectiva. Esto se da por ejemplo cuando la propiedad ha pasado a manos privadas en un porcentaje que no permite el control efectivo por parte del sector privado o si el marco legal excluye la racionalidad privada. Esta definición de la privatización efectiva tiene un enfoque de racionalidad microeconómica porque mira tanto los aspectos de minimización de costos de producción, como en lo relativo a dar respuesta a la demanda en los mercados; recuérdese que la demanda tiene en cuenta las características de calidad y especificaciones de los bienes y servicios.

En este proceso de definición del concepto de privatización, es importante anotar que es común confundir privatización con liberalización de la economía. La liberalización consiste en lograr un funcionamiento global de la economía, es decir apertura de los mercados nacionales a la inversión y competencia internacional. Esta liberalización se apoya siempre que sea posible en la racionalidad privada (maximización de costos y ganancias) para lo cual se toma una serie de medidas que permiten un mejor funcionamiento de mercados. La privatización surge entonces, como un componente importante de la liberalización de la economía, en conjunto con otras medidas que incluyen la apertura económica, la regulación y desregulación de mercados para asegurar su competitividad, la promoción de cambios tecnológicos y muchas otras medidas que promueven la racionalidad privada en el funcionamiento global de la economía.

Uno de los objetivos de la privatización es buscar la eficiencia a través de la racionalidad privada, una de las acciones más comunes y complementarias de la privatización es la aplicación por parte del gobierno local de la disminución de los aranceles de importación de bienes y servicio con el propósito de aumentar el nivel de competencia a nivel nacional. Por esta razón es frecuente encontrar procesos simultáneos de privatización y apertura comercial. De la decisión de privatizar por parte de un Estado y sus acciones colaterales se han suscitado muchos estudios y discusiones académicas. La planeación y la propiedad pública en sectores económicos fueron considerados los instrumentos más efectivos para alcanzar la independencia política y económica en un determinado periodo histórico. Muchos teóricos del desarrollo llegaron a la conclusión de que los principios económicos convencionales sobre la propiedad pública y la planeación en la producción no tendrían aplicación en países en desarrollo. Las teorías dominantes promovieron entonces una participación del sector público en la economía. En este sentido se impulsaba la idea de que la independencia económica se lograba a través de modelos de desarrollo centralistas (basados en la sustitución de importaciones y la industrialización acelerada) mediante la participación del sector público en áreas estratégicas.

El panorama anterior comenzó a cambiar en la década de los ochenta, la escasez del financiamiento externo (deterioro de los términos de intercambio, la crisis de la deuda) junto con la reducción de ingresos fiscales como consecuencia de la recesión prevaleciente, produjeron una crisis financiera en el sector público de los países en desarrollo. La aplicación de políticas monetarias restrictivas en el contexto de los planes de estabilización económica, limitaron el campo de maniobra de los gobiernos y los obligaron a buscar otras fuentes para financiar sus economías deficitarias.

1.1.1. Algunos modelos teóricos

Las distintas teorías que se han propuesto para analizar la validez de la transferencia de la propiedad de una empresa pública son aplicaciones y extensiones de las teorías generales sobre eficiencia económica. Con estas herramientas se busca establecer, por ejemplo, el porcentaje de la empresa que podrá asignarse al sector privado y la distribución de este porcentaje entre distintos grupos del sector privado. El supuesto de estas aplicaciones consiste en que la eficiencia productiva de la empresa depende de la combinación de factores y de productos, pero también del porcentaje del sector privado que participa en la propiedad. Algunas de las teorías desarrolladas predicen que el gobierno dejará de venderle participación a una empresa del sector privado cuando se aumentan las ganancias de la empresa y disminuye el bienestar social. Es decir, la participación en capital dentro de una empresa por parte los sectores público y privado son resultado de un acuerdo entre el objetivo de eficiencia y obtención de ganancias, así como la maximización del bienestar social.

Ahora en cuanto a la participación de distintos grupos (como los empleados de la empresa por privatizar o los accionistas privados) los resultados de las ganancias generadas dependen de las condiciones iniciales de participación de estos grupos y su poder de negociación frente al gobierno. Sin embargo, en esta clase de modelos no se aborda el tema de la valoración de las empresas y los precios de venta, siendo éstas una de sus principales debilidades.

Un modelo que si incluye estas faltantes es el modelo de análisis de valoración de las empresas privatizables. En éste análisis se propone que el gobierno debe mantener su poder de negociación dentro del proceso de venta de empresas paraestatales, a pesar de estar sujeto en ciertos momentos de restricciones en el financiamiento público. En ciertos casos éstas restricciones en el financiamiento público hacen que muchos gobiernos busquen privatizar las empresas estatales. Para explicar la privatización de las empresas estatales éste modelo analiza el gasto y la propiedad estatal de empresas con poder en el mercado (es decir empresas que pueden influir en la redistribución del ingreso entre la población). Con dicho análisis se pueden dar ciertas causas de la privatización y los efectos que pueda generarse a nivel económico y social.

Éste modelo también propone que al realizarse la privatización de una empresa pública, se debe llegar a una proporción óptima de participación en la propiedad (en las nuevas empresas privadas) así como una venta en donde se obtenga un beneficio económico para el Estado. Claramente esta estrategia requiere que el gobierno, así como los agentes privados, hagan una valoración previa de las empresas en proceso de privatización. Lo interesante de éste modelo es el reconocimiento de que las dos valoraciones (agentes privados y gobierno) por lo general difieren en márgenes muy amplios.

También es importante mencionar que se han desarrollado otros modelos sobre los procesos de compra y venta de empresas estatales que explícitamente incorporan una descripción sobre las fallas del mercado, es decir, que reconocen la diferencias entre los beneficios sociales y los beneficios privados de una empresa. Mediante estos modelos es posible formular medidas que compensen dichas fallas.

Por lo tanto, parecen especialmente promisorios éstos modelos para la economía donde la valoración de las empresas es inadecuada o donde sea reducido el número de compradores potenciales.

Un rasgo común de distintos modelos económicos sobre privatización es su planteamiento de que las estructuras de mercado (en otras palabras su concentración o no en pocos agentes) son cruciales tanto antes como después de la privatización. Esto porque alteran las valoraciones de las empresas y el comportamiento sobre precios o calidad de los bienes producidos.

Por ello, las empresas monopólicas son las que más frecuentemente están en el centro de los debates sobre la privatización. Una recomendación que surge de ésta clase de análisis consiste en que la venta de los monopolios estatales debe ir acompañada de procesos de liberalización para aumentar la competencia así como de regulaciones o desregulaciones según sea el caso. La privatización de empresas en estructuras de mercado competitivas se justifican en cuanto se genera a corto plazo una mejora en eficiencia productiva.

Es importante recordar que el principal argumento económico para regular una empresa consiste en que ésta sea un monopolio natural². Sin embargo, investigaciones recientes sobre monopolios naturales permiten obtener dos conclusiones: la primera, que la existencia de un monopolio natural no es base suficiente para regular; y segunda, que no todo lo que parece monopolio natural realmente lo es.

²Montenegro Álvaro, et. al.(1993); La privatización y su enfoque económico, Centro de Estudio sobre el Desarrollo Económico, Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia. p.39.

Por un lado se han planteado que para los monopolios naturales, los mecanismos de competencia pueden llevar a resultados de bienestar mayores que la regulación. No sobra mencionar que la regulación puede tener beneficios pero que igualmente es necesario prever que puede ser muy costosa.

Dentro de la clasificación de las industrias se ha establecido cuales son monopolios naturales, también se ha buscado analizar que tipo de producción realiza la empresa estudiada y que tipo de tecnología maneja, para que a partir de ello se pueda establecer si es un monopolio natural dentro del mercado nacional.

Existe una amplia gama de procedimientos disponibles para la privatización, la selección de una técnica depende de una verdadera comprensión de las características de las industrias y de los mercados. Cada transacción de privatización es diferente y debe diseñarse para cumplir objetivos específicos teniendo en cuenta las condiciones locales tanto del país como de los activos involucrados. Es necesario dejar a un lado fórmulas unificadoras. Al revisar las características de los problemas de privatización de diferentes países se reconoce que la creatividad es un ingrediente importante y necesario del proceso.

Varios de estos métodos pueden significar la privatización total, o se puede aplicar la privatización parcial o gradual. Existen también diferentes combinaciones de los métodos. Las privatizaciones parciales implican la participación mixta del sector privado y el sector público en una actividad determinada.

A continuación se analizarán los métodos más utilizados para desarrollar programas de privatización. Se han separado en dos grupos: el primer grupo incluye métodos de transferencia de la propiedad del Estado al sector privado y el segundo, los métodos para fortalecer la participación del sector privado en la esfera de la administración de actividades, sin la transferencia de la propiedad.

Describimos cuatro métodos para transferir la propiedad:

- 1.- La oferta pública a través del mercado de acciones;
- 2.- Venta privada de acciones o activos;
- 3.- Compra de la empresa por parte de los empleados o la administración;
- y
- 4.- El incremento del capital.

1.1.2. Métodos de privatización

1.1.2.1. Oferta pública de acciones o activos

En esta operación o transacción el Estado vende al público en general la totalidad o una parte de los activos que posee en una empresa. La oferta puede basarse en un precio fijo o establecerse a través de ofertas abiertas en donde pedan ofrecer todo. Las acciones o los activos pueden cotizarse internacionalmente o domésticamente. Las ofertas públicas parciales deben cumplir tres requisitos esenciales: evitar la saturación de la demanda por acciones de inversionistas pequeños, adaptarse a ciertas restricciones regulatorias (límites de participación accionaria, entre otras) y promover una disolución gradual de la participación del Estado en empresas de sectores estratégicos.

Un objetivo del gobierno al hacer la oferta pública es mostrar su intención de usar la privatización como un medio para democratizar la propiedad de las principales industrias y grupos financieros. Otro objetivo es desarrollar los mercados de capitales. La preparación de la oferta de una empresa pública es larga y compleja, requiere de una auditoría detallada, una evaluación financiera adecuada y un gran conjunto de provisiones legales relacionadas con la inversión extranjera, límites en el tamaño de accionistas nacionales individuales y la emisión de nuevas acciones.

1.1.2.2. Transferencia privada de acciones o activos

La transferencia privada consiste en la venta de acciones o activos a un inversionista o grupo de inversionistas seleccionado por el gobierno. En el caso de la venta de acciones, el organismo encargado de la transferencia ofrece un bloque de acciones, estableciendo un precio mínimo para la operación. La transferencia es llevada a cabo como una venta privada. En el caso de la venta de activos, se busca un comprador que esté interesado en realizar la transacción, principalmente en el contexto de la reorganización o fragmentación de una empresa pública³. En comparación con la oferta pública (otra opción dentro de la privatización) las etapas de la preparación de ventas privadas no son tan complicadas. Por lo general tienen como atractivo ser un procedimiento flexible y rápido. En este sentido se establece una lista de empresas privatizables, en donde las autoridades públicas determinan un precio mínimo de transferencia de cada empresa y en base a esto, se pueden estudiar y comparar varias ofertas en competencia.

³ibid. p. 44.

En el caso de empresas altamente competitivas, este tipo de procedimiento exige una oferta abierta de los posibles compradores (es decir un adelanto económico para poder participar). Así el Estado puede obtener un ingreso mayor del que había inicialmente fijado. En este tipo de venta privada es aún más importante la transparencia para evitar críticas y sospechas.

1.1.2.3. Venta a los empleados

Este procedimiento incluye modalidades que permiten la propiedad accionaria por parte de los empleados (ejecutivos, administradores o empleados en general).

Por una parte, la adquisición de una participación accionaria financiada con los recursos propios de los empleados o a través de endeudamiento garantizado por los activos de la empresa. Y por otra parte, ciertos porcentajes de capital asignados a los empleados en el programa de privatización del gobierno. Este método no ha sido muy aplicado por la dificultad para las instituciones financieras de prestar fondos a los empleados para comprar su empresa, aunque tengan un plan atractivo para ofrecer. En este sentido el riesgo de los bancos es limitado, ya que la deuda contraída por los empleados, tiene como garantía los activos de la empresa.

1.1.2.4. Incremento en el capital

Bouin y Michelet⁴, proponen el método de incremento en el capital de la empresa como una estrategia para permitir la participación de inversionistas privados. Se trata, en esencia de pasar el control al sector privado convirtiéndolo en mayoría. Al igual que en otras técnicas de transferencia, éste procedimiento enfrenta el problema de la falta de recursos financieros de los compradores potenciales.

Existen dos factores que diferencian un incremento en el capital no suscrito de una operación de transferencia parcial: el primero la determinación del precio de los accionistas privados, y el segundo el impacto sobre las finanzas públicas estatales. Este método (el de incremento de capital) evita la evaluación de los activos y del valor financiero de la transferencia de capital. Para éste incremento de capital, el precio de adquisición está basado directamente en el tamaño del aumento del mismo y el porcentaje de la nueva emisión de acciones por el inversionista privado.

Sin embargo, la operación no evita el riesgo de subvalorar la empresa, a través de una subestimación del precio en el momento de la transferencia. La inadecuada capitalización de las empresas públicas en los países en desarrollo es un obstáculo para este procedimiento. Este método genera ingresos para el Estado, al menos inicialmente y largo plazo éste método puede tener un impacto fiscal positivo.

⁴Bouin O. y Michelet A.(1991); Rebalancing the Public and Private Sectors, Developing Country Experience. Development Center Studies. Development Center of the Organization for Economic Cooperation and Development. Paris. France.

1.1.2.5. Transferencia de la administración

Son diversas las medidas que el gobierno puede tomar para que sin realizar transferencias de la propiedad pública, se generen espacios de participación para el sector privado. A continuación se presentan tres formas de transferencias:

1.- Liquidación de Actividades de la Empresa Pública

La liquidación de una empresa es una forma a través de la cual el gobierno puede deshacerse de una actividad permitiendo al sector privado llenar el espacio si lo desea. Puede incluir también la liquidación de una parte del servicio público para permitir al gobierno concentrarse en una proporción más viable de la operación. El gobierno puede acabar un monopolio público existente permitiendo la entrada al mercado de firmas del sector privado.

2.- Contratación de Servicios

Una forma efectiva para reducir los costos e incrementar la eficiencia de las oficinas gubernamentales es contratar con el sector privado la producción, distribución y envío de algunos bienes y servicios.

Los contratistas privados pueden barrer calles, recuperar y procesar basura, mantener parques, cafeterías en colegios y hospitales. El gobierno puede contratar también la administración de una empresa o una actividad, mediante licitaciones para obtener los contratos y lograr ahorro en los costos de operación.

3.- Contratos de Concesión

Un gobierno puede mantener los derechos sobre la operación de una empresa o servicios y entregar en *leasing*⁵ o concesión los derechos para construir, operar o mantener algunos de sus activos al sector privado, con base en una licitación competitiva durante un determinado periodo de tiempo. El operador privado paga un alquiler por los activos en arrendamiento y puede tener la opción de compra de los activos cuando el contrato termine. El gobierno le permite al adjudicatario el control operacional y financiero de los activos esenciales para la actividad de la empresa, durante un periodo dado. El adjudicatario paga la renta anual al Estado, sin importar su desempeño financiero.

El contrato de concesión puede ser la antesala de la transferencia. Bajo estas circunstancias, durante la vigencia del contrato, el adjudicatario y potencial comprador tiene la oportunidad de evaluar la viabilidad de la empresa estatal y hacer una oferta con base en su conocimiento de la situación financiera. Así mismo el adjudicatario tendría la ventaja considerable sobre otros compradores potenciales y sobre el Estado si llega a negociar su venta.

1.2. Transformación del sector público

La aparente falta de eficacia económica de numerosas empresas públicas, unida a la deficiente prestación de algunos servicios públicos, determinó la necesidad de nuevos planteamientos. En el mundo anglo-sajón comenzó esta “revolución silenciosa”, que poco a poco, ha ido instalándose incluso en países de orientación socialista.

⁵ En su vocablo inglés, del cual se establece un arrendamiento financiero.

Las causas aducidas generalmente para justificar el movimiento de privatización se cifran, en la necesidad de reducir el déficit público, desde una vertiente estrictamente económica financiera, así como la demanda de los sectores económicos para el libre juego en los sectores productivos.

La privatización no significa únicamente transferencias de una actividad pública económica al sector privado (desnacionalización). También se refiere a la técnica de la desregulación o conjunto de reglas dirigidas a fomentar la concurrencia, permitiendo que el sector privado compita en un mercado que anteriormente era monopolizado por la empresa pública. Y además, también la privatización se produce en los casos de - subcontratación- de transferencia de la gestión de los servicios públicos al sector privado. Por lo tanto el síndrome privatizador al que asistimos es un elemento importante de reflexión.

Se ha observado que el fenómeno privatizador no supone, como regla, la falta de idoneidad del Estado para actuar como empresario. El efecto fundamental que se ha producido nos permite reflexionar, otra vez, sobre las relaciones del Estado con la sociedad y sobre la operatividad de las libertades en nuestro marco constitucional.

Bajo el término privatización no sólo se alude a la transferencia de elementos del sector público a la empresa privada. Sin embargo, existen otras formas de conseguir la misma finalidad sin necesidad de que se produzca un cambio sustancial en el titular de la propiedad. Así se habla de subcontratación o gestión por parte de la empresa privada de servicios públicos, fenómeno que es conocido en el Derecho Público. También constituye un buen exponente de la privatización la llamada desregulación o conjunto de medidas dirigidas a fomentar la participación, en régimen de competencia de la empresa pública con las empresas privadas.

En fin desde una perspectiva económica de gran interés, la privatización admite un sinnúmero de técnicas, todas ellas igualmente interesantes, como la venta total de acciones, venta parcial de la fuerza de trabajo y desregulación mediante asociaciones voluntarias.

Podríamos definir la privatización como un conjunto de decisiones que John Donahue las clasifica en cuatro tipos de actividades. Primera, la desregulación o liberalización de determinados sectores económicos; segunda, la transferencia de propiedad de activos ya sea a través de acciones y bienes; tercera promoción de la prestación y gestión privada de servicios públicos y cuarta la introducción de mecanismos y procedimientos de gestión privada en el marco de las empresas y demás entidades públicas.

Dos legados políticos de los ochenta habrán de colorear y limitar las políticas económicas de los noventa. Uno de ellos es el renovado entusiasmo cultural por la empresa privada. El otro, la permanente necesidad inducida por el déficit fiscal de limitar los gastos públicos.

La confluencia de ambas tendencias ha generado grandes esperanzas y demandas de privatización, comprendida como la práctica de delegar las tareas públicas a organizaciones privadas⁶. Una de las principales fuentes de confusión sobre privatización proviene de la diferencia entre lo que significó la privatización en Estados Unidos de América (EE.UU.) y el resto del mundo.

⁶Donahue, John.(1991). La decisión de privatizar: fines públicos, medios privados. Editorial Paidós, Buenos Aires, Argentina. p. 17.

En la región latinoamericana, privatizar ha consistido fundamentalmente en vender parte de una abundante reserva de bienes públicos. En EE.UU. nunca se pudo haber igualado la cantidad de ventas estatales y activos, pues nunca llegó a tener tal cantidad de empresas estatales como estos países.

La elección entre lo público y lo privado tiene dos dimensiones básicas. La primera se refiere a la financiación; en el sentido de pagar por un servicios o bien, individualmente, con recursos propios o hacerlo en forma colectiva, en fondos recolectados a través de uno u otro método impositivo. La segunda dimensión concierne al funcionamiento; en el sentido de que si un bien debe ser producido o prestado mediante una organización de tipo gubernamental o no gubernamental.

Dimensiones de la opción pública / privada.

	Pago colectivo	Pago Individual
Entrega Sector Público.	1	2
Entrega Sector Privado.	3	4

El cuadrante superior izquierdo (1) corresponde a la financiación pública y prestaciones del sector público, comprendiendo las prestaciones que otorga la administración gubernamental es decir; las escuelas públicas, los departamentos estatales de policía, las embajadas, entre otras. El cuadrante inferior derecho (4) se refiere al pago individual y prestación por parte del sector privado, abarca a su vez, una considerable parte de la economía en la que el rol del gobierno se limita a la puesta en vigor y cumplimiento de ciertos contratos o bien a la reglamentación, control y certificación de los intercambios en el sector privado. El cuadrante superior derecho (2) incluye la financiación privada pero con prestación pública, de parecer en un principio una categoría extraña y sin importancia, sin embargo, una observación detenida podrá reflejar muchas instancias en las que el producto de las organizaciones gubernamentales es pagado mediante transacciones individuales.

En cuanto al cuadrante inferior izquierdo (3) es decir, la prestación privada a través de un pago colectivo, se pueden enmarcar servicios que contrata el Estado a empresas privadas, como la limpieza de calles, transportes colectivos, compra de material de oficina y asesoramiento de empresas a diversas áreas del Estado.

Existe una gama casi infinita de formas organizacionales posibles, combinando variadas proporciones de lo público y de lo privado. Los funcionarios públicos pueden o no ser elegidos, nombrados, seleccionados o contratados de forma temporal (sometidos o no a las reglamentaciones de la administración pública). Por parte de las instituciones públicas existen desde los tradicionales departamentos federales, estatales o locales hasta comisiones y autoridades con un estatus complejo.

También es importante tomar en cuenta la forma de la recaudación de fondos, la cual puede ser colectiva o la individual y que esencialmente se refiere a la distinción entre los impuestos o tributos y los precios.

En un principio, las decisiones de financiación y las de entrega o prestación se pueden separar y clasificar. Estamos acostumbrados a concebir el intercambio entre lo público y lo privado como una serie de opciones a lo largo de un posicionamiento que va de la parte superior izquierda a la inferior derecha de la figura anterior, es decir un gran sector público con grandes gastos públicos frente a uno pequeño con reducidos gastos. Elegir la forma de llevar a cabo las tareas del sector público sería una cuestión mucho más simple si tan sólo se supiera claramente cuáles deberían ser estas tareas. Pero la frontera entre el dominio público y privado es una polémica cambiante y se halla mal definida.

Por un lado, las decisiones sobre la ejecución pública o privada de tareas colectivas afectan a menudo a las decisiones respecto de que tareas han de ser designadas como responsabilidad colectiva. Por otro lado, cada cultura guiada por los valores que ella misma atesora, construye sus propias estructuras institucionales para crear y distribuir riqueza.

En la cultura capitalista pueden distinguirse tres principios organizativos: el primero es el voluntarismo, la gente actúa en interés de otros, sin compensación y sin coerción, animada ya sea por la tradición, ya sea por un sentido del deber familiar, social o religioso, o bien por simple empatía.

El segundo principio para la organización de la producción y de la distribución, es el sistema de precios, la manifestación según Adam Smith de la propensión de nuestra especie a permutar, traficar e intercambiar una cosa por otra. En un mercado, los precios señalan la escasez o demanda, mientras que un proceso indirecto y descentralizado asigna los esfuerzos humanos para satisfacer necesidades humanas.

El tercer principio organizativo resulta ser el gobierno. Son las decisiones políticas respaldadas por la autoridad las determinantes sobre qué se produce y cómo se distribuye. Aún en una cultura devota del sistema de precios se puede encontrar que existen algunas tareas que no pueden organizarse a través del mercado. El sistema de mercado falla en sus propios términos cuando los precios mienten, es decir, cuando los precios de bienes y servicios dan señales falsas sobre su valor real, creando confusiones en la comunicación entre productores y consumidores.

Los autores Stokey y Zeckhauser⁷ distinguen seis causas de ineficiencia del mercado. En primer lugar la información relevante para el intercambio puede ser incompleta, inexacta o sospechosa, frustrando un requisito fundamental de la eficiencia del mercado. Segundo los costos de transacción pueden desanimar el intercambio. Tercero, algunos mercados pueden simplemente no existir debido a la inadecuación o a la distribución asimétrica de la información, o al hecho de que ninguna autoridad puede hacer cumplir ciertos contratos (como las transacciones a través de las generaciones).

⁷ Stokey E., Zeckhauser Richard.(1978); A Primer for Policy Analysis. W.W. Norton & Co. Nueva York, EE.UU. p. 298-308.

Asimismo el cuarto elemento es el poder de determinados compradores o vendedores en el mercado para socavar las condiciones para una correcta fijación de precios. Quinto, algunas transacciones ocasionan exterioridades, es decir, consecuencias positivas o negativas que no son incorporadas a los precios. Y por último, el sexto elemento comprende la imposibilidad de dividir bienes y servicios públicos, en el sentido de que cada persona se beneficia de su provisión, contribuya o no a su pago.

1.2.1. Privatización en el mundo

Una forma de explicación histórica-ideológica del fenómeno de privatización a nivel mundial puede estar dado a través del análisis del movimiento neoliberal. Es en este sentido, un punto de partida importante para dicho movimiento fue la victoria del candidato republicano Ronald Reagan en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos de América en 1980, aunque algunos elementos del pensamiento neoliberal se habían iniciado antes, durante los últimos años de la administración del presidente James Carter y con mucha mayor fuerza durante la administración de la Primer Ministro en Gran Bretaña, la Sra. Margaret Thatcher.

El movimiento neoliberal, se convertía en el eje de las discusiones políticas y de la transformación de las administraciones públicas. De igual forma existieron catalizadores o cajas de resonancia controladas por los centros financieros y económicos más importantes del mundo occidental, convirtiéndose en el pensamiento único y dominante.

Contribuyendo también los organismos económicos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la OCDE⁸, que promovieron tal pensamiento, al que también se le sumaron los medios de comunicación cercanos al capital financiero como The Wall Street Journal en EE.UU. así como, The Economist y el Financial Times en Gran Bretaña. Es ampliamente reconocida la vinculación del incremento de las privatizaciones a nivel mundial y esta hegemonía del movimiento neoliberal.

El pensamiento neoliberal considera que las intervenciones del Estado eran responsables del reducido crecimiento económico de la gran mayoría de los países de la OCDE desde 1972. “El Estado Interventor está afectando la eficiencia económica del mundo capitalista desarrollado, causando los problemas sociales derivados del reducido crecimiento económico, como el desempleo, el problema social más importante de los países de la OCDE”⁹. Es decir, que se buscaba una causa y al mismo tiempo una solución a los procesos recesivos de la economía mundial.

El movimiento neoliberal acentuaba con gran ardor (propios de los apóstoles de un nuevo evangelio) que los efectos redistributivos del Estado de Bienestar (transfiriendo fondos y recursos de las clases más pudientes a las más populares) mermaba la capacidad de ahorro de las clases más adineradas (las que se suponía con mayores posibilidades de ahorro) disminuyendo así la inversión y la creación de empleo y bienestar social.

⁸ Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.

⁹ Navarro, Vincenç.(1997); Neoliberalismo y Estado de Bienestar, Ariel Sociedad Económica, Barcelona, España. p. 13.

Al Estado de Bienestar se le atribuían también otros efectos perversos, como por ejemplo, que al estimular el consumo -a través del gasto público- se disminuía el ahorro y por lo tanto la inversión (a la que siempre se le consideraba como el motor del crecimiento económico y bienestar social). Otro efecto negativo era el impacto del Estado de Bienestar sobre la flexibilidad o rigidez en el mercado laboral y la sobre regulación del Estado para la protección del Medio Ambiente.

Fue durante la década de los ochenta y parte de los años noventa, que las políticas neoliberales se llevaron a cabo en EE.UU. en Gran Bretaña y más tarde en la mayoría de los países de la OCDE. Estas políticas públicas consistían en una reducción del Estado interventor, mediante la desregulación de la economía y de los mercados laborales y una disminución en el efecto distributivo del Estado de Bienestar. Sin ningún reparo y bien explícitamente, estas políticas favorecieron a los grupos poderosos y pudientes de la población (a los que se asumía de mayor poder de ahorro) con el supuesto de que aquella riqueza acumulada en la cúspide iría filtrándose al resto de la población.

El fenómeno fue introducido paulatinamente en los países en vías de desarrollo; al menos así se deduce del hecho de su existencia en países como Corea del Sur, México o Jamaica. El hecho de que la privatización aparezca en la agenda de los países en desarrollo se explica por las presiones externas de los países industrializados y por las recomendaciones de los organismos económicos internacionales.

Así, el Banco Mundial, ha señalado como las crecientes deudas de muchas empresas públicas devoran el gasto público que, en otras circunstancias sería destinado a sectores de tanta trascendencia como la educación o la salud. En estos países, los motivos más que políticos son de tipo pragmático. Las grandes empresas son del Estado o multinacionales, aunque es posible encontrar grandes empresas privadas.

Asimismo la intervención pública en estos países en vías de desarrollo se extiende en el sector primario: como las plantaciones, la industria maderera y sector minero. Sólo queda en manos del sector privado, las manufacturas en pequeña escala, la agricultura de exportación y los servicios personales. La privatización de las empresas públicas que se encontraban bajo el control del mercado no era fácil: en el caso de las empresas dominadas por la burocracia estatal, era ya más complicado aunque no conviene olvidar que éstas eran las candidatas menos viables para su transferencia al sector privado. En realidad, las perspectivas de privatización eran escasas, incluso en países en desarrollo que contaban con una empresa pública eficiente y orientada al desarrollo, era difícil su transformación. Además no se puede olvidar que la clásica debilidad de los mercados de capital en estos países constituía un claro obstáculo a la privatización y un factor para que la empresa pública adquiriera mayor importancia.

En los países latinoamericanos, las palabras claves dentro de esta transformación administrativa fueron los términos de reforma y liberalización. Es decir, que se trataría de romper la burocracia de las empresas públicas y fomentar la competencia. Para ello, se impulsaría la creación de directivos independientes, la autonomía financiera de las empresas y la libertad de operación en las mismas.

El éxito de la privatización en los países en desarrollo no fue el número de empresas traspasadas al sector privado, sino el mejoramiento de la asignación de los recursos, reflejado en un mayor crecimiento, dividendos más jugosos de los proyectos de capital y reducción de los déficit del sector público. La privatización, se contemplaba como la locomotora para el desarrollo de la economía de estos países.

El pensamiento neoliberal no es sólo un pensamiento económico, es primordialmente un sistema político. Sus objetivos, así como su reproducción, exigen un discurso y una práctica política que niega lo político. En realidad, sostiene que los condicionantes económicos internacionales determinan un camino único a seguir, independientemente de la orientación política que gobierne. Esta desaparición de lo político, en algunos casos disfrazado de la profesionalización, está creando una crisis de gobernabilidad sin precedentes en el mundo occidental. El grado de alienación de grandes sectores de la población hacia las instituciones ha alcanzado niveles preocupantes para la reproducción de los sistemas democráticos. Esta crisis está siendo interpretada por el pensamiento neoliberal como resultado de la excesiva expansión del Estado de Bienestar y de los derechos democráticos que ello comporta.

El viejo Modelo de Estado benefactor restringido¹⁰ que se constituyó en países latinoamericanos, favoreciendo principalmente a las capas medias e importantes segmentos de la clase trabajadora urbana, ha retrocedido y parece disolverse, debido a la pesada herencia de la crisis fiscal, la ineficacia de la vieja institucionalidad social y la pérdida de compromisos que permitieron durante décadas una ampliación progresiva de los beneficios sociales.

¹⁰Díaz Álvaro; Tendencias de la reestructuración económica y social en América Latina. Revista Mexicana de Sociología, México. Año LVI. Número 4. p. 13.

En algunos países el modelo económico previo al neoliberal se basó en la estatización y crecimiento del gasto en los servicios sociales (previsión, salud, infraestructura, telecomunicaciones) siguiendo las demandas de las capas medias para luego intentar extenderse hacia los sectores populares.

El ritmo de expansión durante la posguerra hasta los setenta fue acelerado, y el modelo de financiación determinó una acumulación cada vez mayor del déficit financiero y peor aún, la inmovilización de fondos de acumulación de capital. Sin embargo, el fin del Estado Bienestar “restringido” no ha sido sustituido hasta ahora por otro modelo que tuviese mayor eficacia. Como bien se sabe, ello no sólo tiene consecuencias económicas y sociales, lo cierto es que se entraba en un modelo de legitimación del Estado. Las reformas neoliberales dejaron su mayor vacío en el campo de los servicios sociales.

Al igual que las reformas neoliberales, los propósitos fueron varios. Primero, privatización de empresas de servicios públicos y el ofrecimiento para las capas de ingresos altos y medio altos de mecanismos privados de acceso a servicios de mejor calidad que los que recibían en servicios públicos. Segundo, la disminución del gasto social y la focalización de este hacia sectores o propósitos especiales. El resultado fue la disminución y empeoramiento del acceso de sectores populares a servicios sociales, pero se liberaron capitales y se desarrolló un nuevo modelo de legitimación que operaba por la vía de la eficiencia de las empresas privadas como crítica del modelo burocrático anterior y la focalización hacia sectores de extrema pobreza.

En estas economías, no se ha resuelto estas tensiones, ni han logrado perfilar nuevos mecanismos de compromiso social. Es evidente que la fuente de conflictividad es alta, como lo demuestra el estado mexicano de Chiapas y las necesidades crecientes de estas sociedades.

El problema es que la alternancia neoliberal, está perdiendo prestigio, porque si bien entró en crisis el Estado de Bienestar, también entraron en crisis los modelos al estilo estadounidense, como lo evidente en el intento de reformas que la administración William Clinton en EE.UU., en materia de salud y educación.

La historia reciente de América Latina es notable en cuanto al proceso de privatización y apertura económica. Simultáneamente al desarrollo de los mercados, se han generado conglomerados y grandes grupos económicos. Si bien la apertura hacia mercados internacionales ha sido y seguirá siendo muy importante, el crecimiento de los grupos económicos ha resultado igualmente significativo.

Al contrario de lo que se podría suponer, los grupos económicos no desaparecen sino que se fortalecen, se modernizan y logran innovar en sus formas de organización y gestión. Se ha consolidado una nueva generación de grupos, algunos nuevos y otros renovados, que en relación con los de los años setenta, revelan mayores grados de profesionalismo, diversificación e internacionalización. En México son de los más diversificados, entrando en negocios antes prohibidos para las empresas latinoamericanas, como televisión y video.

Las medidas de reformas y privatizaciones son raramente justificadas en el plano económico. Sin embargo las razones que conducen a ese proceso siempre tiene una explicación política¹¹ pero es abordada (por ejemplo, la reducción del poder de un sindicato y la estabilidad social a través de la difuminación de la propiedad de una empresa). Es claro que las motivaciones varían entre sociedades y por eso, consecuentemente no existe un sólo factor que determine la venta de los activos por el Estado. Sin embargo, los gobiernos buscan reestructurar el sector público o privatizar por una variedad de razones, que se pueden resumir en las siguientes:

- 1.- El crecimiento del sector público es juzgado, por llegar a un nivel que solo produce ineficiencia;
- 2.- El supuesto que las compañías privadas están mejor administradas y mejor financiada a través del mercado de capitales, en vez del presupuesto Estatal;
- 3.- Mencionar que la privatización contribuye al desarrollo de los mercados financieros y de esta forma se puede financiar las nuevas y crecientes empresas;
- 4.- La privatización conduce a una sustancial incremento de las ganancias del Estado por la venta de las empresas;
- 5.- El incremento de las ganancias del Estado puede conducir a una baja de impuestos y usar los fondos disponibles para propuestas políticas específicas; y
- 6.- La privatización puede promover una amplia base de beneficiarios en las sociedades de inversión y esto puede ser un elemento en contra de un desorden social.

¹¹ Suleiman Ezra N., Waterbury John.(ed).(1990); *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Westview Press. San Francisco, EE.UU. p. 3.

La privatización ha adquirido un uso general y específico en el debate público. El sentido general de tal acción se refiere a cualquier reducción en escala o alcances del gobierno. En este sentido, la reducción de impuestos y de gastos estatales así como la desregulación son aspectos de la privatización. El sentido más específico del término es la transferencia de propiedad de los activos y la producción de bienes y servicios del gobierno al sector privado. Lo que es transferido es la propiedad y la administración en la producción de bienes y servicios.

En si la privatización de la producción no garantiza una mayor competitividad, para ello es necesario analizar su mercado y las formas de distribución de los bienes y servicios. Un monopolio puede ser convertido simplemente en otro privado y esto no redundará en una mayor eficiencia. En ciertos casos privatización de la producción y una liberalización del mercado da como resultado un cambio más profundo de la economía nacional.

Antes de realizar una privatización en un país, tiene que crearse un marco para los mercados privados y la sociedad civil, los fundamentos principales del sector privado deben ser construidos. El proceso no debe ser entendido como una mera relajación de los controles del Estado. Por el contrario se requiere un esfuerzo activo, por parte del Estado, para designar nuevas leyes e instituciones para asegurar los derechos a la propiedad y los derechos a la asociación voluntaria. En algunos países, a nivel interno, también se están produciendo cambios generacionales, con la llegada al poder de jóvenes “tecnócratas” entrenados como profesionales en economía y contrastando con las viejas tradiciones más paternalistas y conservadoras.

Estos efectos en las finanzas del Estado y cambios en las concepciones de partido y grupos de interés, son las causas que pusieron la privatización en la agenda política, visto como un proceso a largo plazo, que ha ayudado a desestabilizar los fundamentos de la mayoría de las instituciones del sector público. En las economías avanzadas estos procesos son descritos sobre dos ejes: la transición post - industrial y la recuperación de la flexibilidad.

La transición post-industrial ha traído un cambio en las inversiones y la contratación (de manufacturas a servicios). También generó nuevas alternativas para la provisión de los servicios y nuevas pautas en la organización económica.

La nueva tecnología no es sólo para la industria, esta más vinculada a la producción y distribución de la información. La diferencia esencial entre las empresas públicas y privadas, es la localización de la información sobre las condiciones de costo y demanda. El autor Ezra Suleiman¹² postula que en la administración del proceso industrial, es básico conocer una detallada información sobre los costos y las demandas. Sobre una empresa pública la detallada información sobre costo y demanda reside en la administración pública, quien reporta a un funcionario público. Bajo una privatización esta información descansa en la administración, que reporta a los dueños de una forma privada. Esta información puede ser vulnerada a través de auditorías del gobierno. La privatización no debe ser comprendida simplemente en términos de gobiernos nacionales, respondiendo al poder de los grupos domésticos. La privatización a través de naciones desarrolladas y en los países en vías de desarrollo pueden ser entendidas sólo con la apreciación de su contexto internacional en sus diferentes niveles.

¹²Suleiman Ezra N., Waterbury John.(ed).(1990); Op. cit. p. 65.

La privatización es un movimiento social y debe ser comprendido como una reforma impulsada por los políticos y funcionarios públicos, más que por grupos sociales. Se pueden mencionar algunas causas que impulsan este proceso:

- 1.- La crisis fiscal;
- 2.- Búsqueda de la eficiencia;
- 3.- La transformación de los instrumentos de la economía del Estado y la Administración Pública; y
- 4.- La construcción de coaliciones políticas. En este sentido (en el punto 4) la privatización puede servir para alcanzar los objetivos determinados de la élite política cercana al gobierno, haciendo que estos construyan o reconstruyan coaliciones; que en el proceso de privatización se generan nuevas alianzas y nuevos proyectos para obtener el apoyo de las bases sociales.

El mecanismo más común de la construcción de alianzas sociales es a través del “capitalismo popular”¹³, que se realiza mediante incentivos en la tributación o planes de venta de acciones de las empresas a los trabajadores, estas hacen un poco más social el proceso de privatización. La expansión del sector público, como una época de creación de coaliciones fue fácil en un entorno de crecimiento económico rápido y menores presiones fiscales. Mientras que periodos de crecimiento lento y fuertes presiones fiscales, favorecen a las coaliciones que soportan el adelgazamiento del Estado. La privatización como anticipo del adelgazamiento del sector público, puede ser comprendida como una construcción de una coalición o alianza.

¹³Suleiman Ezra N., Waterbury John.(ed).(1990); Op. cit. p. 95.

1.2.2. Una aproximación sobre los procesos de privatización

La explicación de las privatizaciones se puede dar bajo dos propuestas de la teoría de elección pública; las tesis de maximización económica y las políticas de la nueva derecha, para alcanzar una dirección virtuosa de la administración. Es en cierta forma la bibliografía predominante para explicar el proceso de privatización, es decir bajo la óptica neoliberal. Por otro lado la privatización puede explicarse bajo un esquema de análisis de los modelos de la burocracia y el mantenimiento de la primacía de las jefaturas del mismo, mediante la aplicación de medidas adversas al propio sistema pero que las hace para mantenerse en el poder.

Bajo el proceso de la primacía en el poder y las motivaciones para transformar el sistema de bienestar se puede explicar cuales fueron las causas de la privatización de empresas e instituciones públicas.

En el análisis de los modelos de la burocracia es necesario ver los distintos niveles de jerarquía de las jefaturas burocráticas y su función dentro de la toma de decisiones políticas. Con la privatización se desarrolla una separación paulatina de este control burocrático y las líneas de mando. Generando en el sentido lo que muchos autores mencionan como la creación de Estados duales, en donde predomina una estructura más detallada y una automatización de las funciones administrativas.

Los intereses de clase de los jefes de la burocracia en cierto sentido se adelantan a los trabajadores del Estado y los beneficiarios del sistema con tal de mantener el poder, a cualquier precio.

Una revisión de las divergencias al interior y el costo social de las funciones públicas de las agencias, explica como los legisladores y los burócratas a nivel de gestores políticos presionan para la “inapropiada” privatización de los servicios públicos y donde el papel social del Estado es reducido¹⁴.

Dentro de las explicaciones y razones que se generan en un país para optar hacia una privatización de empresas públicas, existen múltiples versiones. Una de las explicaciones más convincentes ha sido la realizada por Patrick Dunleavy, que caracteriza las distintas etapas de la privatización de empresas públicas en un país. En el estudio presentado por Dunleavy plantea el proceso de privatización en cinco etapas. Es claro que en algunos casos no se cumple de manera formal todos estos pasos, pero con ello se busca presentar una evolución cronológica del proceso de privatización a nivel nacional.

En la primera etapa se realizan al interior del país campañas masivas de mercado, organizadas por las corporaciones privadas, sectores profesionales públicos y privados para cambiar las políticas públicas. Las campañas de privatización, se centran en demandar mayores respuestas en la administración con el fin de resolver los problemas gubernamentales. En las etapas previas, las compañías que van ligadas a esta transformación, generan una expansión del mercado y penetración activa, con bajos costos de la administración, al estilo de las ventas de puerta en puerta, con el fin de penetrar en el mercado y a futuro ser beneficiaria de esta privatización.

¹⁴Dunleavy Patrick.(1986). Explaining the privatization boom: public choice versus radical approaches. Dentro de la Revista: Public Administration, Basil Blackwell, Royal Institute of Public Administration, Spring, Vol. 64. Number 1. U.K.. p. 2.

En algunos casos la presión hacia la privatización de los sectores de los servicios públicos está dirigida por grandes empresas que pueden ser subsidiarias de multinacionales (ver caso en el servicio de limpia en calles de Gran Bretaña). Se busca la profesionalización y legitimación de las empresas subsidiarias a través de los gobiernos locales y asociaciones de profesionistas, entre otros. En una segunda etapa se realiza una fuerte campaña profesional y corporativa con los partidos políticos. En este periodo, se vinculan centros profesionales y corporativos a los principales partidos políticos locales, con el fin de hacer ver sus puntos de vista sobre el área económica a privatizar.

En una tercera etapa se realiza una fuerte presión ideológica, desde los centros académicos que sustentan las fallas de las empresas públicas a través de términos como maximización económica y eficiencia del mercado. Es importante mencionar que algunos de los procesos de privatización de empresas públicas giran en base a una reducción de los servicios (cuando mucho en 10 %¹⁵).

En una cuarta etapa, esta presión para lograr una maximización económica y alcanzar una eficiencia de las empresas públicas, genera un cambio a escala en el comportamiento de las organizaciones (bajo la dinámica de una mayor eficiencia y rendimiento en la producción). Las políticas cambian con una acumulación de respuestas estimulando a las distintas agencias de gobierno a buscar la demandada innovación en algunos casos de forma artificial.

¹⁵Coopers and Lybrand Ltd.(1981); Service Provision and Pricing in Local Government: a report to the Department of the Environment. London, U.K.

Al interior del país (como describe Dunleavy en las distintas etapas de la privatización) se trata de demostrar lo excesivo del presupuesto en sector público, dentro de las negociaciones pluralistas de dicho sector. Con éstas negociaciones se realizan grandes coaliciones, ya que se ejercen fuertes presiones sobre el presupuesto Estatal en paquetes, temas que individualmente fracasarían. Es sabido que los políticos de nivel intermedio tienen poco tiempo para atraer la atención de grupos de interés externo, de ahí que busquen mantener ciertos programas que ellos han creado.

Para lograr el mantenimiento de estos programas los grupos de interés presentaran un panorama económico adecuado para su mantenimiento, inclusive en ciertos casos propondrán un recorte en el presupuesto general. Por último y en la quinta etapa al buscar la aprobación de los programas gubernamentales, las agencias se les obliga a competir para las contrataciones. Con esta competencia se abre la información sobre cuales son estos programas y sus resultados inmediatos.

De esta forma con esta competencia se exteriorizan temas que de otro modo quedarían reservadas en el bloque específico del sector público. Algunos autores asumen que las firmas privadas contratadas para suplir a las públicas tienen una mejor concepción de sus acciones porque están dedicadas principalmente a tareas concretas.

Estas empresas privadas compiten con las públicas en términos de especialización y profesionalización. El resultado de los recortes de presupuestos afectan al interior de las agencias públicas, “abriéndose los procesos de decisión y siendo más vulnerables al cuestionamiento y criticismo exterior”¹⁶.

¹⁶Dunleavy Patrick.(1986). Op. cit . p. 17.

Otra aproximación para entender los procesos de privatización se puede dar a través de la corriente ideológica de la nueva derecha y el “public choice”. Estas dos escuelas nunca han explicado, porqué el boom privatizador ha sucedido tan rápido y ha habido muy poca resistencia de la burocracia del sector público. Una crítica radical del public choice, argumenta que las distintas agencias gubernamentales no persiguen una maximización del gasto. Todas las grandes agencias requieren de una movilización colectiva de funcionarios de la política para lograr un cumplimiento de los objetivos de la agencia. Se menciona que sólo al presentarse un ambiente competitivo y hostil ante los beneficios colectivos (como el incremento del gasto) pueden alcanzar los objetivos generales de una agencia pública. La escuela del public choice establece que los burócratas racionales van a poner su esfuerzo primeramente en lo individual que propiamente en lo colectivo y en la maximización del Estado de Bienestar.

Para analizar con más detalle a las agencias gubernamentales, es importante ver cuales dependen directamente de los presupuestos generales y cuales cuentan con una relativa autonomía al respecto. Existen dentro de la estructura algunos burócratas que dependen de los presupuestos generales controlados en otros departamentos. Esta distinción entre burócratas dependientes, es fundamental para entender cuales burócratas son los que toman las decisiones de privatizar los servicios públicos y cuales solo asumen dicha decisión.

Sólo existe una sección dentro de la administración que se encuentra controlando el gasto y difícilmente esta sección va estar vinculada con la parte de políticas de bienestar. Los oficiales que hacen la política, generalmente concentran el gasto (lo que se conoce como corazón del presupuesto) relegando lo que se denomina presupuesto burocrático a otras agencias.

De ahí se plantea la importancia de ver los variados grupos de agencias y su distinta interrelación en el centro y la periferia, así como los presupuestos.

Para Dunleavy¹⁷ se distinguen al menos 5 tipos de agencias. En primer lugar se encuentran las agencias de distribución, éstas proporcionan directamente los bienes y servicios o implementan una política básica. En segundo lugar se encuentra las agencias regulatorias: firmas supervisoras de individuos u otras agencias vía inspección, requerimientos legales, así como la revisión de impuestos o subsidios dedicados sin producir directamente bienes o servicios.

En ambos tipos de agencias el presupuesto burocrático y el central, van juntos y relacionados entre sí, porque el volumen total del gasto va dirigido a las propias actividades de la agencia. La diferencia entre ambas es que las agencias de distribución serán mayores que las regulatorias en cuanto a tamaño. El tercer tipo son las agencias de transferencia: éstas organizaciones pagan dinero como producto de prestaciones; llámese prestaciones a los beneficios del Estado y otras formas de transferencias hacia el público, secciones o determinados grupos de interés.

¹⁷Dunleavy P.J.(1985); Bureaucrats, budgets and the growth of the state; reconstructing an instrumental model, British Journal of Political Science N.15,U.K. p. 299-328

El cuarto tipo de agencia es la contratista; éstas trabajan en función de observar las ofertas de corporaciones privadas u otras agencias gubernamentales.

Es decir ven cuales son los servicios que pueden otorgar una empresa pública o privada para suministrar un bien o servicio. Por último, el quinto tipo de agencia es de control, la cual moviliza el dinero a un sector subordinado del organismo, sin ser directamente responsables de la última acción. El crecimiento de dichas agencias está relacionado con los cambios de programa de presupuestos.

Los oficiales y jefes dentro de la burocracia, son beneficiados en cierta medida por las acciones de reconstitución del sector público porque prefieren trabajar en grupos pequeños especializados y no en grandes corporaciones. De ahí que las formas de mando sean más directas y mucho más claras.

Los nuevos modelos de burocracia predicen que los niveles de decisión o gestión de las oficinas públicas tienden a transformarse en una agencia de control. Desconcentrando funciones de implementación a niveles inferiores, como una oficina gubernamental local. Asimismo las rutinas de trabajo se automatizan con el fin de liberar recursos para ciertos puestos o niveles políticos, creando lo que analistas del tema mencionan como un Estado dual con dos estructuras, aislando las llaves de la decisión fuera del escrutinio público o participación.

Con la transformación en la toma de decisiones al interior de las agencias de gobierno, la privatización de las mismas puede hacerse efectiva y aprobada por los jefes de la burocracia.

Es completamente consistente y colateral el hecho de privatizar ciertos servicios brindados por las agencias de gobierno con el recorte general de la burocracia, motivados por los jefes de sección que pretenden dejar rutinas de bajo nivel a contratistas privados.

El interés de clase de los “decanos burócratas” es dejar ese tipo de decisiones a otros mientras que ellos mantengan su estatus quo¹⁸. En este aspecto la privatización da muchas oportunidades para que los jefes de la burocracia (en las agencias de distribución) puedan transformar el carácter de su agencia y su estatus. El cambio en el poder de mando de la agencia, aísla las políticas de los altos directivos para mantener de altos márgenes de presupuesto y la manera de conservar su bienestar asegurado.

La limitación en gastos administrativos por parte del sector público, surge de la desaparición y reducción de trabajadores del Estado, aplicando una disminución en su seguridad (para los que quedan) en sus horas de trabajo, de sus protecciones sindicales y que a largo plazo generarán nuevas presiones. De esta forma los burócratas en el área de políticas tienen poco que perder en los cambios cualitativos, en la prestación de un servicio, reducciones en los estándares o control del consumidor. Esos costos se reflejarán en el consumidor y receptor de dichos servicios.

1.2.3. Modelos relacionados con la difusión de las políticas de privatización

Los procesos de privatización económica se han aplicado en distintos países y bajo contextos variados.

¹⁸Ibid. p. 21.

En ciertas ocasiones la privatización de empresas públicas se puede entender bajo un cambio de actitud de las élites de la burocracia local y los intereses de estos sobre el resto de la administración. El hecho es que esas iniciativas de privatización a veces son impuestas por las élites gubernamentales, que son influenciadas por un proceso internacional de cambios en la administración pública y en base a un aprendizaje de otros países. Las élites en el Gobierno no sólo tienen sus ojos en los grupos domésticos y su desarrollo, sino también observan y responden a los cambios que ocurren alrededor.

En este enfoque sobre la importancia del exterior sobre los procesos locales, se encuentra el modelo de inducción externa¹⁹. El modelo refiere al rol directo de las presiones externas sobre ciertos gobiernos para convencerlos de la privatización. De acuerdo con este modelo, un Estado (o sus agentes) proveen iniciativas o influencias para que otro país adopte la política buscada. Influencia externa puede ser desde la coacción hasta un conjunto de incentivos o sanciones.

Se puede mencionar como un caso de inducción externa, la presión que ejerce el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial hacia gobiernos locales para la privatización de sus empresas públicas. Además un gran número de países en desarrollo tienen créditos financieros con estas dos organizaciones, dotándoles de fondos y ayudas si emprenden reformas de liberalización²⁰. El rol de la inducción o influencia externa es más complejo que la imagen de un actor coercitivo externo que forma al cambio a regímenes dependientes.

¹⁹ En su vocablo en idioma inglés External Inducement Model.

²⁰ Babai, Don. (1988); *The World Bank and IMF: Banking the State versus Rolling it Back*. In *the promise of Privatization: A Challenge for U.S. Foreign Policy*, ed. Raymond Vernon. New York. Council on Foreign Relations. EE.UU.

En algunos países, emergen de su interior coaliciones o grupos que giran en torno a programas de crecimiento económico, incluyendo políticas de privatización. Los agentes, juegan un rol importante, ayudando a las coaliciones nacionales, en favor de las privatizaciones. Como se ha destacado anteriormente las élites gubernamentales tienden a ser muy favorables a la privatización por razones de eficiencia y formación de coaliciones. Lo que estas élites generalmente enfrentan son los viejos clientelismos y los grupos especuladores. Las presiones externas ayuda a los gobiernos oficiales para poner en acción políticas que ya previamente querían. Agentes multilaterales y otros actores externos proveen la información y los recursos que sirven para crear o aplicar las coaliciones reformistas.

Un conjunto de “triple alianza reformista” toma forma a partir de las agencias extranjeras, funcionarios del Estado y los grupos del sector privado.

En resumen, la influencia externa posiblemente limita las opciones de la élite gubernamental y provee presione para adoptar medidas privatizadoras. Al mismo tiempo, las presiones externas, son recibidas y manipuladas por las reformas de las élites y así establecen una posición dentro de la política local. Juntas, estas variaciones en las influencias externas ayudan a desarrollar las políticas de privatización. Asimismo dentro del contexto mundial la privatización también se expande a otros países, cuando la adopción en un país crea “éxito” y se busca lograr resultados similares que en los países con procesos exitosos de privatización.

Esta imitación de medidas privatizadoras es lo que explica el modelo del tren²¹. De acuerdo con este modelo, la política de privatización es una innovación, que otros gobiernos tratarán de copiar o adaptar.

En general esas innovaciones comienzan en los países centrales y de ahí se dispersa hacia la periferia. El proceso de imitación y aplicación de innovaciones en el área administrativa y económica es llevado por diversos grupos sociales a nivel local. En ciertos casos la imitación de medidas de privatización están basados en las presiones internacionales de competitividad económica. Asimismo las élites gubernamentales, también imitan las políticas innovadoras y exitosas anticipando con ello a posibles recompensas políticas u económicas. Finalmente y posiblemente lo menos trascendental, las élites políticas de un país, copiarán los estándares normativos en materia económica y social, en busca de un éxito similar a nivel local. En este sentido se da una “política de expansión”.

En el área de la privatización, la competencia internacional, no es una fuerza directa y potente para esta imitación, dentro de la política pública. Sin embargo en el mercado financiero, puede ser un elemento importante que impulsa la desregulación y la privatización. Finalmente esta imitación, también se refleja en la copia hacia ciertos estándares sociales y políticos. Algunos casos han mostrado una transpolación de principios constitucionales y de sistema educacionales.

A continuación en los dos apartados siguientes, se presentará la interrelación que guarda la privatización con aspectos del crecimiento económico, la flexibilidad laboral y la desigualdad social que se genera después de las privatizaciones.

²¹ V. “Bandwagoing Model”, aplicado en su término figurativo de un vagón (en éste caso un país) el cual es arrastrado hacia cambios políticos determinados.

1.2.4. Privatización, crecimiento económico y flexibilidad laboral

Como resultado de la flexibilización del mercado laboral y las privatizaciones, la mayoría de países de la OCDE habían disminuido el grado de intervención estatal en la economía, flexibilizando también el mercado de trabajo a finales de los ochenta. A pesar de estas medidas, el desempleo aumentó. En Gran Bretaña, donde aquellas medidas se han realizado con mayor intensidad, el desempleo aumentó, cuotas no conocidas desde los años treinta. Desde 1979 a 1982, periodo en el que éstas políticas fueron establecidas con mayor intensidad, con el inicio del gobierno de Thatcher, el desempleo creció de un 5,9 por ciento a un 12,9 mucho más alto que el resto de la mayoría de los países de la OCDE-Europa (que pasaron de 5,1 a 8,3 por ciento) continuando con estos niveles altos hasta ahora²². Como consecuencia, la pobreza, así como la desigualdad social, han aumentado considerablemente.

A esta evidencia social que cuestiona los postulados del pensamiento neoliberal hay que sumarle la evidencia acumulada a nivel sectorial (la intervención estatal en detalle) y cuáles han sido los resultados económicos de la reducción de la participación estatal y las prestaciones sociales que otorga el Estado en determinados países (como el seguro de desempleo tan atacado por las reformas neoliberales).

²²La tasa de crecimiento económico anual durante los años ochenta y noventa de los gobiernos conservadores británicos ha sido del 1,6 por ciento menor que el promedio anual, 1,9 por ciento durante los gobiernos laboristas de los años setenta.

En este sentido los autores Kratz y Meyer²³ han calculado que un aumento de dos meses del tiempo de cobertura de seguro de desempleo crea sólo el incremento de dos semanas en el tiempo de duración de desempleo promedio. Moffit ha demostrado una situación semejante, mostrando la escasa viabilidad en el desempleo originado por el grado de protección social²⁴. Burtless²⁵, tras estudiar la experiencia estadounidense, comparándola con la europea occidental, concluye que la mayor generosidad del seguro de desempleo no es responsable del mayor desempleo en Europa. Por otra parte Abraham y Houseman, estudiando la experiencia alemana, francesa y belga concluyen que no hay evidencia que las nuevas leyes que facilitan el despido hayan tenido impacto en reducir el desempleo²⁶.

En este sentido las regulaciones que dificultan el despido pueden estimular al empresario a que invierta en el trabajador, mejorando su desempeño y estimulando una mayor dedicación al trabajo, como ha sido la experiencia de algunas industrias japonesas, en lugar de sustituirlo por un trabajador parcial o becario de menor productividad y estabilidad se opta por una mayor capacitación.

²³V. Kratz L. y Meyer B.D.(1990); the impact of the potential duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment. Dentro de: Journal of Economics, vol. 4, p. 45-72.

²⁴Moffit R.(1992); incentive Effects of the U.S. Welfare System; a Review, Dentro de: Journal of economic Literature, vol. 30, p. 1-61.

²⁵Burtless, R. (1987); Jobless Pay and High European unemployment, En Lawrence R. y Schultze C., Barriers to European Growth: A Transatlantic view, The Brookings Institute, Washington D.C. EE.UU. Existen otros estudios que muestran que la relación entre duración de desempleo y tiempo de pago de prestaciones, aunque existente, es relativamente menor. V. Atkinson A.y Mickelwrith M. (1994); Unemployment compensation and labor market Transition a Critical review. Dentro de: Journal of Economics Literature, vol. 29 No. 4, December.

²⁶Abraham K.G. y Houseman S.N.(1994); Does employment Protection inhibit labor Market flexibility, Lessons from Germany, France and Belgium. Dentro de: Blank R.(ed); Social Protection versus Economic Flexibility, Is there a trade Off, Chicago University Press, 1994, p.59-93.

De la misma manera, los programas de protección social pueden facilitar que los empleados se formen mejor o resistan en menor grado su movilidad profesional o espacial, como fue la experiencia sueca de los años ochenta²⁷.

Es importante subrayar que no hay gran evidencia que sustente la postura hegemónica de que la reducción de la protección social, el aumento de las facilidades de despido y contratación temporal hayan disminuido significativamente el desempleo, al menos en las cantidades que permita resolver la enorme problemática del desempleo que los países europeos presentan.

De ahí que se requiera el desarrollo de otras políticas públicas cuyo impacto en reducir el desempleo sea mayor y más efectivo que las ya probadas (como la privatización) sin que repercuta en la polarización social y la pobreza como fenómeno de masas.

1.2.5. Desigualdad social y eficiencia económica

Otro elemento importante a analizar dentro los efectos de la privatización es la desigualdad social y los resultados de la privatización en términos de eficiencia económica. Para el pensamiento liberal económico, la desigualdad social es necesaria para sostener y facilitar una economía eficiente.

²⁷Para una mejor exposición de aspectos positivos de la regulación del mercado de trabajo, véase *El empleo en el Mundo*.(1995); OIT, cuadro 22, p. 192.

Se crea así una dicotomía equidad versus eficiencia en la que una se considera opuesta a la otra. La experiencia en países capitalistas no puede confirmar que la desigualdad social es necesaria para obtener una eficiencia económica (ver Esquema), en donde se pueden observar periodos en que los gobiernos han buscado una reducción de las desigualdades sociales que han generado a corto plazo un crecimiento económico continuo. En países con una menor desigualdad social (ver Anexo), se genera un crecimiento económico sostenido y de mayor duración que en países con una mayor desigualdad social.

Ello se debe en parte a que las políticas públicas de reducción de las desigualdades sociales se caracterizan por dar prioridad a la creación de empleo o por expandir el gasto público, que actúa como un factor de estabilidad económica, reduciendo así las fluctuaciones económicas. En efecto, éstas intervenciones públicas producen un consumo más estable al estar basado en un aumento de la capacidad adquisitiva de las clases populares; más predecible que el consumo de los grupos pudientes, cuya variabilidad de consumo es bien conocida²⁸. En términos generales las clases pudientes consumen mayor número de productos importados que las clases populares, lo que explica que una reducción de la desigualdad tienda a mejorar la balanza de pagos de un país, favoreciendo así la creación de empleo, al aumentar el consumo interno²⁹.

Cabe señalar que en contra de lo que aducen los defensores del incremento de las desigualdades, no hay evidencia tampoco que apoye la tesis que a mayor desigualdad, mayor desempeño económico, con menor desempleo y menor inflación.

²⁸V. Glynd A. y Miliband D.(1994); *Paying for Inequality*, River Dream Press. EE.UU.

²⁹V. Borooah V.(1988); *Income Distribution. Consumption Patterns and Economic Outcomes in U.K.* Dentro de: *Contributions to the Political Economy*, Vol. 8.

Tampoco es cierto que el incremento de la desigualdad social sea una condición para el crecimiento económico. Alesina y Rodrick³⁰ han mostrado, en un estudio de 65 países durante el periodo 1960-1985 que aquellos países que tenían menos desigualdades eran también los que habían mostrado mayor crecimiento económico. Person y Tabellini³¹, han reflejado en un estudio de 56 países que hay una fuerte correlación negativa entre desigualdades en materia de ingreso y crecimiento del PIB, por persona.

Esta evidencia es tan abrumadora que el Banco Mundial ha sido forzado a reconocer en su World Development Report de 1991³², que no existe evidencia de que el ahorro depende de la desigualdad social o que ésta (la desigualdad social) conduzca a un mayor crecimiento económico. En realidad, la evidencia apunta a un sentido contrario, es decir, que a mayor desigualdad lleva a menor crecimiento económico³³. También existe evidencia de que mayor desigualdad social conlleva a menor tasa de crecimiento en la productividad laboral. En EE.UU. y Suiza, dos de los países con mayores desigualdades sociales en los años ochenta, fueron también los de menor crecimiento de desigualdad social, contrastando con Japón, Suecia y Bélgica, países con menor desigualdad social y mayor crecimiento de su productividad.

³⁰Alesina A. y Rodrick D.(1992); *Distribution , Political Conflict and Economic Growth*, Dentro de: Cuckierman A., Hercowitz y Liederman L. (Eds.); *Political Economy, with and Business Cycles*, MIT, Press. EE.UU.

³¹Person T. y Tabellini G.(1995); *Is Inequality harmful for Growth*, Dentro de: *American Economic Review*, 1995.

³²V. World Development Report, 1991, p. 137.

³³Navarro V. (1995); *La Economía y el Estado de Bienestar*, Dentro de: *El socialismo del futuro*, Vol. 9. No.10, p. 29.

Es debido a éstas políticas polarizantes, creadoras de desigualdades, por lo que hoy vemos en aumento de crecimiento económico que no se traduce necesariamente en producción de empleo y aumento de la capacidad adquisitiva de la población.

Lo que ocurre en EE.UU. es sintomático de este diagnóstico. A pesar de una tasa de crecimiento notable en los últimos años, la capacidad adquisitiva de la mayoría de la población (las clases populares) continua disminuyendo.

No se puede ya suponer, como siempre se ha venido planteando, que a mayor crecimiento económico, mayor bienestar social. Para que se cumpla dicho precepto, depende si el crecimiento económico está basado en unas políticas redistributivas que mejoren el consumo popular de productos y servicios nacionales, en lugar de incrementar el consumo de los sectores pudientes que estimulan las importaciones que no benefician primordialmente a la estructura productiva del país.

La crisis económica actual se debe precisamente a la falta de demanda, problema que se esta empeorando con la polarización social. En este aspecto, las políticas hegemónicas analizadas en este capítulo están contribuyendo a la crisis de desempleo y a la crisis económica. Es más, estas políticas hegemónicas analizadas, están debilitando a los instrumentos económicos y políticos de las clases populares, como los sindicatos, estimulando actitudes corporativistas entre la fuerza laboral que repercuten en un resurgimiento de sindicatos corporativos que refuerzan una rigidez laborales que contradicen los objetivos que en teoría aquellas políticas están persiguiendo.

El consumo popular debería complementarse con un cambio de prioridades en el gasto público y en especial de los sectores sociales, expandiéndolos y transformándolos en sectores de mayor utilización de mano de obra, creándose así mayor empleo.

Por ejemplo, el gasto sanitario es excesivamente centralizado, con altas tecnologías, cuando podrían cambiarse estas prioridades, desarrollando en su lugar servicios médicos - sociales comunitarios de atención a los ancianos (hoy prácticamente inexistentes o escasos) que crean gran número de empleos.

Éstas políticas de crear empleo son hoy las únicas que pueden realizarse en un país. Este estímulo podría realizarse a escala continental o a escala de la U.E., como aconsejó El Libro Blanco de la Comisión de las Comunidades Europeas, sobre el crecimiento, competitividad y empleo o también propuesto por la Oficina Internacional del Trabajo en su informe "El empleo en el mundo 1995".

Es cierto que la integración económica dificulta enormemente éste estímulo de la demanda a escala de un país. La economía estadounidense está más integrada que la de la U.E. y a pesar de ello unos estados son más exitosos que otros en crear empleo. Junto a este estímulo de la demanda interna hay que añadir una flexibilización del mundo empresarial, responsable de un encarecimiento de los precios de los elementos de producción (comunicaciones, teléfonos, energía y capital) así como una reforma de la administración pública encaminada a flexibilizarla y hacerla más sensible a las necesidades del ciudadano así como a crear empleo³⁴.

³⁴Para ver los elementos de una política alternativa están expuestos en Navarro V.(1995); Op. cit.

CAPÍTULO 2

2.1. Privatización en América Latina

Las políticas de privatización provocaron gran interés en la pasada década. La mayoría de los países desarrollados, en vías de desarrollo y recientemente los países del Este y de la Europa Central, han desarrollado programas de transferencia de la propiedad pública al sector privado. En los países en vías de desarrollo estos programas han sido ampliamente promovidos por Organizaciones Internacionales, como la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (en sus siglas en inglés USAID), asimismo el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, entre otros³⁵.

El ajuste a los préstamos de dichos países se condicionó, bajo un transformación paulatina de la propiedad de muchas de sus empresas. Es el periodo de renegociaciones de deudas a través del Plan Brady de 1989, auspiciado por el entonces Secretario del Tesoro de los Estados Unidos de América, el Sr. Nicolas Brady.

Los apoyos financieros tanto del Banco Mundial como del Fondo Monetario Internacional iban condicionados en esas fechas a programas de ajuste de las economías nacionales.

³⁵Bouin, Oliver.(1992); Privatization in developing Countries: reflections on a Panacea, OECD, Policy Brief N.3. EE.UU. p. 5.

Como lo menciona el autor Miles Kahler³⁶, los generosos financiamientos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, estuvieron vinculados a las políticas de cambio en dichos países y fueron una importante influencia en las políticas económicas.

En el caso de los países en vías de desarrollo como Latinoamérica, las políticas de privatización se fueron permeando a través de las élites políticas, en las que durante la década de lo ochenta y parte de los noventa, no sólo se generó un debate en relación con las recomendaciones de las instituciones financieras internacionales, sino también mediante la persuasión de estas élites, se fue creando un ambiente propicio para la transformación de las economías nacionales.

Uno de los países latinoamericanos de mayor referencia bibliográfica en cuanto a su proceso de privatización fue Chile. Asimismo éste país ha sido de los primeros en aplicar estas medidas al interior de su economía. Autores como Glade³⁷, plantean que dentro de las razones de una búsqueda de reactivación económica durante la década de los setenta y a la falta de una resistencia de carácter ideológico, frente a nuevas propuestas macroeconómicas, permitió una fácil permeabilidad de las ideas tecnocráticas de una élite.

³⁶ V. Kahler, Miles.(1992); External Influence, Conditionality, and the Politics of Adjustment. Dentro de: Haggard, Stephan and Kaufman Robert (eds); The Politics of Economics Adjustment. Princeton University Press. Princeton. EE.UU. (1990); Orthodoxy and Its Alternatives: Explaining Approaches to Structural Adjustment. Dentro de: Nelson, Joan M. (ed); Economic Crisis and Policy Choice: The politics of Adjustment in the Third World. Princeton University Press. Princeton. EE.UU.

³⁷V. Glade, William.(1990); Privatization of the Public Enterprises in Latin America, International Center of Economic Growth, Institute of the Americas And Center of U.S.-Mexican Studies. San Francisco CA. EE.UU. Chapter. 1.

El régimen dictatorial se convenció de los beneficios de la liberalización económica y la privatización sobre todo del área industrial. Cabe mencionar que existían antecedentes importantes en la región, como la privatización del transporte urbano en Buenos Aires, Argentina. Muchas de las reformas aplicadas no sólo en Chile, sino en la mayoría de los países latinoamericanos, tiene que ver con el contexto macroeconómico y las demandas regionales impuestas en dicha época (década de los setenta y los ochenta). En este periodo, las economías regionales buscaban un mayor control en el endeudamiento, atracción de capitales a sus economías y un mejor control de los procesos inflacionarios.

En este sentido las condiciones de los sistemas políticos latinoamericanos permitieron la introducción de las medidas de privatización coincidiendo en una extremada concentración del poder sobre el ejecutivo, una burocracia altamente remunerada en prestaciones y un electorado fragmentado.

Asimismo autores como Aguilar Bueno y Pérez-Escamilla Costas respaldan la tesis antes mencionada, en donde el papel de las organizaciones financieras internacionales a través de sus recomendaciones particulares, han dado origen a las bases para una profunda transformación en el sector económico de los países latinoamericanos.

Se puede mencionar como ejemplo el caso de Argentina durante el proceso de privatización de la compañía aérea de bandera, Aerolíneas Argentinas, así como la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) en donde se pone claro como la influencia del ministerio de Trabajos Públicos y Servicios, fue determinante en la acción de privatizar dichas empresas.

Así mismo en la región Latinoamericana, el proceso de corporativización del Estado, (expansión del poder y control estatista) generó un mediano bienestar en la élite de la administración pública federal. Es lo que autores como O'Donnell han mencionado como el proceso de clientelismo y corrupción corporativa.

En sí el manejo de la información dentro de los procesos privatizadores generó pocas resistencias en Latinoamérica, debido a que la cuestionabilidad de estas acciones se encontraban en sectores reducidos del electorado urbano y educado que poco podrían hacer frente a una masiva información que por razones “de Estado”, de interés nacional, inclusive de mantenimiento de la soberanía, era necesario privatizar las empresas estatales, influyendo así las recurrentes crisis económicas nacionales para impulsar las privatizaciones.

En el caso mexicano, mencionado más adelante, el proceso de privatización fue más específico, debido a las resistencias propias de una burocracia acomodada en el sistema y reacia a modificar sus patrones de conducta. En sí durante todo este proceso de transformación muchos autores se refieren a la privatización con sinónimos y palabras relacionadas, para así evitar controversias, de ahí el término desincorporación.

En el caso de Brasil, con una gran tradición estatista durante la década de los sesenta, el proceso de privatización fue difícil, comparado con Argentina, Chile e inclusive México. En el periodo de gobierno de José Sarney, se dieron las condiciones legislativas e inclusive de carácter económico que impulsaron al proceso privatizador.

En Brasil el modesto proceso de privatización fue llevado bajo la observación del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (en sus siglas en portugués BNDES), parecido en su función a la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) en Chile. En ambos casos el proceso de privatización una vez comenzado gozó de cierta versatilidad debido a que la mayoría de las grandes empresas privatizables contaban con un personal altamente capacitado y vinculado con el capital tanto nacional como internacional.

Este es el caso de Braspetro y Petrobras, filial internacional y nacional respectivamente de la mayor empresa petrolera de Brasil. Otro caso similar fue la Compañía Valle de Río Dulce (en sus siglas en portugués CVRD) dedicada a la extracción de conglomerados minerales; igualmente la Empresa Brasileña de Aeronáutica (EMBRAER) compañía gubernamental de producción aérea. Es importante mencionar que el proceso de privatización ha enfrentado las crisis económicas.

El proceso de privatización en Chile y México fueron de los primeros en Latinoamérica, mientras que en el caso de Argentina y Venezuela, se realizaron posteriormente (1989) pero fue más extensivo. Mientras que otros como Brasil, pese a su retórica estatista llegó a niveles parecidos a Argentina en menor tiempo.

En todos estos caso la interacción de las presiones internacionales con las crisis económica y políticas locales influenciaron el proceso de privatización. En México se aplicó claramente esta situación de interacción entre la crisis económica y el proceso de renegociación de su deuda pública con organismos financieros internacionales.

Existen buenas razones para ser escépticos con el hecho de que exista una vinculación entre la liberalización económica, en concreto la privatización y la consolidación de una democracia política. Hamilton y O'Donnell plantean que desmantelando las empresas públicas puede minar de manera crítica las bases principales de la legitimidad de un régimen, generando un incremento en la inestabilidad política.

En el pasado las empresas públicas en los países en vías de desarrollo, constituían un instrumento de control y liderazgo económico y una fuente de soporte público. Además que estas empresas formaban una cobertura frente a los insignificantes niveles de inversión en la producción, así como insumos baratos para el sector privado.

En el caso de México, como en otros casos de la región, estos procesos de privatización han significado un rompimiento y cambio en la legitimación de los antiguos regímenes políticos, pero sin poder decir todavía que con ello se consolide la democracia en los países latinoamericanos.

Una de las funciones de las empresas del sector público en dichos países ha sido el proveer a la base de la población de un empleo así como los productos básicos a bajos precios. El Estado como tal cumplió una función prioritaria en el desarrollo social contribuyendo así al soporte del régimen político. Al romper con éstas funciones económicas, políticas y sociales, ha sido necesario que se construyan nuevas alternativas que dan legitimidad al sistema.

Otro elemento que cuestiona la supuesta democratización económica a través de liberalizaciones como la privatización, es que reconociendo la ausencia de mercados de capital en los países en vías de desarrollo, las empresas privatizadas generalmente pasan de una élite administrativa a una élite económica, generando un cambio nulo en el ingreso per cápita en el país.

La enorme disparidad entre el poder económico en la mayoría de los países en vías de desarrollo, refuerza sin duda los desequilibrios en el poder político. Generando a largo plazo una concentración económica, la cual no ayudará a contrarrestar los regímenes autoritarios de estos países.

La expansión de las empresas públicas en Latinoamérica, ocurrió bajo regímenes de varios tipos, desde militares, hasta populistas, pasando por diversas democracias. Dicha expansión sucedió en la región desde 1940 hasta principios de los setenta.

Desarrollándose sobre diferentes áreas de la actividad económica: desde las tradicionales ramas de transportación, comunicación, recursos naturales, producción directa, particularmente acero, hierro, químicos y cemento; así como procesadores de comida y producción azucarera, en algunos de ellos las empresas públicas, estuvieron vinculada en la comercialización de productos agrícolas.

Los orígenes del Estado interventor, se generaron con base a la consolidación de los bancos de desarrollo en los primeros años del siglo XX. La expansión de empresas públicas en Latinoamérica ha sido relacionada con el desarrollo de proyectos dentro del nacionalismo político, inmediatos a la posguerra.

La política durante este tiempo se refería a la sencilla sustitución de importaciones, a través de la estimulación de una industria de productos de consumo. Asimismo realizaban una protección del empleo a través de un gasto e inversión del Estado en estas actividades. Los regímenes llamados “populistas”, aplicaron una serie de medidas para estimular la industria local, mediante tarifas y cuotas de protección, provisión de insumos baratos por parte de industrias estatales y el soporte de créditos y otro tipo de iniciativas de las bancas de desarrollo.

En algunos casos las empresas estatales se convirtieron en símbolos nacionales. En este sentido estas empresas, manifestaron en su tiempo la capacidad del Estado para llevar la contraria a las clases capitalistas y de capital internacional, manejándose bajo las limitantes generadas dentro de la reproducción del capital. Autores como Hamilton mencionan que dichos Estados se manejaron con una plena autonomía en las políticas económicas³⁸.

Después de este proceso de crecimiento y expansión de las empresas estatales, se generó lo que O’Donnell marca como regímenes autoritarios-burocráticos³⁹, en los cuales se trata de revertir el populismo incluyente, al generar una exclusión de las masas políticas y económicas del control de las estructuras estatales y los lazos con la sociedad en términos de mayor control. Observadores de este fenómeno, han planteado que dentro de este régimen autoritario, no sólo se realiza una exclusión popular, sino que también, se genera una autonomía, frente a los capitales internacionales, la cual se sustenta bajo unos términos de renegociación y dependencia, que a largo plazo incrementan las deudas externas de los países.

³⁸V. Hamilton, Nora. (1982); *The limits of the State Autonomy*. Princeton University Press. Princeton. EE.UU.

³⁹V. O’Donnell, Guillermo.(1973); *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism Studies in South America Politics*. Institute of International Studies. University of California. Berkeley. EE.UU.

A causa de la actividad económica, la cual el Estado es el precursor, se generan luchas internas de los distintos grupos de interés que buscan una mejor situación dentro del poder. En el periodo autoritario-burocrático, se van cerrando dichos grupos hasta conformar una élite tecnocrática que comanda las políticas públicas y pierde vigencia la lucha entre fracciones y grupos sociales. En sí durante los periodos de autoritarismo burocrático la alianza al interior del Estado se da entre la burguesía local, los pequeños empresarios y los burócratas del Estado (para la dirección de las principales empresas del Estado) dejando a un lado la parte populista en donde todavía existía una preocupación por incluir a las clases obreras y campesinas. En el caso de Brasil las co-inversiones entre el Estado, las multinacionales y los capitales locales, provocó un importante crecimiento en la economía de 1968 a 1973. Periodo en el cual se dio una amplia expansión de las empresas públicas en ese país.

En el caso de México y Brasil, se dio un proceso similar de crecimiento del Estado sobre las actividades productivas, contaban con bastantes similitudes a principios de los ochenta, teniendo semejantes preocupaciones por controlar los recursos provenientes principalmente del comercio y de la inversión extranjera (para mantener un equilibrio en la deuda externa) así como controles fiscales y monetarios.

El origen de la distribución en el centro de la empresa pública es también similar. Basado en el nacionalismo, desarrollismo en donde se crearon las empresas desde 1930 a 1940 en ramas como el acero, transporte, petróleo, minería, electricidad y telecomunicaciones. En ambos Estados se crearon bancos de desarrollo como promotores de la industrialización, después de la posguerra⁴⁰.

⁴⁰Glade, William.(1990); Op. cit. p. 10.

En el caso del proceso de privatización, estos dos países guardan ciertas particularidades. En el caso de México, un importante número de empresas estatales fueron creadas a través de decretos presidenciales y presentaban un tamaño moderado de participación en la economía. De estos podríamos mencionar los fideicomisos; en el caso de Brasil hubo una mayor preocupación por parte del gobierno de vincular al sector privado en proyectos de control estatal, por lo que su privatización para esos casos fue más compleja.

El proceso de privatización en Latinoamérica, se fue dando como parte de una serie de ajustes estructurales en las economías de la región y bajo la influencia del neoliberalismo. Pero poco se ha analizado la forma en que se tomaron las decisiones y la rapidez de su aceptación en tan diversos países. En este sentido autores como Haggard⁴¹, plantea que el periodo de ajuste y transformación económica en varios países en vías de desarrollo, sugiere que el éxito de dichas políticas de cambio, debe estar relacionado con la presencia de un grupo de tecnócratas, bien cohesionado y convencido de dichas medidas, que forman la alianza necesaria para seguir las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional, resistiendo las distintas presiones sociales al interior del país.

Antes de entrar al proceso de privatización en México, sería importante resaltar algunos elementos dentro de la acción mediante la cual se reduce el número de empresas controladas por el Estado, pasando a manos de la iniciativa privada.

⁴¹Haggard, Stephan.(1986); The politics of Adjustment: Lessons from IMF's Extended Fund Facility. Dentro de: Kahler Miles.(ed). The Politics of International Debt. Cornell University Press. EE.UU. Chapter 2.

Varios autores ha presentado diferentes definiciones de privatización; así mientras unos la consideran un medio y otros un fin en sí mismo, la privatización puede considerarse como un mecanismo mediante el cual el Estado cede el control de las empresas de bienes y servicios que están en su poder, al sector privado.

El Estado en muchas ocasiones adquiere el control de estas empresas, ya sea por medio de la coinversión en los pasivos en capital, por compra directa o por decreto. En todo caso, lo que implica la forma en lo que se asume el control es la determinación del porcentaje de acciones que de la empresa pasan a poder del Estado. Por ejemplo en México la mayoría de las veces que un activo se vuelve estatal por decreto o nacionalización, el cien por ciento de las acciones pasaron al poder del Estado, en este sentido se puede mencionar a Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

En los casos en los cuales se asumen pasivos o se toman los mismos en el capital, el porcentaje de la participación estatal puede variar de 1 al 100 por ciento, lo que podría explicar porqué el Estado participa de forma minoritaria en algunas empresas (Química Flúor, Cananea) y de forma mayoritaria, pero no con el 100 por ciento del capital otras como Telmex y Mexicana de Aviación.

Al hablar de privatización o su contraparte en el caso de México, la nacionalización, en muchos casos no se habla de las totalidades de bienes y capitales, sino que se hace un arreglo accionario para fines los propios de control. Otro punto importante en este proceso es la relación que guarda con la regulación económica.

Al establecer controles en la economía por medio de la regulación, el Estado afecta la estructura productiva de las empresas con el objeto de mantener el bienestar de la población. Ese fue el objetivo en los gobiernos mexicanos dentro del proceso de expansión industrial, ya que había una escasez generalizada de inversión tanto nacional como extranjera.

Durante algunos procesos de privatización el Estado ha recurrido a la regulación para mantener los objetivos sociales de la empresa estatal que se trate, normalmente un monopolio y así no favorecer indiscriminadamente a los compradores para que estos exploten sus ganancias a costa de los consumidores⁴². De hecho las principales empresas mexicanas productoras de artículos de primera necesidad, su objetivo inicial era proveer a la población de menos recursos económicos, creando una base alimenticia mínima cubierta por el Estado.

De igual forma se llevaron a cabo modificaciones a los ambientes regulatorios de las industrias en las cuales las empresas públicas han sido vendidas, para evitar la existencia de monopolios o simplemente para hacer atractiva la venta de la empresa, ejemplo para México lo constituyó los ingenios azucareros, la compañía telefónica (Telmex) y el sector comunicaciones. De hecho son algunos de los ejemplos de monopolios de mercados y que ha sido difícil su conversión a un mercado más abierto y competitivo. En términos generales la regulación se lleva a cabo en los mercados algunas veces no operan de manera eficiente.

⁴²Aguilar Bueno, José A.(1991); *La economía de la empresa pública y la reforma del Sector paraestatal en México*. Instituto Tecnológico Autónomo de México. México D.F. p. 52.

Es evidente que estas fallas del mercado no se deben a problemas de tenencia (si la empresa es pública o privada) los mercados no operan eficientemente debido a que la naturaleza del producto muchas veces no permite establecer un mercado competitivo (monopolios naturales) o debido a su naturaleza estratégica (como la industria militar en la mayoría de los países).

De hecho es fácil culpar que la empresa estatal, por si misma era una fuente de ineficiencia, cuando se han demostrado las imperfecciones del mercado, que van mas allá de las características de propiedad de los sectores económicos. Como ya se ha visto en los países en vías de desarrollo esta condición de monopolios y oligopolios es mas frecuente de encontrar, propio de esa inacabada formación de su economía.

Otro punto importante para entender el proceso privatizador, es el asunto de que al convertir una empresa de estatal a privada, se tienen que equiparar las condiciones de valor de la misma, para establecer su venta. De ahí retomáramos los conceptos de derecho de propiedad como el socialmente ejercido en áreas selectas de un bien económico. Un derecho de propiedad privada es asignado a una persona específica y es alienable a un cambio de derechos similares sobre otros bienes. Su fuerza económica se mide en términos de los costos y beneficios que se ejercen y del Estado depende las acciones informales de la sociedad y el cumplimiento de las normas morales y éticas.

En este sentido retomando el caso de México sería importante analizar el valor y las normas éticas que ejercieron las empresas productoras de artículos de la canasta básica durante más de cinco décadas.

Por supuesto que ese tipo de valores no son considerados, dentro de los procesos privatizadores y en la mayoría de los casos se reduce a rentabilidad y términos de factibilidad dentro del mercado. Bajo esta hipótesis de perfecta asignación de un derecho de propiedad privada, podríamos decir que toda acción de este tipo cuenta con una perfecta valoración, pero en muchos casos se ha demostrado lo contrario.

Para otro lado el caso Ingles, sobre la contratación de servicios privados en el sector salud durante la década de los ochenta sería un ejemplo de las transformaciones de las normas sociales y las acciones de la sociedad. En este sentido la popularidad de contratar por otros medios ciertas prestaciones médicas fue una alternativa del sector público para proveer servicios. Esta transformación en la forma de dar los servicios tuvo sus resistencias al principio, pero fue cambiando. Mucho de esto tuvo que ver en la legislación y el crecimiento de iniciativas, para delegar las funciones del Estado a contratistas privados.

De esta forma se atacaba también a la fuerza de los sindicatos. Las acciones se dieron por dos vías, una reduciendo el incremento de bonos hacia los sindicatos y otra mediante la campaña de desprestigio de los mismos. Otra razón de los conservadores británicos de apoyar las privatizaciones fue mediante la reducción del Estado, se controlaba mejor el gasto y los niveles de inflación, acciones que tuvieron reducidos resultados⁴³.

⁴³Ascher, Kate. (1987); *The Politics of Privatization*. Macmillan Education, London, U.K. p. 48.

Para las presiones y el cabildeo, se tuvo que contar con tres sectores: los contratistas a través de sus asociaciones, ideológicamente la nueva derecha y los miembros del Partido Conservador. Dentro del Sistema Nacional de Salud Ingles (en sus siglas NHS) los tres sectores de servicio, mas debatidos en cuanto a su privatización fueron: limpieza, lavandería y contratación de comida para los restaurantes. Lo importante fue que las tres industrias examinadas en el caso de Gran Bretaña, contaban con una o más asociaciones, que presionaron en el proceso de legislación y privatización de estos sectores en el área de salud.

Muchas de las empresas de lavandería, bajaron sus costos, para reducir el exceso de oferta y tener un pie dentro del Sistema Nacional de Salud. Esto no duro mucho tiempo debido a las fuertes inversiones que tuvieron que aplicar y a lo costoso que significó mantener dichos precios⁴⁴. Los resultados de dicha experiencia demostró lo dependiente de los contratistas y sus empresas al sector público y de ahí que el crecimiento o cierre de dichas empresas, se sustente en mantener o dejar estos contratos.

Con base a lo anterior, podemos establecer la primera relación entre teoría de los derechos de propiedad y la privatización: los bienes que no tienen claramente establecidos los derechos de propiedad, no tienen un valor similar al de un bien parecido que si lo tiene. Al no haber una clara definición de los derechos de propiedad, es evidente que los bienes estatales no alcanzan un valor análogo al de las empresas similares del sector privado.

⁴⁴Ibíd. p. 72.

Se puede presentar un problema en tal afirmación porque al decir que el valor de un activo es mayor mientras más claramente sean definidos sus derechos de propiedad, parecería inferir que toda venta que realiza el sector público de empresas estaría por consiguiente mal cotizada, lo cual no necesariamente es cierto. Es evidente que al momento de vender una empresa, el Estado toma una forma propia y definida y valuaría sus empresas como cualquier empresa privada, pero a veces la revisión no se hace correctamente.

Otro punto de relevancia dentro del proceso privatizador, es la afirmación sobre los efectos a corto y a largo plazo en las finanzas del gobierno. Es evidente que si no existen verdaderas ganancias en la eficiencia de las empresas vendidas, cuyo efecto tenga un impacto en el presupuesto (a través de la recolección de impuestos principalmente) la privatización puede, de hecho afectar negativamente el presupuesto en el mediano y largo plazo, cancelando así cualquier mejora que se haya presentado en el corto plazo. Como corolario debemos considerar el peligro de confiar demasiado, cuando existe una venta de activos, en los cambios que se obtendrán en el déficit por la apropiación que se presenta en la política fiscal.

Esto se debe a que la venta de activos tiende a reducir el déficit en el año que se realiza la venta, mientras que el impacto en el “ingreso permanente” no es considerado completamente. Por ello, aún cuando la venta de activos libera restricciones de liquidez (al proveer “dinero en activo”) y ofrece la oportunidad de reducir los impuestos o aumentar el gasto, se puede estar incurriendo en el costo de tener que sujetar nuevamente éstas variables en el futuro.

En el manual de Finanzas Públicas del FMI, se recomienda que los ingresos por la desincorporación de una empresa pública sean considerados como el pago de un préstamo. Si no existen otro tipo de variaciones en el presupuesto, la venta de un activo reducirá el déficit por un monto igual al precio de la empresa. Es de esta forma un poco irrisorio el hecho que se envíe el mensaje de que los gobiernos como el mexicano venda sus empresas paraestatales, como condición de nuevos préstamos del exterior.

De igual forma debemos considerar que la venta de activos tiene distintas aplicaciones sobre la situación financiera del sector público a largo plazo. Por ejemplo, se tiene un flujo menor de ingresos futuros o por pagar como resultado de la absorción de pasivos que implica algunas veces la transacción de activos. Debido a los cambios en el déficit, son usualmente tomados como una fuente confiable de la situación financiera del sector público, nos cuestionamos si esto debería ser así también en el caso de la venta de empresas. Es decir que como remedio único para presentar al exterior una salud “financiera” y económica, ya que en muchos casos ha sido un condicionante para el retorno de inversiones en los países latinoamericanos y muy en concreto en México.

Al enfocarnos únicamente en flujos de capital, las cuentas públicas no reflejan completamente lo que sucede con los flujos futuros del gobierno federal. Si la hoja de balance del gobierno federal fuese considerada, es evidente que una venta de empresas reflejaría únicamente un cambio en la composición de activos pero no afectaría el ahorro. Aún considerando el cambio resultante en el déficit, la transacción no tendría efectos a largo plazo. Pero en el caso mexicano, se han tratado de presentar beneficios a corto plazo en el proceso privatizador, lo que en ciertos casos hablaríamos de una manipulación de cifras en esa transformación.

Otro punto que se maneja como parte de los beneficios de la privatización han sido los efectos de este, frente a los sistemas fiscales. Si consideramos que no existen diferencias en los regímenes fiscales que enfrentan las empresas antes y después de la privatización, las consideraciones anteriores se mantienen iguales.

Sin embargo y debido a los cambios de propiedad que la empresa presenta, podemos esperar que, a diferencia de las empresas públicas, las empresas privadas distribuyan los flujos de ingreso que vayan recibiendo en distintos conceptos: pagos a dividendos, reinversión, impuestos y otro tipo de transferencias.

Con ello podemos asegurar que no siempre un cambio de propiedad aumentará los ingresos del sector público por concepto de impuestos aún cuando la eficiencia productiva de la empresa mejore. En muchos casos de privatización en Latinoamérica, no se han presentado estos beneficios fiscales y la privatización se ha convertido en una vuelta hacia atrás de las medidas, al presentarse la falta de liquidez de las nuevas empresas privatizadas.

Asimismo, el impacto presupuestal en el mediano plazo depende del desempeño de la economía como un todo. Aún si una empresa mejora su desempeño después de haber sido privatizada y el gobierno no ha sido capaz de absorber esta situación, por medio de una mayor recaudación; esto aún puede propiciar un deterioro de la situación financiera del sector público ya que las mejorías en el desempeño de esta empresa se lograron a un costo elevado para toda la economía. En el caso de los países Latinoamericanos no se han podido consolidar sus economías debido a las recurrentes crisis, en estas tres últimas décadas y poco han contribuido las privatizaciones para mejorar la condición económica en estos países.

2.2. La privatización en México: sus etapas

Al analizar las empresas desincorporadas en México, se concluye que las ventas parecen responder a un esquema de racionalización administrativa. En México las empresas paraestatales han constituido un instrumento clave para la aplicación de las políticas económicas. A partir de 1976 PEMEX (Petróleos Mexicanos) ha funcionado como la principal fuente de financiamiento del gobierno federal, ya sea directamente o como garantía implícita en los préstamos al exterior⁴⁵.

Por otra parte se ha empleado a las empresas paraestatales para guiar el desarrollo industrial del país. También se han utilizado paraestatales para suministrar los servicios con estructuras de mercado de monopolio natural como los casos de la Comisión Federal de Electricidad y Teléfonos de México.

En lo que se refiere a participación de la empresa pública en el PIB (Producto Interno Bruto), existe una tendencia creciente hasta 1984, año que comienza a decaer. En 1983 las empresas públicas producían el 18.2 % del PIB, colaborando PEMEX con el 13.1% y las otras paraestatales con el 5.1 % restante. Las empresas públicas no petroleras conservaron su participación en el PIB, hasta 1982 y la aumentaron en 1983, en gran medida a partir de la nacionalización de la Banca⁴⁶.

⁴⁵Pérez-Escamilla Costas Juan R.(1988); La privatización en México 1982-1988: efectos de la venta de paraestatales. Instituto Tecnológico Autónomo de México. México D.F. p. 29.

⁴⁶Ibíd. p. 31.

La participación de las empresas en el empleo de trabajadores muestra una tendencia creciente hasta 1983, cuando participan con el 5.1 % del empleo total de la economía. De esta cifra el 0.7 % de empleo correspondió a la industria petrolera y el 4.4% restante a otras industrias. La participación en el empleo de las empresas públicas no petroleras se incrementó sensiblemente con la nacionalización de la Banca.

En lo referente a las exportaciones, la gestión pública mantuvo una tendencia creciente en el cuadro total de la economía hasta el año de 1982, en el que participó con el 84% de las exportaciones totales. A partir de ese año su participación ha decrecido hasta el 48.81 del total para 1986. De este porcentaje alrededor del 60% corresponde a las exportaciones petroleras de PEMEX.

Existe en muchos casos, referencias bibliográficas que nos plantean que la estructura productiva en México durante la década de los sesenta y setenta, guardaba proporciones enormes en comparación con otros países. Y la realidad es que durante esas fechas la estructura paraestatal mexicana, era en algunos casos igual que sus similares en la región e inclusive en menores proporciones que los países desarrollados.

En el periodo de 1974-1977, la participación de las empresas públicas en el PIB a nivel mundial (excepto países socialistas) era del orden de 9.4 por ciento (9.6 por ciento en los países industrializados y 8.6 por ciento en los países en vías de desarrollo). Al mismo tiempo (1975-1979) en México las empresas públicas realizaban 7.5 por ciento del PIB, Esta cifra se eleva a 10.4 por ciento en 1980-1981 y a 16.1 por ciento en 1982-1986⁴⁷.

⁴⁷Villarreal, René. (1988); *Mitos y Realidades de la Empresa Pública*. Editorial Diana. México D.F. p. 67.

Sin embargo no se deben extraer conclusiones erróneas de esta evolución, la cual no corresponde a un avance generalizado de la privatización estatal de la economía, sino al desarrollo extremadamente dinámico de la producción petrolera en el periodo.

Esto surge claramente al considerar que las empresas públicas (sin PEMEX) sólo aumentaron su participación en PIB de 3.9 por ciento en 1975 a 5.1 por ciento en 1983, aún con la inclusión de la banca en 1982 (la que significó un aumento de la participación en 0.8 por ciento del PIB).

Así, la participación del sector público en el PIB (del 7 por ciento) corresponde al Gobierno Federal y 18 por ciento al sector paraestatal. De éste cerca del 14 por ciento es generado por los hidrocarburos y el restante 4 a 5 por ciento por las demás actividades.

En resumen el crecimiento de la participación de las empresas públicas en el PIB, durante este periodo se debió fundamentalmente a la consolidación de la industria petrolera nacional. En estos años se alcanzó una capacidad de extracción de casi tres millones diarios de petróleo crudo, convirtiéndose en uno de los cuatro mayores exportadores mundiales. Así, las cifras son contundentes, ya que el sector paraestatal mexicano, no es en ese periodo superior en dimensiones correspondientes a otros países con economía de mercado.

En cuanto a participación en el empleo, la ocupación de mano de obra por el Estado oscilaba a fines de los años setenta entre el 33 por ciento en Austria, 13 por ciento en Japón, 29 por ciento en Gran Bretaña y Suecia, cerca del 18 por ciento en Italia y Estados Unidos de América.

Mientras que en México (1981-1982) la ocupación de su población en el sector público era del 19 por ciento⁴⁸. Es en términos generales difícil plantear que México se dio un “gigantismo estatal” ni siquiera durante los periodos de mayor explotación petrolera pues siempre representó un nivel del gasto gubernamental con respecto al PIB inferior al de la mayoría de las economías de mercado de occidente y de los países latinoamericanos con grados similares de industrialización.

Como todos sabemos México ha pasando por un periodo de rápido cambio económico. Una de las causas se encuentra en la reforma del Estado que a partir de la década de los ochenta ha venido realizando el gobierno mexicano. La reforma ha buscado la obtención de varios objetivos, los cuales deben alcanzarse para construir una economía más eficiente y que se pueda crecer con rapidez⁴⁹.

Es decir una fórmula mágica para que se genere al mismo tiempo crecimiento y desarrollo. Por desgracia, estas afirmaciones con el tiempo se han convertido en demagogia. Los datos macroeconómicos por periodos cortos se han cumplido, es decir equilibrio fiscal, reorientación del gasto público y control de la inflación.

Pero quedó claro que se ha hecho poco en estos tres últimos sexenios en materia de educación, salud y acciones contra la pobreza y la protección del ambiente. Antes de dar mas detalles sobre este periodo, es importante ir definiendo las distintas etapas de dicha transformación.

⁴⁸V, Revista The Economist, 30 de diciembre de 1983.

⁴⁹V. Bazdresh Parada, Carlos.(1994); El futuro de la privatización. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México D.F. México. Textos para el Cambio Número 11. Introducción.

2.2. 1. El periodo de 1917 a 1940

El origen de la participación del Estado en la economía mexicana se encuentra en la propia Constitución Política de 1917. Este marco jurídico, en sus artículos 27 y 28⁵⁰ reconoce el papel del Estado, principalmente como rector y promotor de la actividad económica. En este sentido y como resultado de la crítica situación que atravesó el país durante los primeros años posteriores al fin del movimiento revolucionario, el gobierno se planteó como uno de sus primeros objetivos crear un marco institucional y regulatorio, primordialmente el correspondiente al sistema financiero, con objeto de facilitar y promover el desarrollo de la actividad económica.

Entre 1920 y 1960 el gobierno mexicano, creó una gran cantidad de empresas e instituciones estatales. Como es el caso del Banco de México, Petróleos Mexicanos (PEMEX), compañías productoras de electricidad, de ferrocarriles, entre otras con el objetivo de promover y orientar el desarrollo económico. De 1960 a 1982 se presentó un periodo importante de expansión de empresas estatales y donde se dio el mayor número de casos de rescate de empresas por parte del Estado. Como perspectiva numérica en 1930 había 12 empresas estatales; en 1940, 57; en 1950, 158; en 1970, 491; en 1976, 845; y en 1982 aproximadamente 1,155 empresas estatales⁵¹.

⁵⁰El texto original del artículo 28 de la Constitución Política de 1917 consideraba como actividades exclusivas para ser ejercidas por el Estado únicamente la acuñación de la moneda, los correos, los telégrafos, la radiotelegrafía y la emisión de billetes por medio de un solo banco bajo el control del gobierno federal. Después diversas modificaciones a este artículo, actualmente se considera como actividades exclusivas, en adición a las señaladas, la comunicación vía satélite, el petróleo y demás hidrocarburos, la petroquímica básica, los minerales radiactivos y la generación de energía nuclear, además de la distribución de la electricidad y los ferrocarriles.

⁵¹Sánchez Manuel, Corona Rossana.(eds).(1993); Privatization in Latin America. Inter-American Development Bank , The Johns Hopkins University Press. Baltimore Maryland. EE.UU. p. 102.

En tiempos recientes se quiere justificar el proceso privatizador, como un viejo reclamo de la sociedad civil y de los agentes locales, pero se ha demostrado lo débil que puede ser dicha afirmación en el caso de la realidad mexicana. En México, las carencias propias de una economía en vías de desarrollo fueron compensadas, a través del impulso estatal de la economía.

El gobierno se orientó a crear aquellas instituciones y empresas destinadas a proporcionar la infraestructura básica y necesaria que demandaba para su desarrollo económico, ya que éstas tendrían un importante papel al generar las condiciones bajo las cuales se llevaría a cabo las transacciones y la consolidación de los mercados, además de promover la especialización en la utilización de recursos y reducir los costos de transacción.

Por otro lado, en cualquier país en vías de desarrollo los problemas de carácter institucional puede constituir una barrera significativa para el crecimiento económico. En este sentido un objetivo importante de la política de desarrollo económico es crear y mejorar el marco regulatorio y la calidad de las instituciones, debido a que éstas son un elemento clave para determinar el nivel de ingreso de la economía y el bienestar de la población. El primer paso que se dio en cuanto a la creación de instituciones financieras fue la fundación del Banco de México como máximo agente financiero y monetario del país encargado de la emisión de billetes y de la regulación del sistema. Pese a que la Constitución Política de 1917 señalaba la creación de un banco único de emisión, no fue hasta 1925, cuando el gobierno contó con los recursos necesarios para aportar el capital inicial del Banco de México.

Asimismo se crearon cuatro instituciones de desarrollo, tres de ellas con orientación sectorial. El primero de estos bancos de desarrollo fue el Banco de Crédito Agrícola, fundado en 1926. El segundo banco de desarrollo fue el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas⁵². El objetivo de este banco era proveer a la economía, en particular a los estados y municipios, de obras de infraestructura y equipamiento urbano necesarios para la actividad económica orientándose a reducir los costos de transporte y fomentar la integración de las diversas regiones del país. El tercer banco fue Nacional Financiera, fundado en 1934. La orientación primordial de este banco era otorgar crédito y asistencia al sector industrial nacional.

Unas de las características primordiales de la economía mexicana en esos años era su relativo grado de apertura comercial y la importancia que por lo mismo tenían las explotaciones de bienes como parte de la demanda agregada. Al entrar la economía mundial en el periodo recesivo a partir de 1929, las exportaciones mexicanas experimentaron una significativa contracción, que se tradujo en la desaceleración de la actividad económica interna. En forma similar a la experiencia de otros países, la crisis de la gran depresión mundial representó un fuerte argumento para justificar una intervención más intensa del Estado en la economía⁵³.

⁵²Rogozinsky Shtulman, Jaques.(1997); *La privatización en México, razones e impactos*. Editorial Trillas. México D.F. p. 65.

⁵³La idea de la necesidad de contar con una participación más activa del Estado en la economía surgió además de por la situación interna de recesión, por el auge que tuvo a nivel internacional la teoría keynesiana, la cual asignaba al gasto del gobierno un papel importante como fuente de crecimiento económico.

Como resultado de la desaceleración que experimentó la economía durante los primeros años de la década, el gobierno del Presidente Cárdenas basó su política económica en tres grandes principios: control directo por parte del gobierno de los recursos naturales y las industrias estratégicas, la expansión del gasto público, así como la creación de una nueva infraestructura productiva y social.

En relación con el primer punto destacan dos acciones: la primera fue la expropiación del petróleo y de las 17 empresas extranjeras en marzo de 1938, creándose a partir de ello Petróleos Mexicanos y la segunda fue la creación de Ferrocarriles Nacionales de México, que unificó y puso bajo control las diferentes líneas de ferrocarril que se habían creado desde la época de Porfirio Díaz.

Así mismo la economía mexicana, estuvo influenciada por dos eventos internacionales: la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea, experimentando así una significativa entrada de capitales, que en su inicio fueron esterilizados⁵⁴ por el Banco de México y luego a partir de 1943 se utilizaron para el financiamiento del gasto público.

La protección de la competencia externa que recibió la economía durante los años de la Segunda Guerra Mundial aunada a la entrada de capitales se convirtieron en una fuente importante de crecimiento económico, el cual fue en promedio del 6 por ciento para el periodo de 1941- 1945.

⁵⁴La esterilización significa que un cambio en los activos internacionales del Banco Central se ve parcialmente o totalmente compensado por una reducción en otros activos del banco, principalmente el financiamiento interno, evitando así de esta manera que el incremento en los activos internacionales se refleje en un aumento en la base y la oferta monetaria.

En lo que respecta a la participación del Estado en la economía, durante los años de la Segunda Guerra Mundial, éste proporcionó a las empresas del sector privado (orientadas a la producción de bienes de consumo duraderos y no duraderos) un flujo relativamente estable y seguro de insumos intermedios y capital.

Para ellos, se inició un proceso de creación de empresas, sobre todo aquellas intensivas en el uso de capital. Para esto se fundaron empresas como Altos Hornos de México (1942) Guanos y Fertilizantes (1943) y Sosa Texcoco (1944). Por otra parte, el gobierno siguió adelante con la expansión de entidades paraestatales de carácter institucional y de seguridad y servicio social, destacando entre otras el Instituto Mexicano del Seguro Social (1942) y el Instituto Nacional de Cardiología (1943).

Al término de la Segunda Guerra Mundial, el apoyo que había recibido la industria nacional desapareció. Ante esta situación, el gobierno adoptó explícitamente una política proteccionista dentro de un esquema de sustitución de importaciones. Adicionalmente, los capitales que habían ingresado al país al inicio de la guerra, volvieron a salir, presionado el tipo de cambio y provocando una devaluación de la moneda en 1946.

Además de adoptar una política proteccionista más intensa, el Estado siguió ampliando su participación en la economía, creando empresas (ya no necesariamente consideradas como estratégicas o prioritarias) como Ayotla Textil, Industria Petroquímica Nacional, Diesel Nacional, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril y Compañía Industrial de Atenquique. Al finalizar 1954 el sector paraestatal mexicano estaba compuesto por 144 empresas y organismos, lo que significaba un incremento de 108 entidades con respecto a las existentes en 1940.

2.2.2. El periodo 1941-1970

Después de la devaluación de 1954 y los años que le siguieron a este ajuste, la economía mexicana entró en una etapa conocida como “desarrollo estabilizador”, caracterizada por altas tasas de crecimiento económico y bajas tasas de inflación.

Durante ese periodo que se prolongó hasta 1970, la industria nacional se convirtió en el motor del crecimiento económico y recibió por parte del gobierno toda una serie de apoyos y subsidios, como fueron la protección arancelaria, subsidios de carácter fiscal y financiero, así como subsidios en los precios de los bienes y servicios ofrecidos por el sector paraestatal, principalmente en el renglón de energéticos.

Sin embargo este proteccionismo al sector industrial se convirtió simultáneamente en un sesgo contra otros sectores, principalmente los del sector primario y en contra de la actividad exportadora, tanto primaria como industrial. La diferencia en contra de los sectores primarios se derivó de la protección que fue otorgada al sector industrial, ya que ésta actuó simultáneamente como un impuesto a la producción de los primeros.

Por otra parte, la protección otorgada al sector industrial provocó que los costos unitarios de producción internos fueran superiores a los prevalecientes en el exterior, lo que originó que las empresas industriales nacionales no pudieran competir en los mercados internacionales. Desde el punto de vista macroeconómico, a partir de 1955 y con un mayor énfasis a partir de 1959, la política económica se enfocó a mantener un déficit fiscal que al poder ser financiado sin recurrir en forma intensiva al crédito del Banco de México, se tradujo en bajas y estables tasas de inflación.

La mayor parte del periodo, el déficit del sector público fue menor al 1 por ciento del PIB. Esta política fiscal y su financiamiento se basó primordialmente en deuda interna no monetaria y se tradujo en una tasa de inflación baja; similar a la que se experimentó en el exterior, lo cual permitió mantener fijo el tipo de cambio.

Por otro lado la tasa de crecimiento económico se mantuvo constante con un promedio anual para todo el periodo señalado del 7 por ciento. Sin embargo desde el punto de vista del desarrollo sectorial, la promoción del sector industrial bajo la política de sustitución de importaciones generó como ya se señaló un sesgo en contra de otros sectores productivos, primordialmente los del sector primario (agropecuario y minería) así como algunas manufacturas básicas.

La misma política de sustitución de importaciones incentivó a las empresas del sector industrial a utilizar técnicas de producción intensivas en capital, en contra de la utilización de mano de obra, por lo que ese sector fue incapaz de crear empleos en la tasa requerida para absorber la mano de obra expulsada del resto de los sectores⁵⁵.

Asimismo el gobierno incrementó los subsidios al sector privado a través de la reducción en el precio relativo de los principales bienes y servicios producidos por el sector paraestatal (destacando entre otros, electricidad, gasolina, productos derivados del petróleo y transporte ferroviario) y se inició una política gubernamental de absorber empresas en quiebra con el fin de proteger el empleo.

⁵⁵Adicionalmente, al proteger al sector industrial de la competencia externa, se generó en la economía un sesgo anti-exportador, Esto se tradujo en que el mercado relevante para las empresas del sector industrial nacional fuese únicamente el interno.

A pesar de que esta política no se convirtió en un inicio en una fuente significativa de presiones fiscales (dado que en el agregado se controló el gasto total del sector público) el obtener menores ingresos por la venta de bienes si se tradujo en un desplazamiento de otros renglones de gasto público, principalmente de los proyectos de inversión en infraestructura. Lo anterior sentó las bases para un importante deterioro de las finanzas públicas durante la década de los sesenta⁵⁶.

Durante este periodo el gobierno empezó a crear diversas empresas y fondos de fomento cuyo objetivo era transferir recursos a los diversos sectores, principalmente aquellos que empezaban a presentar problemas derivados de la política de sustitución de importaciones.

Entre éstas, destacan Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), el Instituto Mexicano del Café y Financiera Nacional Azucarera. También durante ese periodo, el gobierno creó empresas proveedoras de bienes y servicios como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Aeropuertos y Servicios Auxiliares(ASA), Instituto Mexicano del Petróleo(IMP) y la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas. Al finalizar la década, el sector paraestatal se incremento a 128 entidades respecto al nivel de 1954.

En resumen, durante los últimos años de la década de los setenta, a pesar del alto crecimiento económico y el aumento de los salarios reales en las zonas urbanas, el paulatino agotamiento del modelo de sustitución de importaciones creó el ambiente propicio para una mayor intervención del Estado en la economía.

⁵⁶Gil Díaz, Francisco.(1984); Mexico's Path from Stability to Inflation, dentro de: Harberger A.C. (ed). World economic growth. Institute for Contemporary Studies. EE.UU.

Esta intervención estatal se desarrollo a través de la producción de bienes y servicios, así como una serie de regulaciones, que en la mayoría de los casos distorsionaron los precios relativos y la asignación de recursos en la economía.

Desde principios de los años setenta, con el gobierno de Luis Echeverría y a lo largo de toda la década de los ochenta el poder del Estado fue la búsqueda de lo que entonces empezó a llamarse “modernización del país”. Fue un periodo en el que el país vivió serios ajustes. Finalmente, empresarios y gobernantes, ante la coincidencia de intereses, encontraron en la modernización la forma de consolidar nuevas relaciones dentro del bloque dominante y la pauta para reconquistar un país que la crisis modificó considerablemente.

Durante los últimos quince años, los empresarios mexicanos se empeñaron en hacer predominar una visión que los exculpaba de toda responsabilidad en el deterioro de la economía nacional y de las condiciones de vida de la mayoría de los mexicanos y que en cambio, orientaban la causa de la crisis económica en el gasto público, la corrupción y del dispendio gubernamental. Pero además los grandes inversionistas no sólo salieron sin responsabilidad de la crisis, sino que algunos destacados representantes de esa clase social obtuvieron de ésta enormes ganancias⁵⁷. Bajo la misma lógica, para ellos la recuperación económica debía atravesar necesariamente por la privatización de las empresas estatales, cierta regulación de la economía y un nuevo papel del Estado.

⁵⁷Concheiro Bórquez, Elvira.(1996); El Gran Acuerdo: gobierno y empresarios en la modernización salinista. Ediciones Era, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Económicas. México D.F. México. p. 18.

La prolongada crisis que azotó al país también dejó ver el tipo de gran empresariado se había forjado en México en los años de estabilidad económica, de control y proteccionismo estatal: un sector privado que, en términos generales, carecía de una visión nacional y frente a la diversidad económica respondía sólo a sus intereses particulares.

En realidad, la severidad de la crisis en nuestro país no sólo correspondió a la política aplicada por quienes tenían la responsabilidad gubernamental, sino también a la conducta adoptada por los dueños del capital que, impasibles, contemplaron la destrucción de la planta productiva nacional; enérgicos, impusieron el creciente deterioro de los salarios de sus trabajadores e indiferentes, optaron por la especulación y la exportación de sus capitales, cuando todo ello reportaba jugosas ganancias a un alto costo para el país.

Un sector que, después de lo señalado, no dudo en culpar al gobierno del deterioro económico y, cuando se decidió a emprender la acción política abierta, desató campaña de rumores y apoyos a la oposición conservadora agudizando el clima de inestabilidad. La opinión pública no ocultó su asombro cuando los medios de comunicación informaban los enormes recursos líquidos de algunos empresarios nacionales con los cuales adquirirían importantes empresas estatales y particularmente, los bancos.

Empresarios como Roberto Hernández cuyas actividades más relevantes no van más allá de la década de los ochenta y sin ningún antecedente en el desarrollo de actividades productivas, después de su venta controlaba el principal banco y grupo financiero del país, es decir Banamex⁵⁸.

⁵⁸Ibíd.

Otro caso similar puede plantearse acerca del origen del emporio Grupo Carso-Inbursa, de Carlos Slim, que en pocos años ha pasado a controlar un enorme número de empresas y es decisivo en varias ramas de la economía nacional. Sería importante observar quienes son los empresarios que dominan dentro de la clase capitalista mexicana, aquellos que sostienen con vehemencia el proyecto modernizador, como intervienen en la actual política gubernamental el llamado proyecto modernizador y cuales han sido los vínculos que se han realizado con la nueva burocracia del Estado.

Hacia principio de la década de los setenta, los indicadores económicos mostraban el fin de los años de estabilidad, sostenida industrialización del país, altas tasas de ganancia, mínima inflación y plena seguridad en las inversiones⁵⁹. El agotamiento de una forma de acumulación de capital específica, desarrollada en México durante tres décadas consecutivas, trajo como consecuencia más de diez años de crisis económica, en sus fenómenos de recesión, inflación, fuga de capital y conversión del país en tributario de los grandes centros financieros. Con todo ello se dañó la estructura productiva existente, se contrajo el mercado interno y se deterioraron de manera dramática las condiciones de vida de la mayoría de la población mexicana, generando que un sector grande de ella viva en condiciones que se denominan ahora de “extrema pobreza”, se causó una grave descapitalización y el empobrecimiento del campo, dejando sin empleo a millones de trabajadores y se llevó a la quiebra a miles de empresas, especialmente pequeñas y medianas, pero también algunas grandes salvadas con recursos públicos.

⁵⁹Desde 1971 se observó una tendencia hacia el descenso del ritmo de crecimiento de la economía junto al persistente aumento de la inflación. El déficit comercial emprendió un aumento sostenido, al tiempo que se iniciaba el crecimiento de la deuda externa. En 1976 se produjo la primera devaluación del peso después de varias décadas y la primera gran fuga de capitales.

En general toda crisis entraña un problema de realización y de alguna manera un estrechamiento del campo de las inversiones, con las conocidas bajas del ritmo de crecimiento del empleo. Más recientemente, la inflación se asocia a la crisis económica, con una fuerza tal que empobrece rápidamente a grandes franjas de la sociedad, pero también favorece a otras, especialmente las ligadas a la especulación.

Todo esto ocurrió en México, paulatinamente, con el deterioro de las finanzas públicas y un rápido endeudamiento, no solamente del Estado, sino también de las empresas privadas. Al iniciarse en México el proyecto de producción petrolera cuando el precio del crudo subía inconteniblemente en el mercado internacional, las cuentas del Estado parecían al fin balancearse y generar un efecto de multiplicación económica hacia los negocios privados.

En los años anteriores a 1976 la economía nacional crecía bajo una gran presión del gasto público que se expandía sin que la recaudación fiscal se incrementara realmente. El consumo rebasaba la inversión productiva y los ingresos por concepto de exportación petrolera se presentó como el contrapeso a los efectos negativos de la economía.

Cuando el precio del petróleo cayó, el Estado y las mayores empresas privadas habían incrementado sus deudas con el extranjero. El país acrecentó rápidamente su carácter de nación deudora y sus obligaciones de pago no tenían relación con su producción y sus exportaciones. La crisis del petróleo fue la suspensión súbita del auge mundial del crudo y del aumento de la plataforma de exportación de PEMEX.

Detrás de todo, la crisis económica existía, pero ahora se presentaba con mayor fuerza, pues el país estaba mucho más endeudado y las finanzas públicas se encontraban en total bancarrota: al día siguiente de la expropiación de la banca privada. El Banco de México no tenía divisas que respaldaran su fortaleza; todas las habían sacado del país los dueños del dinero con solo enviar ordenes desde los teletipos de las instituciones bancarias⁶⁰.

2.2.3. El periodo de 1971-1982

Ante las claras muestras de agotamiento del modelo de sustitución adoptado desde los años cuarenta y con mayor énfasis durante la década de los sesenta, el gobierno no optó por una política que tuviera efectos en el largo plazo como podría haber sido la eliminación de distorsiones a través del ajuste de los precios relativos, así como la apertura de la economía e incentivar a que las empresas nacionales se hicieran más eficientes al enfrentar la competencia externa. Se decidió por parte del gobierno incrementar su participación en la economía, a través de un mayor gasto federal y mediante una participación del sector paraestatal .

El modelo de desarrollo adoptado en los años anteriores había hecho a la economía mexicana extremadamente dependiente de los ingresos de exportación de petróleo y financiamiento externo. La enorme reducción de recursos llevó al país a declararse incapaz de continuar pagando los intereses de la deuda externa, la cual alcanzaba los 87,600 millones de dólares⁶¹.

⁶⁰Concheiro Bórquez, Elvira.(1996); Op. cit. p. 21.

⁶¹De Luna Martínez, José.(1993); La privatización de empresas públicas en México: el caso de Teléfonos de México. El Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales. México D.F. p. 56.

La inflación alcanzó el 100 por ciento ese año, el producto interno bruto decreció por primera vez después de varias décadas de sostenido crecimiento y el peso se devaluó 267 por ciento respecto al dólar estadounidense. En ese año (1982) el déficit financiero del sector público alcanzó la alarmante cifra del 18 por ciento del PIB. A raíz de la creciente e incontrolable fuga de capitales, el gobierno decidió nacionalizar el conjunto de los bancos comerciales y hacerse cargo directamente del control de cambios en septiembre de 1982. Estas últimas medidas sin embargo no sólo provocaron un enorme conflicto entre el gobierno y el sector privado, sino incluso alentaron más la salida de capitales, lo cual tuvo entre otras cosas, un impacto negativo en la tasa de inversión privada en la economía.

El financiamiento del déficit a través de la deuda tanto interna como externa, así como mediante el crédito del Banco de México se tradujo, la primera en un desplazamiento de la inversión privada y la segunda en mayores tasas de inflación. El incremento en el gasto público de 24.8 por ciento del PIB en 1971 a 37.9 por ciento del PIB en 1976 y el consecuente incremento en el déficit muestra la importancia que el gobierno le asignó a la promoción del crecimiento económico.

Desde el punto de vista del sector paraestatal, su gasto se incrementó de 13.4 por ciento del PIB en 1971 a 17.8 por ciento del PIB, como reflejo de un mayor número de empresas y organismos así como de la ampliación de subsidios otorgados al sector privado a través de menores precios relativos de los bienes y servicios producidos por este sector.

Por lo que respecta al tamaño del sector paraestatal, durante el periodo de 1971- 1976 se crearon o adquirieron 232 entidades. Tres aspectos de gran importancia en la expansión del sector paraestatal a continuación mencionados. Se refiere a la visión de muy corto plazo que se tenía respecto a las funciones de las empresas así como a la falta de una política de desarrollo que respondiera a situaciones coyunturales de tipo político y social.

Durante este periodo el gobierno acentuó su decisión de rescatar empresas que se encontraban en problemas financieros y que de quebrar se hubiese reflejado en el desempleo. El desorden financiero que caracterizó la actividad del sector público durante la primera mitad de la década de los setenta se agudizó significativamente en los años siguientes. Después de la devaluación de 1976, el gobierno realizó un tibio ajuste en sus finanzas durante los dos años siguientes, reduciéndose el déficit financiero del sector público de 9.1 por ciento del PIB en 1976 a 6.2 por ciento en 1978.

La percepción de que con la riqueza petrolera se podría eliminar la restricción fiscal, llevó al gobierno a incrementar en forma significativa su intervención en la economía. Así, en 1980 las transferencias y los subsidios del gobierno federal al sector paraestatal representaron 8.4 por ciento del PIB y 24.3 del gasto total del sector público, mientras que para 1982 éstos se incrementaron de 12.7 y 26.9 por ciento respectivamente, contribuyendo el déficit del sector paraestatal con el 75.1 por ciento del déficit financiero del sector público en 1982⁶².

⁶² *Ibíd.*

Durante el periodo 1976-1982 el número de empresas y organismos del sector paraestatal se incrementó en 651, terminando este periodo con 1,155⁶³. De esta manera, la política de creación de empresas sin la evaluación previa del proyecto, el rescate de empresas con problemas financieros, la creación de fondos de fomento de todo tipo y para casi todos los sectores productivos y por último, la expropiación en 1982 de las instituciones bancarias privadas, generaron un Estado amplio y disperso, cuya escasez de recursos le impedía atender con calidad y oportunidad los requerimientos de las áreas estratégicas y las necesidades mínimas de la población.

2.2.4. El periodo de 1983-1988

Desde 1982 el gobierno mexicano tuvo que enfrentar una severa inestabilidad económica. Para aminorar dichos efectos el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) realizó una serie de medidas. Entre ellas abrir al exterior el mercado nacional y reducir el número de empresas paraestatales; también se le denominó desincorporación. Las cifras en cuanto al número de empresas públicas durante la década de los ochenta varía según las fuentes⁶⁴. Por ejemplo, en el caso de incluir a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (en sus siglas CONASUPO) la cifra cambiaría radicalmente si se incluye o no en el proceso de desincorporación, tomando en cuenta los movimientos de capital que generó, el número de personas contratadas y la influencia indirecta en muchas otras ramas de la actividad económica, para algunas estadísticas esta empresa de abastecimiento de productos básicos no era incluida.

⁶³V. Rogozinsky Shtulman, Jaques.(1997); Op. cit. p. 74. Los datos sobre el número de empresas paraestatales, puede variar según la fuente y el autor, aunque dichos datos presentados considero son los más aproximados.

⁶⁴V. Glade, William.(1990); Op. cit. Para hacer un comparativo en el proceso privatizador.

Al finalizar 1982, la participación del Estado en la economía a través de las empresas del sector paraestatales se concentró, aunque no de manera exclusiva, en la generación de infraestructura básica así como en la producción de bienes tanto de capital como de insumos intermedios para la industria nacional.

La política fiscal expansiva prevalecientes en el periodo de 1979-1982 lo que provocó, entre otras cosas, que el déficit financiero del sector público representaba el 16.9 por ciento del PIB en 1982 (derivado primordialmente de un déficit del sector paraestatal, antes de transferencias y subsidios recibidos del gobierno federal de 8.9 por ciento del PIB); por otro lado generó que la deuda externa pública creciera indiscriminadamente para alcanzar en ese año 58.1 miles de millones de dólares (29.8 por ciento del PIB); así como repetidas y constantes devaluaciones y una inflación mensual anualizada de 1983 del 245 por ciento⁶⁵.

El gobierno de entonces, planteó un cambio estructural y la planeación democrática. El nuevo programa del gobierno abarcó inmediatamente la definición precisa del sector estatal, la apertura de la banca nacionalizada hacia el sector privado, la creación de un mecanismo estatal para asegurar el servicio de la deuda externa privada, la creación de la llamada “banca paralela”, es decir las Casas de Bolsa, el ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (en sus siglas en Inglés GATT) y por último la privatización de empresas del Estado. La crisis, sin embargo persistió en lugar de menguar.

⁶⁵Cálculo extraído con base en el informe Anual del Banco de México (año 1983).

El gobierno de Miguel de la Madrid buscó una nueva orientación de la política económica. Se fijaron como objetivos la disminución de la inflación, el reequilibrio de las finanzas públicas, la recuperación de la inversión privada, por medio de la descentralización del Estado se dejaron estas funciones en manos del capital privado. Asimismo se dio una apertura económica y de manera paralela la adhesión al Acuerdo General de Aranceles y Comercio en sus siglas en inglés *GATT* por parte de México; La diversificación de las exportaciones, intentando reducir la dependencia del petróleo en materia de exportación, el control radical de las finanzas públicas a través de la reforma fiscal y la reestructuración de la deuda exterior, así como la privatización de empresas públicas⁶⁶

La imposibilidad de tener una economía en crecimiento y de lograr aumentos en el bienestar de la población en un contexto macroeconómico inestable, con distorsiones significativas en la asignación de recursos, impulsaron al gobierno del presidente Miguel de la Madrid a iniciar un cambio drástico en la política económica siendo la reforma del Estado uno de sus principales elementos para reactivar la economía. Para hacer frente a la crisis el nuevo gobierno anunció, entre sus primeras medidas, el establecimiento del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y una estrategia para realizar cambios estructurales en la economía. No se contemplaba o se mencionaba el desmantelamiento de las empresas públicas existentes en ese momento. Es decir, en un principio al iniciar las transformaciones, se busco ordenar el aparato productivo.

⁶⁶Ecole Nationale d'Administration. (1992); La modernisation du Mexique. Association Mexicane des Anciens Elevés de l'Escole Nationale d'Administración. París. France. p. 6.

De esta manera en la década de los ochenta, México pasó de una política de sustitución de importaciones a una política de promoción de exportaciones. En 1989, la legislación mexicana en materia de inversión extranjera fue modificada con el fin de abrir diversos sectores al capital exterior, dejando a un lado en ciertas áreas la limitante en inversión de un 49 por ciento.

Otro punto importante fue la reestructuración de la deuda exterior, sobre los auspicios del Plan Brady que buscaba la disminución del endeudamiento neto. En 1986 el pago al servicio de la deuda exterior era del 77 por ciento y fue disminuyendo en 1990 a un 37 por ciento. Sin embargo el ritmo sexenal de la política mexicana, naturalmente tiene implicaciones en los planes económicos. Siempre al finalizar cada sexenio se produce un vacío y un descontrol de todos los factores, cayendo a una crisis de fin de gobierno, a pesar de la continuidad del mismo partido político en el poder.⁶⁷

A lo largo de la historia económica de México, la regulación del sector productivo de la economía fue diseñada de tal manera que el Estado pudiera intervenir en los mercados, no sólo como agente regulador, sino también como participante directo en la producción de bienes y servicios. La importancia del proceso de desincorporación sólo puede apreciarse si se evalúa el desempeño económico del sector paraestatal mediante el análisis de aspectos como el déficit del sector paraestatal, su participación tanto en el PIB como en el empleo, así como los indicadores de productividad.

⁶⁷Ibíd. p. 32.

Otro de los principales objetivos de la participación del sector público era fomentar diversas actividades económicas, desde la producción hasta la exportación de productos agropecuarios, lo que dio origen a varios fideicomisos dedicados a la construcción de obras de infraestructura rural, al fomento de la exportación de ganado, al otorgamiento de becas y créditos, entre otras.

En particular, los fideicomisos para obras de riego, infraestructura y servicios públicos tenían como propósito aumentar la productividad de las tierras y dar mayor certidumbre al campo. En el sector industrial es la participación del Estado tuvo una mayor presencia, ya que al buscar el suministro de insumos básicos para la planta industrial y emprender los proyectos de inversión necesarios para el país, pero cuyos periodos de maduración, rentabilidad y riesgo no resultarán atractivos para el sector privado, fueron las principales directrices de la política industrial paraestatal hasta 1970.

Las decisiones de producción, inversión, modernización tecnológica y precios en sectores estratégicos dependían de la cuidadosa planeación del Estado y de su administración. Sin embargo debido al tamaño del aparato gubernamental así como la falta de una política económica macro y microeconómica congruente, las decisiones de inversiones relevantes tardaban en tomarse, no eran las óptimas en los términos tecnológicos o no se contaba con los recursos necesarios para realizarlas o peor aún, las decisiones implicaban una asignación ineficiente de recursos al llevarse a cabo proyectos que no eran rentables desde el punto de vista social, ni económico.

Por otro lado la participación estatal en el sistema financiero dio inicio con la creación del Banco de México en 1925 y se orientó hasta 1982 al surgimiento y operación de entidades encaminadas a dar apoyo financiero (la mayoría de las veces a tasas de interés subsidiadas) a diversas actividades, para lo cual se crearon bancos de desarrollo como Banobras, Nafinsa, Banrural, Bancomext, así como Banaci. Lamentablemente su papel como banca de desarrollo se desvirtuó al actuar como banca de “primer piso”, compitiendo directamente con al banca comercial privada, en lugar de actuar como banca de “segundo piso”, encargándose únicamente de conseguir los fondos y brindar asesoría a los demandantes de crédito. Adicionalmente, el Estado participó activamente en el sector asegurador con Asemex y Aseguradora Hidalgo⁶⁸.

La creciente intervención del Estado en la economía se tradujo en una participación cada vez mayor del sector paraestatal en la generación del PIB. En 1975 el sector paraestatal aportó el 6.5 por ciento del PIB, aumentando paulatinamente hasta un máximo de 17.4 por ciento en 1983. Este incremento en la aportación del sector paraestatal se explica primordialmente por el crecimiento de la industria petrolera nacional, ya que en 1975 el PIB generado por PEMEX representó el 2.6 por ciento, esta participación se incremento al 12.5 por ciento en 1983. Por otra parte, destaca el incremento en la participación del sector paraestatal en el PIB generado por la industria manufacturera, al haberse incrementado en 51 por ciento entre 1975 y 1982.

⁶⁸Es interesante señalar que el crecimiento experimentado por el sector asegurador paraestatal ocurrió por la obligación que tenían las empresas del sector paraestatal de asegurar sus activos con Asemex, mientras que Aseguradora Hidalgo se constituyo como la aseguradora de los empleados estatales, otorgándoles a ambas empresas un poder monopólico.

Entre 1980 y 1982 las transferencias hechas por el gobierno federal a entidades sujetas al control presupuestal representaron en promedio el 12 por ciento del gasto programable del sector público y el 27.3 por ciento del gasto programable del gobierno federal; cifra que equivalía al 3.6 por ciento del PIB total. La privatización en México se concibió en todo momento como una parte importante del proceso integral de ajuste macroeconómico y reforma estructural de la economía, siendo los objetivos generales de la política económica sentar las bases para lograr un crecimiento económico sostenido que se tradujera en un mayor nivel de bienestar de la población.

Para algunos países la venta de empresas públicas había sido justificada como una política para reducir precisamente éste déficit gubernamental. En México sin embargo este problema parece no haber sido la causa principal de privatización. Autores como De la Luna Martínez han encontrado que en estos primeros años de la crisis el impacto del déficit fiscal sobre las otras variables macroeconómicas eran considerados como un problema de ingresos, es decir como una insuficiente recaudación pública, más que como un problema de gasto. En éste sentido la privatización es impulsada por la recurrente crisis a que se sometía el país, además de seguir las indicaciones de reestructuración económica recomendada por los organismos financieros internacionales.

De hecho oficialmente no se han dado a conocer los montos en subsidios y transferencias que cada una de las empresas públicas desincorporadas en este sexenio absorbían, no se ha podido estimar el ahorro que representó para el gobierno la desincorporación de estas empresas⁶⁹ (se ha podido inferir a través de cálculos). Por otro lado el impacto de las desincorporaciones en este periodo sobre la producción y el empleo de las empresa públicas es poco significativo.

⁶⁹De Luna Martínez, José.(1993); Op. cit. p. 60.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid, se autorizó la desincorporación de 772 entidades paraestatales (datos que comprenden de diciembre de 1982 a octubre de 1988). Las empresas vendidas brindaron ingresos aproximadamente de 500 millones de dólares. De acuerdo al total de empresas descentralizadas, estos ingresos fueron muy pequeños y no se puede decir que hayan contribuido a reducir el déficit presupuestal, el cual tan solo en 1987 era 30 veces más grande.

La privatización en México se realizó en cinco modalidades de desincorporación: extinción o liquidación, transferencia a gobiernos estatales, fusión y venta o enajenación. De este proceso se pueden distinguir dos etapas principalmente: la primera corresponde al periodo de diciembre de 1982 a noviembre de 1988, durante el cual se redujo las dimensiones de las empresas paraestatales y se introdujo la participación accionario privada y una segunda etapa que comprende el periodo de diciembre de 1988 a junio de 1994, en que la privatización fue más significativa tanto en términos del número de empresas vendidas y la complejidad de las mismas, como por el monto de recursos involucrados en las diferentes operaciones.

A lo largo de 12 años el número de entidades paraestatales se reduce de 1,155 existentes en 1982 a 219 en junio de 1994. De la disminución registrada, 314 empresas de participación mayoritaria fueron privatizadas, mientras que el resto se desincorporaron mediante extinción, liquidación, fusión o transferencia. De acuerdo con la clasificación por ramas de actividad económicas del sistema de cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática vigente en 1982, las empresas paraestatales participaban en 63 ramas de la actividad económica.

Las entidades desincorporadas realizaban diversas actividades y comprendía desde empresas encargadas de la preparación de alimentos, explotación y transformación de productos a base de minerales, producción manufacturera como acero, fertilizantes, petroquímica y bicicletas, hasta instituciones proveedoras de los servicios de telefonía básica, transporte aéreo y servicios bancarios.

Con este comportamiento, la intervención del sector público ha disminuido para hacerse más selectiva. A lo largo de diez años se ha retirado el Estado completamente de 30 sectores económicos, fundamentalmente las que se encuentran clasificadas en la división de la minería e industria manufacturera; entre ellas destacan las siguientes: extracción y transformación del hierro, explotación de canteras, arena, grava y arcilla, molienda de trigo y café, azúcar; refrescos y aguas gaseosas, tabaco, hilados y tejidos de fibras blandas y duras, resinas sintéticas y fibras artificiales, cementos, automóviles, carrocerías, motores, partes y accesorios para automóviles.

Asimismo, el Estado deja de intervenir a corto plazo en 11 sectores adicionales, como en la extracción y transformación de carbón y grafito, preparación de frutas y legumbres, aceites y grasas comestibles, alimento para animales, aserraderos, producción del triplay y tableros, industria básica del hierro y acero, restaurantes y hoteles entre otros⁷⁰.

⁷⁰Rogozinsky Schtulman, Jaques.(1993); *La privatización de Empresas Paraestatales*. Fondo de Cultura Económica. México D.F. p. 118.

Durante el periodo que abarca de diciembre de 1982 a junio de 1994, el gobierno mexicano concluyó 416 operaciones de venta⁷¹ a los sectores social y privado, que representaron alrededor de 76 mil millones de nuevos pesos, en términos devengables, de recursos para el sector público, sin incluir los de pasivos de las empresas y la inversión comprometida. De estas ventas, 155 fueron realizadas en el periodo gubernamental 1982 a 1988 y 261 bajo el periodo de 1988 a 1994.

En la primera etapa del programa de desincorporación, los ingresos por concepto de privatización representaron cerca del 2 por ciento del total obtenido a lo largo de todo el proceso, mismo que incluyó la privatización de empresas pequeñas. De este modo, la primera etapa terminó con la participación del sector público en por lo menos 15 ramas de la actividad económica, entre las que destacan la industria hotelera y la petroquímica secundaria. La privatización más importante de esta etapa se registró con la venta de Tereftalatos Mexicanos, en noviembre de 1988, empresa productora de un petroquímico secundario que involucró recursos por un monto de 242.7 mil nuevos pesos.

De esta forma durante el periodo de diciembre de 1982 a noviembre de 1988, la coordinación de Asesores del Secretario de Hacienda y Crédito Público, fue el área responsable del proceso de privatización. Posteriormente, en la siguiente administración y con el objeto de acelerar y profundizar el programa se determinó la necesidad de concentrar todavía más las actividades en un organismo (de estructura reducida) que evitaría la “burocratización” del proceso, de ahí siguió la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

⁷¹En la cuantificación de las empresas privatizadas también se consideró la venta de activos, unidades industriales y empresas minoritarias.

En este proceso de privatización la Secretaría de Hacienda y Crédito Público seleccionó uno de los 18 bancos comerciales establecidos en el país para la evaluación financiera y la venta de las empresas. En general se buscó que el mismo banco fuese el agente para todas las empresas en venta de un ramo de la actividad económica, tratando de aprovechar la experiencia adquirida en privatizaciones anteriores y los estudios de mercado realizados para analizar la situación general de cada sector y sus escenarios futuros.

Previo a este proceso de evaluación de las empresas, se realizaron medidas preparatorias acorde a los criterios de rentabilidad y eficiencia, para ello desde la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento y la SHCP emitían las políticas y nombramientos necesarios para el saneamiento y preparación de estas empresas para su venta.

En la primera etapa del proceso de privatización del Gobierno de Miguel de la Madrid se llevó a cabo la reestructuración y reactivación en las empresas sujetas a venta, mientras que en la segunda etapa se profundizó a través de la aplicación de medidas tendientes a lograr el saneamiento financiero y la negociación con los trabajadores, lo que contribuyó a la obtención de un mayor precio de venta. Durante el proceso privatizador, el mecanismo de venta y su instrumentación se diseñó de tal manera que la discrecionalidad quedara reducida al mínimo, lo que permitió que el procedimiento de venta se mantuviera tan transparente y sencillo como fue posible, observando estrictamente todos los requisitos legales. El mecanismo de venta utilizado fue la licitación pública, ya que no era posible recurrir al mercado de valores, ya fuera por que la empresa no cotizaba en éste o por las restricciones propias de la Ley de Mercado de Valores.

Por otra parte la selección de los compradores ha sido uno de los elementos de mayor relevancia en la privatización de las empresas paraestatales, por ello, en las entidades de mayor importancia la selección se realizó en dos etapas para eliminar en la primera aquellos participantes que no cubrieran los requisitos que permitiera cumplir con los objetivos de mayor productividad o de competencia en el sector. Para garantizar la transparencia, las ofertas eran recibidas en sobres cerrados en presencia de notarios públicos quienes acreditaban la legalidad del proceso. Atestiguaban el acto representantes de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, así como de la Unidad de Desincorporación y los responsables de este proceso por parte de los bancos.

En la enajenación de algunas empresas paraestatales los inversionistas extranjeros pudieron participar conforme a la legislación mexicana hasta con el 49 por ciento del capital social de las empresas. Adicionalmente, se diseñaron mecanismos alternativos de participación extranjera en los sectores donde era importante aprovechar la transferencia de tecnología. En el caso de los bancos, la ley restringe la participación de los inversionistas extranjeros en la propiedad de las acciones de tipo A y B, aunque posteriormente se modificó esta restricción para que pudieran participar a través de fideicomisos neutros. Esto fue un aspecto importante en la búsqueda de inversiones extranjeras, como menciona Jenkins⁷², la legislación mexicana en materia de inversiones del exterior se transformó a partir de los ochenta y estableció nuevas reglas en la entrada de capitales.

⁷²V. Jenkins, R.(1984); *Transnational Corporations and Industrial transformation in Latin America*. Macmillan. London U.K. Chapter 3.

Uno de los resultados más favorables de la privatización bancaria fue la división del capital respecto a la situación previa a la expropiación. En la década de los noventa existían 130,000 inversionistas sin considerar las sociedades de inversión, mientras que en 1982 había tan sólo 8000 accionistas. Además, las participaciones de los inversionistas individuales no rebasan el 5 por ciento del capital social de los bancos. En ambas etapas del proceso, los trabajadores participaron en la compra de empresas.

En la primera adquirieron prácticamente toda la industria textil del Estado; con esto se abrió la posibilidad de concertar con el sector obrero y se facilitó la reestructuración de las empresas, lo que a su vez contribuyó a elevar el precio de la venta de las mismas. Respecto a esto último, destaca el caso de la privatización de Telmex (durante la segunda etapa en 1991) en la que los trabajadores aceptaron revisiones del contrato colectivo de trabajo, haciendo más atractiva la empresa para los inversionistas. En la segunda etapa, los trabajadores organizados de las empresa participaron en la adquisición del 10 por ciento de las operaciones de venta.

Así, el impacto de las desincorporaciones llevadas a cabo durante el gobierno de Miguel de la Madrid tienen poca importancia en el déficit gubernamental, como en la producción y empleo generado por el conjunto de empresas públicas. La principal razón de este insignificante impacto es que, en términos generales, las entidades desincorporadas fueron las más pequeñas.

En ese sexenio, sólo el 28 por ciento de las empresas desincorporadas recayó en empresas vendidas al sector privado o a los trabajadores, el resto de las desincorporaciones se relacionó con liquidaciones o extinciones de empresas (51 por ciento).

A través del mecanismo de fusión se desincorporó un 11 por ciento , las transferencias a gobiernos estatales abarcaron el 4 por ciento de las entidades y el 6 por ciento restante fueron empresas que, al entrar la nueva Ley de Entidades Paraestatales, dejaron de formar parte del conjunto de empresas en propiedad del Estado.

Así por el número de casos, la desincorporación obedeció más a la necesidad de reordenar administrativamente el conjunto de empresas en manos del Estado así lo plantea la Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Muchas de estas pequeñas empresas sólo existían en papel, por lo que su desincorporación no fue complicada. De hecho, la privatización comenzó desincorporando empresas públicas pequeñas, sobre todo comisiones y fideicomisos, que ya habían cumplido los fines para los cuales habían sido creados.

El gobierno había identificado básicamente cuatro problemas estructurales de la economía mexicana: desequilibrios en el aparato productivo y distributivo, insuficiencia del ahorro interno, escasez de divisas y desigualdades en la distribución de los beneficios del desarrollo. La desincorporación de entidades paraestatales puede ser vista como una estrategia, aunque no la principal, para restablecer las buenas relaciones con el sector privado. En este sentido fue un paso delicado el proceso de confianza entre la iniciativa privada y el gobierno, a raíz de acciones erráticas, producto de un populismo desbordante del gobernante anterior (José López Portillo 1974- 1982) .

2.2.5. El periodo de 1989 a 1994

La segunda etapa de privatización (Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari) comprendió la formalización de 216 operaciones de venta que generaron recursos por 74.6 miles de millones de nuevos pesos. Esta etapa se caracterizó por la privatización de empresas más grandes y con enlaces sectoriales de mayor importancia respecto a las empresas enajenadas en la primera etapa. Destacan dentro del sector minero las privatizaciones de Minera Real de los Ángeles, Compañía Real del Monte y Pachuca, así como la Compañía Minera de Cananea.

Por su parte, en el sector manufacturero las privatizaciones más importantes del país fueron: los ingenios azucareros, por representar la agroindustria más importante del país; las unidades de Fertilizantes Mexicanos y de Industrias CONASUPO, así como las industrias siderúrgicas. Finalmente las privatizaciones más relevantes de empresas dentro del sector servicios fueron la venta de Compañía Mexicana de Aviación que, dada la regulación prevaleciente en el sector hasta 1990, abarcaba junto con Aeronaves de México prácticamente todo el mercado doméstico; así como Teléfonos de México y los 18 bancos comerciales.

Además de la privatización de las empresas estatales, se busco transformar el marco regulatorio de estas actividades. Particularmente en telecomunicaciones. En el caso de sectores estratégicos como los bancos, la regulación se vuelve crucial cuando se transfiere nuevamente su administración al sector privado. En el caso de la privatización de Teléfonos de México, hasta la fecha siguen presentándose problemas con la participación de otras empresas en el ramo.

Se decidió por parte del Gobierno Federal, en ese periodo de que los recursos obtenidos se depositaría en un fondo especial, denominado, Fondo de Contingencia Económica, el cual fue utilizado para amortizar deuda pública. Cabe mencionar que en este fondo fue depositado adicionalmente el producto de la liquidación del Fideicomiso de Riesgos Cambiarios (FIORCA) con el cual se financiaron compras de coberturas financieras y se realizaron inversiones en la banca de desarrollo. Asimismo se enfrentaron con ello la crisis que se generó a finales de 1994, con la depreciación radical del peso mexicano sobre el dólar estadounidense.

En este sentido Rogozinsky argumenta que con los ingresos provenientes de las privatizaciones, se realizaron amortizaciones de la deuda pública y se amplió la capacidad para reasignar el gasto público a las prioridades sociales. Durante el transcurso de los años se ha demostrado como falso y hasta tendencioso, que los programas de Solidaridad creados en el periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari sólo cumplieron con las expectativas de carácter electoral.⁷³

En mayo de 1993 el gobierno del presidente Salinas, había concluido la desincorporación de 228 entidades públicas. Esta cifra es menor al número de entidades desincorporadas en el sexenio anterior. Sin embargo, por el tamaño y la importancia de las empresas desincorporadas, así como el impacto económico de esta privatización, la desincorporación en ese último se ha convertido en una de los más importantes del mundo. Para 1988, los ingresos acumulados del gobierno federal por la venta de empresas públicas no superaba el 0.50 por ciento del PIB.

⁷³Programas de ayuda social a zonas mas necesitadas de la población, mediante fondos directos o planes de mejora de su infraestructura básica.

En los tres primeros años del gobierno de Salinas, los ingresos acumulados por la venta de empresas alcanzaba aproximadamente el 4.2 por ciento del PIB y el 20 por ciento de los ingresos totales del sector público. Para mayo de 1993, sólo se contaban con 213 entidades paraestatales de las 1,155 existentes a finales de 1982. No queda duda que la privatización por el número de empresas desincorporadas había sido llevada a cabo por Miguel de la Madrid. En ese periodo la privatización puede ser vista como una reestructuración administrativa del sector público. Durante el gobierno de Salinas se han llevado a cabo la privatización de grandes empresas públicas.

Después de estas privatizaciones importantes como han sido las de TELMEX y el sector bancario, también han ocurrido privatizaciones de gran relevancia en los sectores de la agroindustria, acero, turístico y transporte aéreo. Prácticamente todos los sectores de la actividad económica se han visto afectados por este proceso. Además, sigue en marcha sobre otros sectores como puertos marítimos, generación eléctrica, petroquímica y ferrocarriles.

El proceso de desincorporación ha tenido efectos macroeconómicos que han logrado tener una relativa estabilidad económica, en comparación con otros países de la región. Pero a nivel micro, los beneficios han sido reducidos, sobre todo en las capas sociales más necesitadas. Durante la segunda mitad de la década de los ochenta y los primeros años de los noventa, se registró un incremento en la inversión privada, producto de la repatriación de capitales nacionales, así como de un aumento en inversión extranjera, tanto productiva, como financiera.

Aquí sería importante resaltar que después de este auge de inversión, los capitales tanto nacionales como extranjeros, salieron del país produciéndose una descapitalización bastante grave en México. Producto de una falta de control del gobierno frente a las inversiones que permitieron al final de 1994, una salida masiva de estas.

Por otra parte el comportamiento del empleo en las empresas privatizadas no es independiente de la evolución en la economía mexicana en el periodo de 1988 a 1994, el cual experimentó una disminución de la contratación tanto en empresas públicas como privadas. Esto se debió a la reorganización del aparato productivo mexicano y a una mayor competencia debido a la apertura comercial de México. En si son errores generados al no romper con los oligopolios públicos ahora privados, así como la escasa inversión productiva realizada después de las privatizaciones, y la baja capacidad de ahorro interno en el país.

La continuidad y profundización de la política económica de Miguel de la Madrid, estuvo a cargo de su secretario de Programación y Presupuesto que a partir de 1988, se convirtió en Presidente de la República, generándose una paulatina recuperación económica y retorno de los capitales extranjeros. El método para encarar la crisis económica durante el periodo de Salinas consistió en tres mecanismos: el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), la renegociación de la deuda externa con la consecuente apertura al exterior e integración con el capital extranjero y la superación de la crisis de las finanzas públicas.

Este pacto fue un mecanismo de regulación de precios, es decir, un dique al funcionamiento del libre de mercado, a partir de la consideración de que era necesario atemperar las diferencias no justificadas de los precios de diversos productos y servicios.

El objetivo central del pacto fue la recuperación de la tasa de ganancia y una relativa estabilidad de los precios que permitieran a las empresas planear sus inversiones. Sin embargo, la estrategia del gobierno y los grandes empresarios no garantizó por sí misma la ampliación del campo de las inversiones, al menos en el nivel necesario para remontar diez años de falta de inversión en los sectores claves de la economía. Se utilizó como un instrumento antiinflacionario, encausándose hacia la disminución del consumo como medio de control de la inflación. Fue una etapa en donde el Estado se convirtió por un tiempo en superavitario, con lo cual recogía de la sociedad mayores recursos que los que devolvía.

La política económica fue encauzada así, hacia la disminución del consumo como medio de control de la inflación. Toda pujante relación con el exterior fue condicionada desde el gobierno a la conquista de una tasa de inflación semejante a la de Estados Unidos de América. De esta manera, el crecimiento de la economía no pudo desbocarse hacia tasas históricas del país debido al fuerte riesgo de un mayor crecimiento de precios. Así, una de las mayores promesas de la política económica oficial -el alcanzar un incremento del 6 por ciento del producto interno bruto-, fue sustituida por otra: mantener el crecimiento de la economía por encima del aumento de la población.

La otra vía principal de la estabilidad y posterior recuperación económica fue la renegociación de la deuda externa. El gobierno logró en 1989 un ahorro de alrededor de 1500 millones de dólares en el servicio anual de la deuda pública en el extranjero.

La mitad de la deuda renegociada se pactó con un interés anual del 6.25 por ciento significativamente menor que el predominante en el mercado, lo que para 1992 se tradujo en pérdidas cuando las tasas de interés habían bajado en el sistema financiero internacional⁷⁴.

El Producto Interno Bruto del país logró tasas de crecimiento positivas, aunque modestas: (1989: 2.9; 1990: 4.4; 1991: 3.6; 1992: 2.6 y 1993: 0.4 por ciento) pero suficientes para que considerara el gobierno que la crisis había desaparecido, a pesar que 1992 fue un año de desaceleración de la producción industrial, lo que marcó el inicio del fenómeno de contención del crecimiento. Por su parte, el rápido incremento de las importaciones y los indicios de las exportaciones no podrían mantener el ritmo de expansión alcanzado hasta 1990, arrojándose saldos muy desfavorables en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Otro punto fundamental de dicho periodo, fue la promoción para la inversión extranjera en el país. La mayoría de las operaciones de venta se habían formalizado, quedando principalmente en manos de mexicanos, para ser precisos el 93 por ciento. Sin embargo, desde el punto de vista de los recursos aportados por los inversionistas del exterior, su participación fue más significativa, en empresas de grandes dimensiones, como Teléfonos de México y Siderúrgica del Balsas.

⁷⁴En el periodo julio-septiembre de 1992, la tasa libor a seis meses reportó un nivel de 3.52 por ciento, la tasa de Fondos Federales en Estados Unidos de América, llegó a 3.07 por ciento y la Prime registró un promedio de 6 por ciento. V. SHCP.(1992); Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública: acciones y resultados. México D.F. p. 16 a 17.

El gobierno mexicano ha desarrollado diversas alternativas de promoción y fomento de la inversión extranjera que se han puesto en práctica en la administración de Carlos Salinas de Gortari⁷⁵. En particular, el proceso de enajenación de entidades paraestatales se encuentra fundamentado, en ese sentido, por la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera y por el reglamento correspondiente. En ésta ley y reglamento se establecen los lineamientos y se delimitan restricciones para la inversión exterior⁷⁶.

La mayor parte de la inversión extranjera que ingresó al país hasta 1994 se alojó en la Bolsa de Valores y provenía de fondos privados, generalmente de pensiones o de otros instrumentos de ahorro, principalmente de Estados Unidos de América, que se canalizaron a través del American Depositary Receipts (ADR) y de la compra directa de valores y bonos de mercados.

Ese tipo de operaciones buscaba la realización de utilidades persistentes, es decir, concurrían al país debido a la existencia de una inflación bursátil y unas tasas de utilidad y de interés considerablemente mayores a las de EE.UU. En el último informe de gobierno de Carlos Salinas se declaró que: entre 1989 y julio de 1994 los flujos de inversión extranjera ascendieron a casi 50, 000 millones de dólares, con lo cual se duplicó la meta sexenal.

⁷⁵Se publicaron cuatro resoluciones generales de la Comisión Nacional de Inversión extranjera para simplificar los trámites y procedimientos administrativos. se puso en marcha el reglamento a la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera (mayo de 1989). Se constituyó el Comité Mexicano de Inversión, encargado de llevar a cabo la promoción en el exterior.

⁷⁶Rogozinsky Schtulman, Jacques.(1993); Op. cit. p. 123.

Salinas consideró siempre la captación del ahorro externo, como un complemento del ahorro interno. Más aún, en la visión del gobierno, la inversión foránea generaría una tendencia hacia el fortalecimiento del ahorro doméstico. La realidad fue exactamente lo contrario: en el transcurso de la segunda mitad del sexenio salinista el ahorro interno pasó de más del 20 por ciento del PIB a niveles cercanos del 15 por ciento hacia 1994.

La apertura del comercio exterior no sólo significó el abandono de la vieja vía de sustitución de importaciones, sino también una presión más grande, proveniente del gobierno, sobre la mayoría de las empresas cuyo nivel técnico se encontraba muy por debajo del estadounidense. Se trataba, en efecto de una modernización productiva forzada desde arriba y promovida a través de instrumentos de la política del Estado. La apertura comercial tuvo el propósito central de reducir el ritmo de crecimiento de los precios mediante una competencia con los bienes de importación que presionara sobre los productos nacionales, lo cual generó al mismo tiempo una sustitución de producción interna por compras foráneas de mercancías más baratas.

La devaluación de la moneda mexicana, producto del retiro del Banco de México del mercado cambiario a finales de diciembre de 1994, expresó la insolvencia provocada por la emigración masiva de inversiones ubicadas en los mercados de dinero y capital. En unas cuantas semanas, las reservas internacionales del país, de más de 17 mil millones de dólares, ya disminuidas durante el año, cayeron prácticamente a nada, si se toma en cuenta que los depósitos mexicanos en los organismos multilaterales son parte de la reserva pero no pueden operarse directamente.

El inmenso déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, así como la naturaleza especuladora de los capitales captados para cubrir ese déficit fueron los factores señalados con insistencia como elementos nocivos para la economía, sin que en el gobierno de Carlos Salinas se propusieran medidas efectivas para hacerles frente antes del desencadenamiento de la crisis.

A lo largo de los años de esta nueva crisis, en el sector privado se desarrollaron procesos que dieron como resultado una recomposición de su propia estructura social, producto de su mayor peso económico y de la reubicación del capital y las nuevas formas de operación de este. Es decir, al salir del aparente túnel de la crisis económica, hacia 1989-1991, el país se encontraba con un sector empresarial reconstituido. Junto a los viejos y tradicionales apellidos que detentan el gran capital, aparecen nuevos personajes mientras que algunos otros habían desaparecido de la escena económica.

El gran número de empresas aisladas que cedieron su lugar a poderosos grupos corporativos, industriales, comerciales y financieros, que poseen ahora la mayor parte de los recursos productivos y adinerados del país.

La depuración de capitales, resultado inherente a la crisis económica y la inyección de cuantiosos recursos durante los años del boom petrolero, hicieron que desde la segunda mitad de la década de los setenta se produjera un impulso sin precedente en el proceso monopolizador de la economía mexicana.

En realidad, la crisis económica de la década de los ochenta resultó un buen negocio para unos cuantos empresarios; como se ha empezado a difundir, la economía nacional es hoy mucho más centralizada que los años setenta debido no sólo a una tendencia intrínseca al modelo económico seguido, sino también por las batallas libradas durante casi diez años: quiebra de una buena cantidad de pequeñas y medianas empresas; descontrolada carrera de precios; empréstitos gubernamentales destinados a salvar a algunos grupos económicos del país, e impulso a la actividad financiera especulativa.

El manejo familiar, que aún en los setenta y buena parte de los ochenta caracterizaba a un número importante de grandes grupos, ha quedado definitivamente atrás. Hoy el manejo corporativo y su cotización en la Bolsa de Valores es el denominador común de todos ellos.

En los últimos años, con la consolidación y el reagrupamiento de las corporaciones económicas no sólo se ha desarrollado un evidente proceso de centralización (frente al cual las empresas aisladas no tienen la menor posibilidad de competir) sino también a una mayor concentración de capital en número reducido de grupos.

En una muestra elaborada en 1994 por la revista *Expansión*, de los 91 grupos principales del país tan sólo los diez primeros concentraron el 55 por ciento de las ventas, el 56 por ciento de los recursos y el 48 por ciento del empleo durante 1993. Estos diez grupos son: Vitro, Carso, Cemex, Alfa, Visa, ICA, Televisa, Aerovías de México, Desc y Empresas la Moderna⁷⁷.

⁷⁷V. *Revista Expansión*. (1994); Núm. 648. México D.F, 31 de Agosto.

Otra característica de los grupos económicos, a partir de la crisis, ha sido la asociación con el capital extranjero. Hasta finales de los años ochenta predominaban en el país grupos de capital social exclusivamente mexicano, aunque con grandes créditos del exterior, es decir, con inversión extranjera directa. Posteriormente, el fenómeno se revierte y se inicia un periodo de amplia asociación empresarial con capitales extranjeros, principalmente estadounidenses.

En los 104 grupos considerados los más importantes, el capital extranjero directo pasó entre 1989 y 1990, del 4 al 11 por ciento. En 45 de estos grupos, estaba presente el capital transnacional y de ellos en sólo cuatro casos se reportaba capital exclusivamente extranjero; en siete casos la inversión foránea era superior al 50 por ciento y en los 34 casos restantes menor que la mitad del capital social⁷⁸.

Los grupos financieros reconstituidos, adquieren la capacidad de liderazgo dentro de las diversas funciones del capital, dando lugar a una oligarquía financiera cuya función principal es centralizar el mando de los procesos económicos. Asimismo el acercamiento entre el gobierno y el sector privado, fueron mejorando hasta conformarse una buena relación entre los principales consorcios empresariales y el gobierno de Carlos Salinas. Inclusive algunos dueños de dichos consorcios industriales y financieros, se conformaron como asesores y promotores de la política presidencial.

⁷⁸V. Bolsa Mexicana de Valores e IMMEC.(1992);Indicadores bursátiles, México, Junio, p. 60.

Por mencionar algunos, el presidente de Kimberly Clark de México, Claudio X González, asesor presidencial en materia extranjera; del directivo de la empresa constructora ICA, Gilberto Borja, promotor de las células empresariales a favor de la candidatura priísta en 1994; del presidente de Cydsa, Marcelo Sada Zambrano, el principal oponente patronal en el sexenio de Luis Echeverría, convertido en asesor del gobierno en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (en sus siglas TLCAN).

De este proceso de privatización se espera mucho, sobre todo, que la empresa privada satisfaga la esperanza que hoy tiene el público de recibir de esas empresas un mejor servicio, precios más bajos y mejores productos. Hasta la fecha en sectores como el telefónico, queda la duda de que el servicio a mejorado y sobre todo se ha establecido un precio más justo en el servicio.

La consolidación del proceso privatizador en México, se vio afectado cuando las empresas recién privatizadas recurrieron al subsidio público, a una distorsión entre el producto o servicio y su precio al público. Otros problemas surgieron y de hecho en México sucedió que como producto de la privatización -se incremento el proceso de oligopolios en sectores del mercado- de ahí la importancia que el Estado se haya mantenido como arbitro y regulador dentro de las operaciones comerciales y se evite ese tipo de problemas⁷⁹.

⁷⁹Bazdresh Parada, Carlos.(1994); Op. cit. p. 11.

2.3. Transformación del sector salud en México

Los primeros antecedentes de la Constitución Mexicana de 1917 se considera el arranque a la protección y prestaciones sociales en nuestro país. Es el 23 de enero de 1917, cuando en el seno del Congreso Constituyente se aprueba el texto de la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, mismo que señala: se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación voluntaria de trabajo, accidentes y otras con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el Estado deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole para difundir e inculcar la previsión popular⁸⁰.

Ciertamente en la disposición constitucional original existía un anhelo de lograr la protección de la clase trabajadora frente a los riesgos que en ella indicaban; sin embargo, no pasaba de ser una buena intención, pues en modo alguno se establecía la obligatoriedad del seguro social y solamente se concedía a los legisladores la facultad discrecional para crear los seguros a que la misma refería, cuando lo creyese oportuno de acuerdo con las circunstancias. Otro antecedente importante fue la semilla plantada por Álvaro Obregón el 26 de julio de 1929, cuando la Cámara de Senadores recibía del Ejecutivo Federal una iniciativa de reformas al artículo 123 constitucional y la fracción X del artículo 73, abrió la puerta para que posteriormente se estableciera un seguro social en México; pero pese a los intentos fallidos del presidente en turno la conformación actual del sistema de salud en México, se remonta al régimen de Lázaro Cárdenas, cuando se construyeron los cimientos del sistema político mexicano, alejado de la influencia militar.

⁸⁰V. Ricoy Saldaña, Agustín G.(1992); El Sistema de Ahorro para el Retiro y las Aportaciones al Régimen del Seguro Social. Tax Editores. México D.F.

De esta forma se creó la Secretaría de Asistencia Pública y los servicios médicos rurales cooperativos y se elaboraron los primeros proyectos para la Ley de la Seguridad Social (iniciaron su trámite de análisis ante el Congreso el 31 de diciembre de 1942 y fue aprobada el 19 de enero de 1943).

Esta primera expansión de la acción sanitaria y asistencial del Estado, respondió sobre todo a una lógica de legitimación del régimen posrevolucionario⁸¹. Pocos años más tarde surgirán las principales instituciones de salud en este país. En 1943 se crearon la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) y el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS). Desde entonces quedaron sentadas las bases de dos modelos paralelos de atención a la salud: el de la Secretaría orientado a la población en general y el IMSS destinado a los trabajadores que tienen una relación laboral formal.

Desde su fundación el IMSS, tenía como objetivo brindar asistencia médica en caso de enfermedades y maternidad, cubrir riesgos de trabajo, dar un servicio de guarderías y otorgar una pensión en caso de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. En el año de su fundación contaba con 207 empleados y brindó sus servicios a una población de 185 mil derechohabientes, el 0,09 por ciento de la población en ese entonces. En 1994, medio siglo después el Seguro Social, llegó a 345,238 trabajadores y cubría a más de 36 millones de derechohabientes, es decir, al 41 por ciento de la población⁸²

⁸¹V. Frenk, Julio.(ed).(1997); Observatorio de la Salud: necesidades, Servicios, Políticas. Fundación Mexicana para la Salud A.C. México D.F. p. 361.

⁸²V. Pazos, Luis. (1997): Mi dinero y las Afores. Editorial Diana. México D.F. p. 29.

Así el Estado cumplía en su momento y mantiene su compromiso de proveer servicios básicos de salud a la mayoría de la población al mismo tiempo que fue organizado y conformado un incipiente sistema bajo la lógica política de brindar atención a determinados grupos a cambio de un apoyo organizado.

La intervención estatal en materia de salud atendería primero a los grupos políticamente organizados y a aquellos que contribuirían con su fuerza de trabajo a la industrialización y el crecimiento económico del país. Este corporativismo⁸³ de Estado ha definido históricamente el marco político institucional bajo el cual se ha formulado determinadas políticas de salud y se han establecido algunas de las principales instituciones públicas como es el caso del IMSS.

La expansión de la seguridad social en el área de salud, coincidirá con la consolidación del pacto corporativista que tuvo como eje desde el nacimiento del movimiento obrero organizado. Los grupos quedaron asimilados en forma de corporaciones, como las grandes centrales obreras, tuvieron la oportunidad de ofrecer a sus miembros acceso privilegiado a bienes y servicios públicos, así como cierto poder de influencia en la toma de decisiones que les concernían, a cambio de disciplina y apoyo de las políticas del gobierno.

⁸³Entendido como un sistema de representación de intereses en el marco del cual los actores son organizados en un número limitado de categorías funcionales, obligatorias y disciplinarias, jerarquizadas y al margen de toda competencia. El Estado reconoce, acepta, e incluso crea dicha situación. Tiene el monopolio de la representación en la medida en que a cambio logran controlar la selección de sus dirigentes, el tipo de demandas que se expresan y el apoyo que recibe. Para más sobre el tema: V. Schmitter P.(1981).

Los sindicatos han sido una pieza fundamental para la viabilidad de los proyectos económicos y para mantener la estabilidad política durante épocas críticas. Por otra parte los patrones organizados en grupos corporativos integrados al Estado fortalecieron sus lazos con el gobierno al incorporarse al entonces novedoso esquema tripartita de financiamiento, el cual se convertía en una fuente de recursos para ampliar la propia infraestructura del IMSS.

La seguridad social en la década de los cincuenta, padeció los efectos de malas políticas de administración y un incremento significativo de derechohabientes. Es en 1959 cuando se funda el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Ya a finales de los años sesenta, el crecimiento del sistema de salud en su conjunto vio interrumpida su marcha. La inversión en su infraestructura disminuyó drásticamente tanto en las instituciones de seguridad social como en la Secretaría de Salud. El Estado tuvo que buscar nuevos y menos costosos mecanismos para atender las demandas por los servicios de salud. Además se enfrentó a una creciente clase media que demandaba mayor participación política y que no gozaba de los mismos servicios médicos de otros grupos.

Aunque la crisis de legitimidad del Estado enfrentaba las fronteras institucionales de la salud, la respuesta de la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia fue elaborar un programa nacional que uniera las estrategias de acción de las diferentes instituciones de salud. Desde entonces se vislumbraba la posibilidad de resolver el problema de segregación.

Es así que el 22 de febrero de 1973 se aprobó en el Congreso de la Unión la nueva Ley del Seguro Social, que se publicó en el Diario oficial del 12 de marzo de 1973. Mediante esta nueva Ley, se introdujo un mecanismo novedoso en su tiempo para beneficiar a núcleos de población que por la situación del país constituían polos de profunda marginación y no tenían ninguna capacidad contributiva.

Mediante los servicios de Solidaridad Social, se les proporcionaba a estas prestaciones médicas y sociales financiadas por el Gobierno Federal principalmente, así como por el IMSS y los propios beneficiarios, estos últimos a través de la realización de trabajos personales de beneficio para sus comunidades. Tanto la relativa autonomía financiera del IMSS en tiempos de crisis económica como su mayor visibilidad política influyeron para que se le encomendara este programa. Años más tarde las razones políticas y organizacionales pesaban más que los motivos económicos e institucionales con la creación del programa IMSS- Coplamar⁸⁴.

Durante ese periodo de la década de los setenta, el IMSS, se manifestaba como la institución hegemónica en materia de salud nacional. Su estructura corporativista promovía una burocracia fiel al gobierno que mantenía el control de los servicios de salud y a la vez condicionaba a los asegurados, que recibían el beneficio y los comprometía con el Estado. Surge otra importante crisis económica en el país a partir de 1982, que obliga a reestructurar el sistema de salud en México. La reforma del sistema de salud se concretó en tiempo de crisis cuando se propuso por primer vez integrar a las diversas instituciones en un auténtico Sistema Nacional de Salud.

⁸⁴A fines de 1978, se estableció un convenio entre el IMSS y la Coordinación General para Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar).

Es a principios de los ochenta donde se da el mayor número de decretos y modificaciones de la Ley: 19 de diciembre de 1980; 31 de diciembre de 1981; 11 de enero de 1982; 30 de diciembre de 1982; 28 de diciembre de 1984; 2 de mayo de 1986 y 4 de enero de 1989. Sus bases ideológicas fueron elevadas al rango constitucional mediante la modificación al artículo 4° que estableció el derecho a la protección de la salud. La reforma intentó dar a la SSA, el lugar que le correspondía como cabeza de sector y romper de esa forma con los privilegios del IMSS. Sin embargo la reforma debilitaba las bases del corporativismo mexicano.

Aunque contaba con el apoyo presidencial y el respaldo constitucional, la reforma del sector salud orquestada por la SSA se enfrentó a fuertes resistencias. Los grupos que vieron amenazados sus intereses formaron bajo el liderazgo del IMSS y en menor medida por movimiento obrero organizado (bastante afectado por las crisis económicas y las escisiones internas) generaron una coalición de veto. La fuerza de este movimiento de oposición junto con la severa crisis económica que azotaba al país logró obstaculizar la reforma ya puesto en marcha. En este sentido entro en un proceso de pausa.

Ante el evidente debilitamiento del arreglo corporativo y la necesidad de conformar una coalición de apoyo para el modelo económico en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, la salud formaría parte de una estrategia de política social con miras electorales más que de un proceso de reforma. El Estado nuevamente invirtió en la infraestructura y en la capacidad de respuesta del IMSS para expandir rápida y visiblemente los servicios de salud a través del Programa IMSS-Solidaridad⁸⁵.

⁸⁵V. Frenk, Julio.(ed).(1997); Op. cit. p. 364.

Los intentos de reformar el sistema de salud en México han encontrado resistencia en aquellas instituciones que desean mantener su acceso exclusivo a bienes y servicios públicos, así como de sus cotos de poder.

Por otro lado el gobierno argumentando principalmente razones financieras y de carácter macroeconómico insiste en pulverizar los servicios de salud, en pequeñas instituciones cuyos beneficios en su administración entrarían sectores privados ampliamente interesados⁸⁶.

Las perspectivas actuales son diferentes que los inicios del corporativismo mexicano. Se han ampliado los espacios de participación y se ha buscado mas fiscalizar las acciones tanto al interior de las instituciones de salud, como los precursores de cambios en su funcionamiento.

Ahora las dos principales instituciones de salud ha dado muestras de apoyo públicamente, dándose así un nuevo proceso de cambios pero apuntando el mantenimiento racional de las instituciones básicas de salud y no siguiendo imposiciones sectoriales.

De hecho el 27 de diciembre de 1990 y el 24 de febrero de 1992 comienza esta nueva etapa de reformas. Aunque la reforma del IMSS, encierra importantes cambios en materia de salud, también forma parte de una estrategia más amplia de recuperación económica, respaldada en un sistema de financiamiento cuyos principales objetivos era fomentar el ahorro interno y generar empleos.

⁸⁶V. Mussot L., María Luisa.(coord.).(1996); Alternativas de Reforma de la Seguridad Social. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. Fundación Friederich Ebert. México D.F. p. 124.

Después de las modificaciones de 1992 (principalmente en la forma administrativa de las instituciones) se formula la nueva Ley del Seguro Social, aprobada en 1995. Y en cuyas acciones se refleja la implantación de un nuevo sistema de pensiones para jubilación, ahora llamados a partir de esa fecha Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Su aplicación fue puesta en marcha de manera paulatina.

La propuesta presidencial fue discutida en el Congreso de la Unión y fue aprobada en diciembre de 1995 y las regulaciones en cuanto al sistema que contiene la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, se aprobaron en abril de 1996; el sistema inicio su funcionamiento el 1 de julio de 1997.

Del SAR, se hablara mas ampliamente en el siguiente capítulo, para explicar desde su proceso de conformación, hasta sus dos primeros años de operación. Los cambios propuestos en la nueva Ley del Seguro Social en materia de salud apuntan a recuperar la viabilidad financiera del seguro de enfermedades y maternidad, ampliar la cobertura y mejorar los servicios del IMSS. Aunque los cambios en el sistema de pensiones con el SAR, fueron diseñados para constituirse en una fuente importante de ahorro interno.

Los fondos de pensiones del Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte en sus siglas (IVCM) se han usado históricamente para cubrir al menos parte del déficit del seguro de enfermedades y maternidad, así como para financiar en gran medida la construcción de infraestructura médica en el país.

Como ejemplo tenemos que el seguro de enfermedades y maternidad ha representado en promedio 63 por ciento de los gastos totales del sistema durante los últimos 30 años y sólo un 52 por ciento de sus ingresos⁸⁷. Durante 51 años de existencia solamente ha tenido 6 años un saldo positivo y por consiguiente, ha generado una gran presión financiera sobre otros programas. Aunque existe una provisión legal que establece que cada sección del seguro del IMSS debería ser autofinanciable, ha sido una práctica común subsidiar otros programas deficitarios. En particular, se ha utilizado el superávit del sistema de pensiones para cubrir gastos relacionados con el seguro de enfermedades y maternidad⁸⁸. Con el nuevo sistema de pensiones se pierde esa fuente de financiamiento, pero se recurre a otras, a través de un nuevo esquema de cotización.

Bajo la anterior Ley la cuota era de 12.5 por ciento sobre el salario base de cotización con respecto a la distribución de las aportaciones de este régimen de financiamiento, 70 por ciento correspondían al patrón, 25 por ciento al trabajador y 5 por ciento al gobierno.

La nueva ley fija una cuota uniforme para todos los trabajadores que será pagada en partes iguales por el patrón y el gobierno equivalente a 27.8 por ciento del salario mínimo, mientras que para aquellos trabajadores que perciban más de tres salarios mínimos se pagará una cuota adicional de 8 por ciento sobre ese mayor nivel salarial en la que el patrón contribuirá en un 6 por ciento y el empleado en un 2 por ciento⁸⁹.

⁸⁷V. Sales-Sarrapy Carlos, et al. (1996). Pension System Reform: The Mexican case. National Bureau of Economic Research Inc. Working Paper Series 5780. Cambridge MA. EE.UU.

⁸⁸V. Instituto Mexicano de Seguridad Social.(1995);Diagnóstico, Editado por el IMSS, México D.F.

⁸⁹V. Sánchez Barrio Armando, et al.(1996); Estudio e Interpretación de la nueva Ley del Seguro Social. Editorial Sicco. México D.F.

Con esto se sustituye el anterior impuesto a la nómina por una contribución mixta con una cuota pagada por los patrones y el gobierno para todos los trabajadores, la cual se complementa con aportaciones tanto obreras como patronales, proporcionales a la nómina de los empleados que perciba más de tres salarios mínimos.

Otra fuente que se busca potencializar es el nuevo seguro médico familiar, que a través de esta afiliación voluntaria se busca cubrir a todos aquellos individuos con capacidad de pago que no cotizan en el IMSS. Pero se puede venir a bajo dichas previsiones, con las nuevas disposiciones en donde el patrón en negociación con los trabajadores pueden escoger la institución de salud y servicios médicos para sus necesidades. De hecho se dio mas posibilidades para que las clínicas y hospitales privados acrecienten sus clientes.

Una tercera fuente de fondos es la parte del nuevo Seguro de Invalidez y Vida asignada para financiar los gastos médicos de los pensionados cuyos costos se estima que crezcan considerablemente en las próximas décadas. Con la nueva Ley del Seguro Social, se separa el seguro IVCM en dos: el seguro de Invalidez y Vida en sus siglas (IV) que incluye los gastos médicos de los pensionados, sustituyendo al anterior de Invalidez y Muerte; y el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) que se integra en las aportaciones del SAR y el INFONAVIT. El seguro IV, se financia con una contribución tripartita equivalente al 4 por ciento del salario base de cotización en el que el 2.5 por ciento corresponde a la cuota de invalidez y el 1.5 por ciento restante a los gastos médicos de los pensionados⁹⁰.

⁹⁰V. Moreno Padilla, Javier.(1996); Ley del Seguro Social. Editorial Trillas. México D.F. p. 912.

Otro cambio importante que tiene que ver tanto con el financiamiento como con la prestación de los servicios son los convenios de revisión de cuotas. En este sentido quedo a discreción del IMSS otorgarlas y determinar el monto revertido. Bajo estos convenios el IMSS reintegra a las empresas una parte de la cuota pagada al seguro de enfermedades y maternidad cuando comprueban cubrir a sus trabajadores con un seguro médico o servicios propios. Dichos convenios deben ser expedidos por el Consejo Técnico del IMSS y se requieren la anuencia de los trabajadores o de su representación sindical.

Finalmente, otro cambio importante en materia de salud es el modelo de medicina familiar que posibilita la libertad de elegir al médico de primer nivel. Además su sistema de remuneración premia al médico por cada paciente que lo elija.

Antes el médico era compensado mediante un salario fijo, mientras que el nuevo sistema recompensa a quienes más pacientes atiendan. Se espera que este servicio no derive en una prestación masificada y despectiva del cuerpo médico.

La aplicación de todas estas medidas ha sido gradual a partir de la puesta en marcha de la nueva Ley del Seguro Social, comenzando en forma de programa piloto en cada una de las 36 delegaciones del IMSS. Posteriormente se extendió de forma gradual a todo el territorio nacional. De hecho, después de casi 4 años de aplicación, ya se perciben estos cambios en la mayoría de las clínicas y hospitales de esta institución.

Parece que se perfilan muchos cambios en sector salud mexicano y se han dejado las décadas del corporativismo burocrático, que agoto su modelo en los ochenta. La naturaleza a veces arbitraria del ajuste de prestaciones provocó en diversas ocasiones que los servicios no se indexarían correctamente, por lo que su valor real quedo aniquilado por el aumento de la inflación (incluido los disparos iniciales de esta en las primeras etapas de ajuste). Aún cuando existen diferencias en los esfuerzos de transformación de los países en América Latina, también hay coincidencias:

- 1.- El cambio en la gestión estatal como proveedor de seguro para la senectud, desde su financiamiento en la administración de los fondos de jubilación y la provisión de un seguro;
- 2.- Mayor intervención del sector privado en la administración de los fondos de jubilación y la provisión de un seguro;
- 3.- La plena separación entre las pensiones y otras formas de seguro social, sobre todo en la salud;
- 4.- La racionalización y la unificación de los planes existentes;
- 5.-Niveles de prestaciones más realistas y sustentables;
- 6.- Condiciones de elegibilidad menos generosas; y
- 7.-El establecimiento de un sistema multibase que comprende una combinación de: un primer nivel que consiste en una pensión mínima garantizada financiada por la tributación o contribuciones de nóminas; un plan de segundo nivel plenamente financiado y obligatorio con cuentas individuales administrados por gerentes especializados en fondos de jubilación; y un tercer nivel voluntario integrado por contribuciones adicionales a las cuentas de segundo nivel o por cuentas para el retiro voluntarias, separadas o ambas.

En consecuencia, en materia de seguridad social el modelo de mercado no toma en cuenta las nuevas realidades latinoamericanas de finales del siglo. Éstas por desgracia se relacionan con una creciente heterogeneidad de los mercados laborales, por lo que el mercado no puede resolver la desigualdad, sino profundizarla. Esta cuestión del mercado laboral debe ser cuidadosamente analizada.

Como menciona Víctor Tockman⁹¹, la región a perdido la dinámica para crear empleos en el sector formal y ello ha generado el creciente aumento de la ocupación informal. La participación de ese sector pasó de un promedio de 25.6% en 1980 a uno de 30.8% en 1990, es decir que uno de cada tres latinoamericanos trabaja fuera del mercado formal.

El caso de México es el más significativo, donde la proporción se eleva al 36%. Este aspecto es muy importante para reformular las instituciones de seguridad social en la región, ya que el primer gran esfuerzo de los gobiernos deberá dirigirse a buscar la incorporación del sector informal a aquéllas. De éste modo se evita crear instituciones segmentadas que profundicen las desigualdad y beneficien a grupos específicos.

Por lo anterior es necesario reconsiderar la institucionalidad con que actualmente se dota de bienestar a la sociedad en su conjunto, pues las fórmulas del pasado no permiten resolver la creciente desigualdad de la región. En esta perspectiva es preciso reflexionar sobre la forma en que han fusionado los modelos de bienestar social.

⁹¹V. Banco Mundial.(1995); Informe sobre el desarrollo mundial. El mundo del trabajo en una economía integrada. Washington, EE.UU.

Se tiene que reconocer que las últimas dos décadas, las instituciones del ramo no lograron impedir la concentración del ingreso de América Latina. La reforma integral del sistema de bienestar social debe incluir una redefinición del modelo de pensiones, pues de lo contrario simplemente se estará reiterando el modelo de desigualdad. Tal empresa no es fácil, es necesario saber cuáles son los objetivos cuantitativos y cualitativos de un reforma de tal magnitud.

Las sociedades latinoamericanas (incluyendo a la mexicana) han confiado en gran medida que el mercado puede resolver los problemas de la desigualdad, bajo el supuesto de que el empleo formal crecerá de manera dinámica y ello permitirá incrementar el bienestar asociado al modelo institucional relativo a la formalidad.

Sin embargo, como se mencionó ésta no ha sido la formula conforme a la cual se han creado empleos en la región. Por ello es necesario pensar en reforzar las instituciones, pero de manera que se tome en cuenta el problema de bienestar de modo global para así evitar que queden al margen de éste grandes sectores de la población⁹².

Otro ejemplo regional en materia de reformas al sistema de salud lo constituye lo generado en los Estados Unidos de América con la propuesta por William Clinton en 1994. Con ello se demostró con toda claridad a los observadores de todo el mundo que la política tienen una importancia en la reforma del sector salud.

⁹²V. sobre el tema: Booth, David. (ed).(1994); *Rethinking Social Development Theory. Research and Practice. Scientific and Technical.* Longman. EE.UU.

El aparente fracaso de dichas reformas, se atribuyó principalmente a factores políticos, específicamente a la movilización de múltiples grupos de interés contra el plan. La reforma de Clinton brindó un análisis incluyente de los problemas del sistema de salud en ese país, pero resultó difícil explicar la solución de manera convincente al público y a los políticos⁹³. De ahí la importancia de incluir los factores políticos como detractores de la transformación de las políticas públicas en materia de salud.

La reforma de salud en México, dependió de una transformación más amplia de las relaciones entre el Estado y la sociedad. En especial el manejo político de dos grupos sociales de relevancia: la burocracia estatal y los inversionistas nacionales y extranjeros, interesados en entrar en el sector de servicios hospitalarios y de manejo de los Fondos de Ahorro para el Retiro (SAR). Entre ese grupo de inversionistas nacionales, se puede incluir familias bastante identificadas y beneficiadas dentro del proceso privatizador del país, así como los grupos financieros conformados ha raíz de todas las transformaciones en el área bancaria.

⁹³V. Reich R., Michael. (1996); Análisis Político a la reforma del Sector Salud; Dentro del Current Issues in Public Health, 1996, No. 2. Paper del Departamento de Población salud Internacional. Escuela de Salud Pública de Harvard, Boston, MA. EE.UU.

CAPÍTULO 3

3.1. La reforma de las pensiones de Jubilación en América Latina

Existe una verdadera ola de reformas en la región, pero excluyendo a Chile la de la jubilación es frágil y hay dudas en torno a su sustentabilidad en el largo plazo, sobre todo en términos políticos. Con algún escándalo financiero en que estén involucrados administradores de fondos de jubilación, o dos o tres años consecutivos de bajos rendimientos en inversión de esos fondos, podría revertir las reformas o entrañar medidas que amenazarán su viabilidad de largo plazo. En los casos de las reformas de jubilación en América Latina que menciona Robert Lacey⁹⁴, la democracia se vincula con la factibilidad y profundización de las reformas, lo que plantea significativos retos estratégicos a los países y los organismos internacionales que los apoyarían.

La transformación ha comenzado en Chile, país pionero en sustituir su sistema público de pensiones y reemplazarlo por uno nuevo, obligatorio, basado en el sistema de capitalización individual (SCI) y administrado por firmas privadas. Desde entonces, la gran mayoría de países latinoamericanos han privatizado, en mayor o menor medida, con sistemas substitutivos, mixtos o paralelos, en cuanto a los mecanismos de pago de las pensiones. Costa Rica inició la reforma de su sistema en 1990 y la culminó cinco años más tarde.

⁹⁴Lacey, Robert.(1996); La reforma de la jubilación en América Latina; retos y el papel del Banco Mundial. Dentro de la Revista: Comercio Exterior, editada por el Banco Nacional de Comercio Exterior. México D.F. Vol. 46. Núm. 9. Septiembre.

De igual forma en 1996 Bolivia y el Salvador cambiaron sus modelos. Perú estableció un sistema paralelo en 1992, mientras que Colombia lo hizo en 1993. Argentina y Uruguay aplicaron mecanismos mixtos de pensiones en 1993 y 1995, respectivamente. Venezuela acaba de modificar su legislación en 1998, aunque es difícil que por el momento implante un nuevo sistema ya que se prepara para cambios electorales y la población es contraria a cambios en ese sentido.

De manera regional el sistema de seguridad social, creado en América Latina a finales de la posguerra careció de la flexibilidad suficiente para adaptarse a las nuevas realidades sociales y económicas. Como resultado, se iniciaron las fricciones entre el Estado y la sociedad.

Las sociedades de la región no fueron capaces de aprender de su experiencia para efectuar una modernización permanente de la seguridad social⁹⁵. Sin embargo, el reclamo cotidiano se tradujo en inconformidad que lamentablemente se tornó en una buena oportunidad para la reforma política y social.

Este proceso se dio en el entorno de la crisis fiscal del Estado Latinoamericano, por lo que la reforma se realizó a partir de un modelo conservador, el cual sustenta ideas ajenas al pensamiento formulado a lo largo del siglo XX, el cual postula la necesidad de asegurar niveles mínimos de vida para la población.

⁹⁵V. Universidad Nacional Autónoma de México.(1996); Ponencia presentada en el Seminario Internacional : Seguridad Social en el Siglo XXI. Celebrado en la Ciudad de México los días 13 y 14 de marzo. Facultad de Economía. UNAM. México. D.F.

Para mayor detalle describiremos tres casos latinoamericanos de esta transformación. Empezando por Chile. En el caso de ese país, se cerró el antiguo sistema público y se sustituyó por uno nuevo, obligatorio, basado en el sistema de capitalización individual, las aportaciones de cada trabajador generan unos rendimientos mínimos garantizados por el Estado que corresponden a este en exclusiva. Y es administrado por empresas privadas llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Los afiliados al nuevo sistema pueden elegir la AFP que deseen, así como cambiarla cuando lo estimen conveniente.

Las contribuciones de los trabajadores son definidas y se fijan en el 13.1 por ciento de sus salarios. Estas cantidades se destinan en principio para cubrir la vejez (aproximadamente un 10 por ciento), la invalidez y muerte. Adicionalmente, el empleado puede contribuir hasta un tope del 10 por ciento de su salario, sumando estos importes a su cuenta individual.

Los beneficios de este sistema no son definidos; es decir, el monto de la pensión se cobrará llegada la edad de jubilación, fijada en 60 años para las mujeres y 65 para los hombres, es desconocido, pues depende de las aportaciones y de los rendimientos que éstas generen a lo largo del tiempo.

En cualquier caso, el Estado garantiza una pensión mínima para los afiliados a las AFP, que no pudieron lograr las bases mínimas. Además emite un bono por el cual se reconocen las aportaciones que hizo el afiliado al sistema anterior que dan un interés de 4 por ciento anual. Este tipo de sistemas substitutivos se han implantado con pequeñas variaciones sobre el modelo chileno, en México (que se describirá mas adelante) Bolivia y El Salvador.

En el caso de Argentina, nuestro segundo modelo en la región, se puede decir que es de tipo mixto y es el primer país latinoamericano en aplicarlo de esta forma, aunque posteriormente fue seguido por Uruguay. Su nueva Ley de Pensiones se promulgó en 1993, aunque el nuevo sistema no empezó a operar hasta julio de 1994.

El antiguo sistema público, administrado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, fue reformado y a los afiliados se les concedió un plazo de tres meses para elegir entre el antiguo y el nuevo sistema mixto. Este último está formado por dos componentes integrados y obligatorios; el primero o público, que paga una pensión básica y el segundo o privado, de capitalización individual, que procura pensiones complementarias que es administrado por las Administradoras de Fondos para Jubilaciones y Pensiones (AFJP) similares a las AFP chilenas.

Los antiguos afiliados pueden cambiar al programa al mixto, aunque nunca a la inversa. La ley permite que los trabajadores cambien hasta dos veces al año la administradora privada de sus pensiones. Mas adelante veremos que esto puede reflejarse en los costos de administración y por consiguiente en los rendimientos generados para los trabajadores.

Las contribuciones de los asalariados son definidas; es decir están delimitadas en el 11 por ciento de su sueldo, en la parte estrictamente privada y con ellas se cubre la vejez, la muerte o la invalidez así como las comisiones que hay que pagar a las AFPJ. El empresario o empleador contribuye a financiar la pensión pública con un 16 por ciento del salario del trabajador.

El afiliado puede hacer aportaciones a su cuenta individual de forma limitada. El sistema público paga una pensión básica (se requieren 30 años de contribución a esta Seguridad Social) y un beneficio o compensatorio, calculado como porcentaje del salario base. El componente privado no genera una pensión definida, pues depende de los intereses que generen las aportaciones año tras año.

En el caso de Perú, nuestro tercer caso comparativo se puede afirmar que es un modelo paralelo. En 1991 dicho país promulgó un decreto que establecía el modelo paralelo de pensión en la región. Posteriormente promulgó un segundo decreto que anulaba el anterior, para que en diciembre de 1992, se introdujera el sistema paralelo definitivo.

Según la legislación los afiliados en el momento de la reforma, los actuales y los futuros podían elegir libremente entre un sistema público y otro privado de capitalización individual (SCI). Quienes optasen por uno privado, pueden cambiar de Administradora de Fondos de Pensiones una vez al año.

El principal problema que plantean los sistemas paralelos es conseguir que no se produzcan situaciones de discriminación entre el privado y el público, algo que por el momento, parece difícil de conseguir. Hasta julio de 1995, las contribuciones al sistema público no se alteraron: el empresario aportaba un 6 por ciento y el afiliado el 3 por ciento, mientras que en las AFP las retenciones sobre salarios se elevaban hasta el 14.5 por ciento⁹⁶.

⁹⁶V. Periódico El País, 11 de enero de 1998, "Pensiones difíciles de importar". Editado en Madrid, España. Sección Negocios.

Por otro lado, las condiciones de acceso a los beneficios en el sistema público se mantuvieron sin cambio, a la vez que se endurecían las establecidas por el sistema privado. En 1995 tan sólo el 25 por ciento de la población peruana había cambiado su sistema de pensiones.

Como consecuencia de ello se aprobó una nueva legislación en la que se homogeneizó las contribuciones y la edad de acceso a la jubilación para ambos sistemas, aunque se dejó sin uniformar el acceso a otro tipo de beneficios y otra serie de cuestiones que han provocando a lo largo de este año una fiebre de traspasos desde el sistema público al privado. Aunque el gobierno peruano garantizó una pensión mínima, hasta el momento no lo ha hecho. Tampoco ha establecido hasta ahora una rentabilidad mínima sobre las inversiones o pensiones en caso de quiebra de alguna de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Una vez analizado los tres países latinoamericanos, pasaríamos a retomar algunos aciertos y algunos problemas que se pueden generar con estas transformaciones de la Seguridad Social y los sistemas de pensiones en casi todos los países de la región. De hecho se guardan similitudes como se ha podido ver en los modelos aplicados y de ahí que en caso de problemas, pueda haber experiencias que sirvan para evitar mayores daños en los otros países con un sistema similar.

En consecuencia, en materia de seguridad social el modelo de mercado no toma en cuenta las nuevas realidades latinoamericanas de finales del siglo. Éstas por desgracia se relacionan con una creciente heterogeneidad de los mercados laborales, por lo que el mercado no puede resolver la desigualdad, sino profundizarla.

Esta cuestión del mercado laboral debe ser cuidadosamente analizada. Como menciona Víctor Tockman⁹⁷, la región a perdido la dinámica para crear empleos en el sector formal y ello ha generado el creciente aumento de la ocupación informal. La participación de ese sector pasó de un promedio de 25.6% en 1980 a uno de 30.8% en 1990, es decir que uno de cada tres latinoamericanos trabaja fuera del mercado formal.

El caso de México es el más significativo, donde la proporción se eleva al 36%. Este aspecto es muy importante para reformular las instituciones de seguridad social en la región, ya que el primer gran esfuerzo de los gobiernos deberá dirigirse a buscar la incorporación del sector informal a dichas instituciones. De éste modo se evita crear instituciones segmentadas que profundicen la desigualdad y beneficien a grupos específicos.

Por lo anterior es necesario reconsiderar la institucionalidad con que actualmente se dota de bienestar a la sociedad en su conjunto, pues las fórmulas del pasado no permiten resolver la creciente desigualdad de la región. En esta perspectiva es preciso reflexionar sobre la forma en que han funcionado los modelos de bienestar social.

Se tiene que reconocer que las últimas dos décadas, las instituciones del ramo no lograron impedir la concentración del ingreso de América Latina. La reforma integral del sistema de bienestar social debe incluir una redefinición del modelo de pensiones, pues de lo contrario simplemente se estará reiterando el modelo de desigualdad.

⁹⁷V. Banco Mundial.(1995); Informe sobre el desarrollo mundial. El mundo del trabajo en una economía integrada. Washington, EE.UU.

Tal empresa no es fácil, es necesario saber cuáles son los objetivos cuantitativos y cualitativos de una reforma de tal magnitud. Las sociedades latinoamericanas han confiado en gran medida en que el mercado puede resolver los problemas de la igualdad, según el supuesto de que el empleo formal crecerá de manera dinámica y ello permitirá incrementar el bienestar asociado al modelo institucional relativo a la formalidad.

Sin embargo, como se mencionó ésta no ha sido la fórmula conforme a la cual se han creado empleos en la región. Por ello es necesario pensar en reforzar las instituciones, pero de manera que se tome en cuenta el problema de bienestar de modo global para así evitar que queden al margen de éstos grandes sectores de la población⁹⁸.

Un elemento comúnmente utilizado para justificar las reformas del sector pensiones es el factor de envejecimiento de la población latinoamericana. Se estima que en los próximos 30 años América Latina tendrá unos 221 millones más de habitantes; de éstos casi 40 millones serán mayores de 65 años, con lo cual habrá más de 55 millones de personas de adultos mayores, cantidad equivalente a la suma de los habitantes de Argentina, Cuba, Costa Rica y Uruguay.

En este sentido, el tema de las pensiones es un problema estratégico para América Latina, pues la relación de dicho estrato con respecto a la más joven habrá pasado de 4.9 a más del 10 por ciento. Si además se considera que al menos una tercera parte de esa población de 65 años y más carecerá de pensión formal, resulta que aproximadamente 15 millones de personas estarían desprovistas de toda forma de ingreso garantizado.

⁹⁸V. sobre el tema: Booth, David. (ed). (1994); *Rethinking Social Development Theory. Research and Practice. Scientific and Technical.* Longman. EE.UU.

Desde esta perspectiva es preciso buscar una solución para acabar con este problema a futuro, e impedir que el tiempo alcance a las sociedades latinoamericanas y sobrevenga una factura por negligencia. Para planear el futuro de manera que se garantice una base social para todos, se debe partir de una contabilidad lo más precisa posible de cómo se modificará la pirámide de edades en la región⁹⁹.

Varios estudios han planteado esta tendencia demográfica, haciendo un símil entre la evolución de los países desarrollados y los latinoamericanos, pero se ha visto la fragilidad de dichas afirmaciones, en el sentido que la pirámide de edades salvo en casos concretos de la región no han marcado diferencias importantes en los últimos 30 años. Además mediante una administración responsable se puede conformar un sistema de pensiones que cubra las demandas a futuro. Volveríamos a señalar de donde vienen dichos estudios catastrofistas demográficos para entender su objetivo (ver para el caso de México Anexo).

De acuerdo con el Banco Mundial, en 1990 aproximadamente el 9 por ciento de la población mundial tenía más de sesenta años de edad y se estima que para el 2030 esta proporción se triplicará. Este proceso es más acentuado en las economías industrializadas, pero en los países en desarrollo se ha empezado a percibir los efectos sobre sus sistemas de pensiones en la medida que aumenta el número de pensionados y se reduce el de los contribuyentes.

Un elemento de importancia al analizar los sistemas de pensiones de los países en vías de desarrollo, es la tendencia hacia la informalidad y el desempleo parcial.

⁹⁹V. Anexo sobre la evolución de población.

Estos factores tienden a deformar todas las planeaciones en materia de sistema de pensiones para la jubilación (en el caso de México ver el Anexo). Existen un conjunto de elementos del entorno macroeconómico presente en los últimos 20 años que contribuyeron a la inviabilidad financiera del seguro de Invalidez, cesantía, vejez y muerte explicándose como una conjunción de factores estructurales y coyunturales. Un primer elemento se refiere al tamaño del sector informal en la economía que tiene su origen en el marco institucional vigente y en el ciclo económico.

El primer aspecto se refiere a las imperfecciones que presenta el mercado de trabajo que se reflejan en el desempleo y subempleo estructural y a la economía subterránea que resulta de la evasión de pagos a la Seguridad Social y otros impuestos así como de actividades ilegales; mientras que el ciclo económico provoca que la tasa de desempleo aumente durante las fases recesivas. La tercera recesión mundial de la década de los años noventa como plantea Berdoza¹⁰⁰ es resultado, en gran parte de la que adquirió el desarrollo económico en los años ochenta y de las políticas económicas aplicadas, pero también la constatación de la crisis estructural que padece la economía mundial, frente a la cual no se han encontrado remedios adecuados.

En los países en desarrollo se ha manifestado con un incremento considerable del mercado informal. Una de las características del sector informal es que sus participantes no cotizan en el sistema de pensiones y en la medida que éste va creciendo, disminuye la proporción de contribuyentes a pensionados.

¹⁰⁰Berzosa, Carlos (coord.). (1994); *La economía mundial en los 90, tendencias y desafíos*, Editorial Icaria y Fuhem Economía, Barcelona, España. Colección Economía Crítica. p. 40.

Un aumento de desempleo, significa también una reducción de contribuyentes al sistema de pensiones, aunque no necesariamente en la misma proporción. Cuando el desempleo es de carácter cíclico se esperaría que una vez que la economía se recupere estos trabajadores retornen al sector formal pero, cuando el desempleo es estructural el problema es más acentuado en la medida que la separación del trabajador de este sector es más prolongada.

En este proceso de reformatión de la seguridad social, en particular el sistema de pensiones se deben incorporar algunos conceptos básicos que propicien una discusión amplia y sistemática del problema. No se trata exclusivamente de un problema de cantidad sino de algo más trascendente para las sociedades: el concepto ético del papel que debe desempeñar la solidaridad intrageneracional. Esto significa que las dos dimensiones, tanto de la vida que se inicia como la que ha madurado no basta partir de un frío método del cálculo de una tasa de rentabilidad de los sistemas de pensiones, sino que hay que considerar también a un grupo de personas que pueden quedar desvalidos y desprotegidos por una decisión equivocada dentro de las instituciones.

En este sentido, los sistemas de pensiones en Latinoamérica se deben concebir sobre un sistema de múltipilares, con el propósito de atender de manera diferenciada a grupos de población que no se han integrado al sector formal. La sociedades de fin de siglo deberán comprometerse en la edificación de modelos de equidad social que maximicen la acumulación de ahorro privado en la economía. El compromiso es alcanzar sistemas que garanticen el bienestar social, en un entorno de solidaridad intergeneracional que a la vez asegure coberturas para todos y contribuyan al bienestar en corto y el largo plazo.

El proceso de reformas en la región se enfrenta a diferentes. En el caso mexicano la reforma se concentró en un principio exclusivamente en los trabajadores del sector privado cubiertos por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y más tarde se ha incluido al sector público (ISSSTE). Casi todos los sistemas latinoamericanos, registran una insuficiencia de fondos y dependen de los subsidios fiscales.

En México, el ISSSTE atendió a 285,000 pensionistas en 1995, con una proporción entre trabajadores activos e inactivos de 7.6 a 1. El punto de equilibrio en que las contribuciones cubren las pensiones es de 14 a 1. Actualmente las pensiones absorben 48% del presupuesto del ISSSTE y dentro de cinco años absorberán 78%¹⁰¹.

En México están aún por buscarse las opciones para resolver la crisis del ISSSTE. En corto plazo se considera la posibilidad de duplicar el índice de contribución (de 7.25 a 13.7 por ciento) e incrementar la edad de jubilación (de 55 a 65 años) y los años mínimos de contribución (de 30 a 35). Esas medidas, sin embargo, no atacan de fondo las causas del problema.

La difícil situación financiera de los planes públicos del sistema de reparto es una de las razones fundamentales de las reformas. Muchos regímenes en Latinoamérica dependen de cuantiosos subsidios estatales por la insuficiencia de las contribuciones para financiar los gastos de jubilación. En otros casos los excedentes de las pensiones se emplean como subsidios para otros servicios del seguro social, en especial de salud y otros más se invierten en activos de bajo rendimiento. En especial en títulos gubernamentales en los cuales incluso se presentan incumplimientos de las obligaciones. También es frecuente que se inviertan en planes de vivienda.

¹⁰¹Lacey, Robert.(1996); Op. cit. p. 688.

Los planes de jubilación de los sistemas de reparto latinoamericanos son muy injustos, aunque en ocasiones se afirme lo contrario. Su dependencia a los subsidios públicos hace que las prestaciones se financien con impuestos. Ello significa a la luz de que la mayoría de los países de América Latina depende mucho de gravámenes indirectos, que las personas de bajos ingresos contribuyen desproporcionadamente a financiar prestaciones a las que probablemente no tienen acceso. Estas se reparten de manera desigual entre los sectores políticos y económicos.

Los grupos de presión poderosos, las fuerzas armadas, altos funcionarios y los representados por sindicatos fuertes, obtienen generosas prestaciones y condiciones de elegibilidad. Asimismo, se presentan transferencias intergeneracionales no premeditadas debido a que los planes de prestaciones definidas tienen muchas veces altas proporciones de reemplazo ligadas al último salario previo al retiro.

Los planes de prestaciones definidas se sujetan a ajustes arbitrarios por causas políticas y tradicionalmente registran una elevada evasión. En algunos países latinoamericanos se evadían los pagos del seguro social no declarando ingresos en la mayor parte de la vida laboral. Luego, al acercarse el retiro, el ingreso pensionable se inflaba. En muchas ocasiones las prestaciones se vincularon al salario más alto previo al retiro¹⁰². Esto se ha acentuado por el alza de las contribuciones para financiar prestaciones más altas, así como por los efectos del ajuste económico.

¹⁰²Queisser, Monika.(1995); Chile and Beyond: the second generation pension reforms in Latino America, dentro del International Social Security Review, vol. 48. núms. 3 y 4.

Ese importante remarcar, que excepto el caso de Chile, aún es muy prematuro evaluar la reformas de la jubilación en América Latina, de hecho el programa chileno está sujeto a cambios constantes y están por verse algunos efectos, sobre todo los que se refieren al seguro para la senectud. La reforma de jubilación es un proceso continuo. Incluso el sistema de Chile, el más antiguo de la región y completo en la zona se ajusta y modifica constantemente.

Con todo, aún quedan por resolver algunos problemas severos. Los países con programas de segunda generación, que siguieron a Chile, se enfrentan a más debilidades y sus reformas son frágiles y susceptibles de revertirse. Los principales retos a que se han de enfrentar todos los países se relacionan con la equidad y la cobertura, aspectos de la industria de seguros, regulación de carteras y compensación entre competencia y costos administrativos.

Entre los problemas a que se enfrenta la industria destacan la falta de transparencia y claridad en torno de las opciones que tienen los afiliados, el costos de las anualidades y el riesgo de inversión. Si en las sociedades ricas se critica a menudo a la industria de seguros de vida por su falta de transparencia¹⁰³, en los países en desarrollo la situación es peor. En cuanto a la regulación de carteras, las limitaciones de tipo de instrumento en que se pueden invertir los fondos y la regulación de la tasa de ganancias son dos retos que sobresalen en este tema.

¹⁰³A fines de 1980, por ejemplo, se registró un escándalo en el Reino Unido porqué se vendieron cientos de miles de planes de Pensiones cuyos beneficios estaban muy por debajo de lo que se prometía. El gobierno tuvo que intervenir con una asistencia financiera cuantiosa que ni siquiera alcanzó a compensar plenamente a muchas de los afectados.

De aquí sería importante mencionar que en el caso Chileno se caracteriza por regulaciones muy estrictas y el relajamiento paulatino en el aspecto de instrumentos permitidos. Colombia y Argentina desde el principio han sido más liberales en la materia y en México se prohibió la inversión extranjera, restricción particularmente desafortunada si se toma en cuenta la escasez de instrumentos internos de sana y alta rentabilidad.

Los principales planes de pensiones por su clasificación y estructura son los del IMSS, e ISSSTE, han sido reformados para en el caso del Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM) se homologaron para ser incluido en el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) claro esta dicho proceso ha sido lento y todavía es necesario ver las condiciones de la portabilidad de los antiguos sistemas al actual SAR.

Existen varios criterios para clasificar los planes de pensiones, los cuales estarán en función de sus características, como tipo de contribuciones o beneficios, esquema de financiamiento o tipo de administración.

En este apartado se presenta una breve explicación de cada una de estas tipologías, así como de los principales elementos que conforman estos planes. Si la clasificación obedece al tipo de contribución o beneficio tendríamos los siguientes esquemas:

1.- Beneficio definido: en estos planes se especifica por adelantado el monto del beneficio al cual será acreedor un afiliado al momento de su retiro. Este beneficio se determina a partir de una fórmula que depende el salario obtenido por el trabajador durante los últimos años de su vida laboral;

2.- Contribución definida: en estos planes se especifica el monto de las contribuciones, pero no el de los beneficios. Estos dependerán de la acumulación de las contribuciones y de su capitalización. Sin embargo, en general estos sistemas incluyen alguna garantía de una pensión mínima conforme al principio de solidaridad social.

En cambio si el criterio de clasificación es el financiamiento del plan, tendríamos los siguientes:

1.- Planes de reparto; en este tipo de esquema las contribuciones son canalizadas a un fondo común, el cual es utilizado para pagar los beneficios de los jubilados actuales del plan. Por ello, no existe un fondo de reserva que se invierta y capitalice;

2.- Planes de capitalización; en este plan, las contribuciones pasan a formar parte de un fondo de reserva, el cual es invertido y cuyos rendimientos serán parte de los beneficios a pagar a los jubilados.

Dicho plan puede ser colectivo o individual por lo que la reserva de capital puede depositarse en un fondo mancomunado o en cuentas individuales. En el caso de un plan colectivo debe tener presente los cambios demográficos que puedan darse en el futuro y sus posibles efectos en sus obligaciones.

En este sentido dichos planes utilizan el régimen financiero de media escalonada, el cual prevé incrementos periódicos en las primas de financiamiento con el transcurso de los años, mismos que se determinan en función de los resultados obtenidos en las proyecciones financieras del monto de reserva actuarial constituida y de la tasa de interés real que afecta dicha reserva.

Por último en el apartado de clasificación, otro tipo de organización depende a que sector institucional ofrezca y administre el programa en cuyo caso tendríamos:

1.- Planes privados; dichos programas son voluntarios y están basados en el principio de igualdad individual¹⁰⁴ por lo que deben de ser totalmente capitalizables. Por ejemplo los contratos de las compañías de seguros tienen primas para los beneficios ofrecidos, las cuales son determinadas actuarialmente, de tal forma que los poseedores de un seguro que tienen la misma clase de riesgo pagan la misma prima para obtener el mismo beneficio;

2.- Planes públicos, estos planes son creados por el Estado, quien generalmente los administra, aunque esta última función puede ser delegada al sector privado. Por lo general son obligatorios y están basados en el principio de adecuación social¹⁰⁵. Estos programas pueden ser de reparto o capitalizables (de manera total o parcialmente).

En relación con la estructura tenemos que los planes de pensiones puede variar dependiendo del tipo de plan y sus objetivos. Sin embargo la mayoría contiene una serie de provisiones mínimas que tienen el fin de evitar promesas no realizables, las cuales se mencionan a continuación.

1.- Periodo mínimo de contribución (inversión): es fundamental que el plan establezca un periodo específico de servicio en un empleo antes de ser elegible para los beneficios otorgados por el plan. Esta provisión aplica para los planes de beneficio definido, no así en los planes de contribución definida totalmente capitalizables;

¹⁰⁴El concepto de igualdad individual se establece con el hecho que cada contribuyente recibe una protección directamente relacionada con la cantidad de sus contribuciones bajo el criterio de equivalencia actuarial.

¹⁰⁵En este sentido la adecuación social significa que los beneficios que otorga el sistema proveerán de un cierto nivel de vida a todos los contribuyentes, por lo que existe un elemento redistributivo en el interior del sistema.

- 2.- Ingresos pensionables: deben definirse claramente el tipo de ingresos que clasifican como ingreso base para el cálculo de los beneficios;
- 3.- Elegibilidad: estipular claramente las condiciones de selección que permite reducir las posibilidades de discriminación entre afiliados. Generalmente el criterio es la edad, tiempo de servicio o periodos mínimos de contribución o una mezcla de éstos;
- 4.- Edad de Retiro: debe establecerse claramente la edad de retiro, así como la posibilidad y condiciones para un retiro prematuro;
- 5.- Beneficios: el plan debe ser preciso en el tipo y cuantía de los beneficios que ofrece. Estos beneficios pueden incluir disposiciones en relación a invalidez, muerte antes del retiro y muerte durante el retiro;
- 6.- Portabilidad¹⁰⁶: debe establecerse que sucede con las aportaciones realizadas y los beneficios alcanzados con el plan en caso de que el trabajador pierda su empleo o se incorpore a otro plan , quizá como resultado de un cambio de trabajo. En el caso de los planes de beneficio definido el grado de pérdida de portabilidad es mayor en relación a los planes de contribución definida;
- 7.- Disponibilidad de los recursos: esta disposición se refiere al acceso del trabajador a estos recursos antes del retiro. En general el principio es evitar que se haga uso de ellos directamente, en congruencia con su objetivo de garantizar un nivel mínimo de ingreso para el retiro;
- 8.- La administración: debe señalarse quien administrará los recursos y cuales son sus funciones. Dependiendo del tipo de plan, este administrador puede ser el patrón, el Estado, los trabajadores o una comisión mixta que incluya la representación de todos o algunas de ellas. En otros casos, esta función puede delegarse a una entidad privada;

¹⁰⁶Un Plan es portable en la medida de que un trabajador no pierda beneficios por cambiar de un plan de pensiones a otro. El objetivo de la portabilidad es el permitir que la pensión que reciba el trabajador refleje el conjunto de ingresos de su vida laboral.

9.- **Financiamiento:** la importancia de este aspecto varía dependiendo del tipo de plan. En el caso de los planes de beneficios definidos, el financiamiento debe considerar la tasa de contribución necesaria para hacer frente a los pasivos contraídos, estimación basada en criterios actuariales. En un esquema de contribución definida, el financiamiento se determina en función de una tasa de reemplazo objetivo;

10.- **Inversión:** debe señalarse los criterios que regirán la inversión de los fondos y quien se encargará de dicha inversión. Este último puede ser el administrador o delegar dicha función a un intermediario privado; y

11.- **La Regulación** es un aspecto fundamental en el plan; dependiendo al que se haga referencia, deben quedar claras las funciones y los objetivos de los diversos participantes, así como los criterios generales que rigen el uso y el manejo de los recursos.

3.2. Antecedentes de los planes de pensiones en México

El surgimiento de los planes de pensiones del Estado tienen su origen en el desarrollo económico político y social, relacionado al proceso de industrialización de la sociedad. El origen de estos planes en México se remonta a principios del Siglo XX, cuando algunas legislaciones estatales (Estado de México y Nuevo León entre otros) incluyeron disposiciones mediante las cuales los patrones debían atender a sus trabajadores en caso de muerte o accidentes.

Otro antecedente importante es el artículo 123 de la Constitución de 1917, en el cual se estableció la necesidad de promover programas de previsión social, incluidos los seguros de pensiones y que en los gobiernos posrevolucionarios se trataron de realizar. Adquiriendo un desarrollo paralelo al corporativismo en México.

Los programas de pensiones de retiro o sobrevivencia financiados mediante impuestos de nómina fueron propuestos por las administraciones de Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, con el apoyo de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) pero sin éxito debido a la oposición del sector patronal.

Durante el gobierno de Calles se instauraron planes para los servidores públicos (Ley General de Pensiones Civiles de Retiro) y para los militares un plan similar. Ambos programas fueron mejorados durante el Gobierno de Lázaro Cárdenas al tiempo que se incluyeron planes de pensiones para el retiro en contratos colectivos de los trabajadores petroleros y de ferrocarriles, sin embargo los esfuerzos por extender dichos beneficios al resto de los trabajadores no fue concretado. Como se menciona en el libro de Villagómez¹⁰⁷, hasta la gestión de Miguel Ávila Camacho cuando se realizó y aprobó la Ley de Seguridad Social que extendía los beneficios para los trabajadores asalariados y que tomó forma mediante la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en el gobierno de Lázaro Cárdenas.

Esta legislación incluía el beneficio de pensiones por invalidez, vejez y retiro, aunque su aplicación fue lenta y con una cobertura básicamente urbana. Durante la administración de Ávila Camacho también se incluyeron en el contrato laboral de los electricistas disposiciones similares sobre pensiones. Asimismo en 1959 se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) el cual sustituyó a la Dirección General de Pensiones y Retiro.

¹⁰⁷Villagómez Alejandro y Solís Fernando.(1997); *Las Pensiones en México*, Centro de Investigación y Docencia Económica. Documento de Trabajo. Núm. 87.México D.F. (Introducción).

La cobertura al finalizar el gobierno de Adolfo López Mateos del IMSS alcanzaba alrededor de un 25 por ciento de la población y la fuerza laboral¹⁰⁸. En gobiernos posteriores se dio prioridad a mejorar los beneficios otorgados y se extendieron a la familias de los trabajadores así como al sector rural.

3.3. Principales programas de pensiones en México

Un análisis completo sobre la situación de los planes de pensiones en México es difícil debido a la fragmentación existente en la actualidad y a la dificultad de obtener la información. Este apartado incluye una breve descripción de los diversos planes ofrecidos por instituciones de Seguridad Social, gobiernos estatales, empresas paraestatales¹⁰⁹ y otras organizaciones sociales.

En esta sección se hace una breve descripción de los programas de pensiones ofrecidos por el Instituto Mexicano de la Seguridad Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el de los militares, así como los incluidos en algunos contratos colectivos como el de los petroleros y los electricistas. También incluye un apartado referido al reciente Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

¹⁰⁸V. Narro Robles, José. (ed).(1992); *La Seguridad Social y el Estado Moderno* Instituto Mexicano del Seguro Social y Fondo de Cultura Económica. México D.F.

¹⁰⁹Tipo de organización económica formada con capitales públicos que participan en las esferas productiva y de servicios de la economía de un país. Generalmente se encuentran ubicadas en el sector servicios y en algunas actividades que se consideran básicas, tales como la industria petrolera o petroquímica.

Con base a estadísticas del IMSS, se puede afirmar que la cobertura conjunta de estos programas respecto al total de la Población Económicamente Activa (PEA) representó alrededor del 24 por ciento en 1970, aumentando a 37.7 por ciento en 1990¹¹⁰. A partir de 1992 esta cobertura comienza a disminuir, situación que se agrava con la crisis de diciembre de 1994 al conducir a un estancamiento en el empleo formal y a un aumento en el sector informal. Para 1996 esta participación se redujo a 33.9 por ciento; y para el 2002 se coloca en un 30.1 por ciento del PEA.

3.3.1. Instituto Mexicano de la Seguridad Social

El programa conocido como Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM) era hasta 1997, el más importante de México, con base al número de afiliados. La creación de este programa fue en 1943 y permitió ampliar la cobertura contra estos riesgos a los trabajadores asalariados en el sector privado así como aquellos trabajadores independientes que se afiliaron al Instituto. Para 1960 su cobertura (afiliados directos) representó alrededor del 10 por ciento de la PEA, aumentando a 19 por ciento en 1976 y 27 por ciento en 1995¹¹¹, esto es aproximadamente 10.9 millones de afiliados. Dicho programa era de beneficios definidos y aunque en un principio se planteó como un esquema de capitalización parcial, que en la práctica funcionó como un esquema de reparto.

En este sentido este sistema presentaba los siguientes elementos:
Contribuciones: el programa se financiaba con aportaciones del patrón, el trabajador y el gobierno de acuerdo a la siguiente distribución: 75-20-5 por ciento respectivamente.

¹¹⁰ V. Instituto Mexicano de Seguridad Social. (1995); Diagnóstico, Editado por el IMSS, México D.F.

¹¹¹ Ibidem.

La aportación total en 1996 fue de 8.5 por ciento del Salario Base de Cotización (SBC)¹¹², la cual se distribuía en los siguientes rubros: invalidez y vida 3 por ciento, vejez y cesantía en edad avanzada 3 por ciento, servicios médicos para jubilados 1.5 por ciento, gastos de administración 0.6 por ciento y asistencia social 0.4 por ciento. Para los trabajadores que obtenían un salario mínimo, la parte de su contribución la realizaba el patrón.

Elegibilidad: para la presión de vejez, el asegurado requería de una contribución mínima de 500 semanas y tener 65 años de edad (60 años para la cesantía en edad avanzada).

Beneficios: las pensiones de vejez y cesantía en edad avanzada dependían del número de semanas de aportación que excedían el periodo de contribución mínima (500 semanas). Estos beneficios se basaban en el promedio del salario base de los últimos cinco años dividido entre el salario mínimo. El IMSS garantizaba que la pensión mínima no era inferior a un salario mínimo.

Para hacer más cercanos estos niveles de pensiones podríamos ejemplificar que un trabajador que ganaba 2.8 veces el salario mínimo y contribuía por 20 años, la tasa de reemplazo que se define como la relación de la pensión entre su salario mínimo era igual al 50 por ciento.

¹¹²El Salario Base corresponde al salario contractual del trabajador más otros pagos como los Bonos. El Salario Base al que se aplica la contribución tiene un límite de 10 veces el salario mínimo.

Este valor podía aumentar al 100 por ciento si el individuo cotizaba por 45 años. Sin embargo, debe señalarse que en los hechos aproximadamente el 89 por ciento de los pensionados por el IMSS con dicho sistema recibía una pensión mínima equivalente a un salario mínimo que se ajustaba a las variaciones del último¹¹³. En cuanto a las reservas e inversión dicho sistema establecía que las reservas debían ser invertidas en bonos del Gobierno Federal o en otros valores altamente clasificados y aprobados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. De acuerdo a la legislación del Instituto, estos recursos debían ser utilizados para cubrir solamente los servicios correspondientes a cada rama.

3.3.2. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado

Este Instituto fue creado en 1959, con la finalidad de ofrecer servicios de seguridad social a los servidores públicos. Además de servicios médicos y asistenciales, se le fusionó el programa de pensiones que era ofrecido por la Dirección General de Pensiones y Retiro.

En 1967 la cobertura de afiliados directos representó el 2.9 por ciento de la Población Económicamente Activa, aumentando al 5.5 por ciento en 1976 y 6.3 por ciento en 1990. En la actualidad su cobertura incluye a 99 instituciones federales como los Poderes de la Unión, Secretarías de Estado, organismos desconcentrados, hospitales e instituciones de salud, 78 instituciones desconcentradas de Educación Pública, 34 Universidades e Instituciones de Educación Superior y 14 organismos clasificados como otros. En conjunto los afiliados directos en 1996 representaban el 6 por ciento de la Población Económicamente Activa.

¹¹³V. Instituto Mexicano de Seguridad Social. (1995); Op. cit.

Contribuciones: El pago de las cotizaciones se efectuaba sobre el sueldo base, hasta por una cantidad que no rebasara 10 veces el salario mínimo general. Cada trabajador cubría una cuota fija del 8 por ciento del Salario Base Contractual (SBC). El 2.75 por ciento de dicha cuota se aplicaba para cubrir los seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y los servicios de rehabilitación física y mental; 0.5 por ciento para cubrir las prestaciones relativas a préstamos a mediano y corto plazo; 0.5 por ciento para cubrir los servicios de atención al bienestar y desarrollo infantil, servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas, servicios turísticos, promociones culturales de preparación técnica, fomento deportivo y de recreación y servicios funerarios; 3.5 por ciento para la prima que se establecía anualmente para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar las reservas actuariales. El porcentaje restante se aplicaba para cubrir los gastos generales de administración del Instituto, exceptuando los correspondientes al Fondo de la Vivienda (FOVISSSTE).

Las dependencias y entidades públicas cubrían el 17.75 por ciento del SBC de los trabajadores aplicando la siguiente forma: 6.75 por ciento para los seguros de medicina preventiva, enfermedades, maternidad y los servicios de rehabilitación física y mental; 0.5 por ciento para las prestaciones de préstamos a mediano y corto plazo; 0.5 por ciento para los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil, servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas, servicios turísticos, promociones culturales de preparación técnica, fomento deportivo y de recreación y servicios funerarios; 0.25 por ciento para el seguro de riesgos del trabajo; 3.5 por ciento para el pago de jubilaciones, pensiones e indemnizaciones globales, así como para integrar reservas; 5 por ciento para construir el Fondo de la

Vivienda (FOVISSSTE). El porcentaje restante se aplicaba para cubrir los gastos generales de administración del Instituto.

Beneficios: Para calcular el monto de las cantidades que correspondían por pensión se tomaba en cuenta el promedio del sueldo básico disfrutado en el año inmediato anterior a la fecha de baja del trabajador o de su fallecimiento. El sistema de pensiones del ISSSTE, otorgaba los siguientes beneficios:

Pensión por Jubilación: Tenían derecho los trabajadores con 30 años o más de servicio y las trabajadoras con 28 años o más de servicio e igual tiempo de cotización al Instituto, cualquiera que sea su edad. La pensión corresponde a una cantidad equivalente al 10 por ciento del promedio del sueldo base disfrutado en el año anterior a la fecha de jubilación.

Reserva e Inversión: el régimen financiero que se sigue para las personas del seguro de riesgos del trabajo y el seguro de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte e indemnización global y cesantía en edad avanzada, es el de primas escalonadas, la constitución de reservas actuariales fue prioritaria sobre las financieras, con el fin de garantizar el pago de los compromisos de pensiones, indemnizaciones globales, amortizaciones de créditos otorgados a los trabajadores y entrega de depósitos.

De acuerdo a la ley, la inversión de reservas financieras del Instituto debería hacerse en las mejores condiciones posibles de seguridad, rendimiento y liquidez, prefiriéndose las que además garantizaran mayor utilidad social¹¹⁴.

¹¹⁴V. ISSSTE.(1995) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado. 1ª edición, México.

3.3.3. Otros programas

3.3.3.1. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas¹¹⁵

Los planes de pensiones para los militares se remontan a la década de los años veinte con la publicación de la Ley de Retiro y Pensiones del Ejército y Armada en 1926, misma que sufrió diversas modificaciones posteriores hasta que en 1961 se promulga la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).

La Ley entró en vigor en 1976 y considera las siguientes pensiones: por retiro, por quedar inutilizado en acción de armas, en otros actos de servicio, o fuera de servicio o por solicitarse después de 20 años o más de servicio. Se calcula que su cobertura en 1996 incluía 229,152 miembros en activo¹¹⁶.

La cuotas para el seguro de vida obligatorio las establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) mientras que las contribuciones son realizadas por el gobierno y el asegurado. La Ley establece que adicionalmente a estas prestaciones, se ofrecen servicios de atención médica a los retirados así como a sus familiares.

¹¹⁵V. ISSFAM.(1995); Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, editada por el Instituto, México.

¹¹⁶ISSFAM.(1995). Op. cit.

3.3.3.2. Electricistas

Durante el gobierno de Ávila Camacho se incluyeron provisiones respecto al retiro en el contrato colectivo de los electricistas y en 1968 se da paso a un programa integral de Seguridad Social para los trabajadores de planta y transitorios de la Compañía de Luz y Fuerza (CLF).

Para 1976 la cobertura directa se calculaba en 42 mil afiliados y para 1985 esta se había incrementado a 73 mil trabajadores.

Las modificaciones actuales en la estructura del sector eléctrico condujo a una reducción en el personal empleado por esta empresa y para 1996 la cobertura directa se redujo a 35 mil trabajadores. Este programa es financiado por las contribuciones realizadas por los empleados y la empresa, mientras que los beneficios de jubilación se basan en el salario base y el tiempo de servicio¹¹⁷.

3.3.3.3. Petroleros

Los trabajadores petroleros lograron incluir provisiones para el retiro en su contrato colectivo durante el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, periodo en el cual fue nacionalizada la industria petrolera en México. Este programa abarca a todos los trabajadores tanto de planta como a los transitorios.

¹¹⁷V. Luz y Fuerza del Centro.(1996); Contrato Colectivo de Trabajo. Editado por el Sindicato de Mexicano de Electricistas. México.

En 1976 la cobertura directa alcanzaba 88 mil trabajadores, incrementándose a 156 mil en 1986 y 135 mil en 1996¹¹⁸. Las contribuciones las realizan tanto los trabajadores como la empresa, las cuales pasan a formar parte de un fondo común, mientras que los beneficios son calculados considerando el promedio del salario ordinario en puestos permanentes en el último año de servicio y ajustado por el tiempo de servicio.

3.4. Causas de la reforma

3.4.1. Sector Bancario y de Seguros

El sistema bancario mexicano de ser nacionalizado se ha convertirlo en un negocio privado enfrenta una seria crisis de liquidez. La recuperación del sector financiero ha sido mas lenta que en otros sectores de la economía.

Las tasas de interés se incrementaron cinco veces entre diciembre de 1994 y marzo de 1995, hasta alcanzar un nivel de 110 por ciento para créditos interbancarios¹¹⁹, mientras que el aumento en el costo de créditos al consumo fue aún más pronunciado.

A medida que el número de créditos vencidos se acrecentaba, también crecían los problemas de liquidez de los bancos. Por consiguiente, estos tuvieron que asignar más recursos para cubrir las pérdidas por préstamos.

¹¹⁸V. PEMEX.(1997); Contrato Colectivo de Trabajo, Editado por la Institución. México.

¹¹⁹V. Revista, Latin Finance, Special Proyects, "Mexico building for the Future", Marzo de 1997.Editado en Coral Gables, Florida. EE.UU. p. 38.

El volumen de capitalización cayo, situación que se profundizó aún más por el debilitamiento del tipo de cambio que incrementó el valor de las deudas contratadas en dólares. Con ello se resume algunos de los efectos de la crisis económica generada en México a finales de 1994.

Para enfrentar este problema financiero (1995) el gobierno instituyó una serie de programas de alivio a deudores. Alentando a los deudores a cumplir, mediante contratos individualizados.

Generándose gran desconcierto social y provocándose la formación a nivel nacional del grupo “los Barzonistas”, que en un principio tenía un corte plenamente agrícola, transformándose en un movimiento de personas morosas del área urbana que se defendían ante la escalada de medidas punitivas de los sectores financieros de corte especulativo y producto de la crisis financiera de octubre de 1994.

A partir de esa fecha surgió un nuevo instrumento bancario denominado Unidades de Inversión¹²⁰ (UDIS, un proyecto financiero ya establecido en Chile y de escasos resultados en ese país). Mediante este nuevo concepto los deudores podían reestructurar los créditos bajo una unidad monetaria de relativa estabilidad, considerando que la inflación era bastante alta y evitando con ello pagar los intereses con la inflación esperada, la cual hacía posible obtener importantes ahorros en el pago de intereses. De hecho así era este proyecto de reestructuración de deudas, pero ha sido difícil el aplicar dichas medidas a personas con alto grado de morosidad.

Para controlar el riesgo de las tasas de interés, la regulación limitaba el monto de las reestructuraciones de créditos en UDIS de acuerdo con el valor de depósitos en UDIS con los que contaba los bancos.

¹²⁰Instrumento financiero basado en el Índice de precios al consumidor mensual y soportado bajo una política unitaria restrictiva constante frente a los altos índices de inflación y mediante la cual se protege el poder adquisitivo de las personas.

De hecho este control se perdió generando en la actualidad graves problemas de liquidez y provocado el cierre de un número considerable de bancos.

A pesar de la creación de otra institución bastante discutida y controversial llamada el Fondo Bancario para la Protección del Ahorro (FOBAPROA), no se pudo evitar una grave situación de liquidez en las principales instituciones de crédito.

Es en este contexto que el Gobierno Federal, establece un nuevo sistema de ahorro para el retiro, en donde los principales administradores de la misma serían estas instituciones financieras nacionales. Su término técnico es: Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores), que bajo una reglamentación especial son las depositarias de la mayoría de las cuentas de los trabajadores mexicanos.

En sí representa una fuente importante de fondos para estas instituciones, las cuales además de administrar las cuentas, cobran un porcentaje por dicha función. La conformación del sistema bancario mexicano, ha tendido a la concentración en grandes consorcios que incluyen Casas de Bolsa, Aseguradoras, Bancos, entre otras actividades y representa a corto plazo un gran interés tener a su cargo esta nueva cartera de clientes.

Entre las principales Afores, tenemos: Banco Atlántico Promex, Banamex, Bancomer, Bancrecer Dresdner, Solida Banorte Generali, Bital, Capitaliza, Confía Principal, Garante, Génesis Metropolitan, Inbursa, Previnter, Profuturo GNP, Santander Mexicano, Tepeyac, XXI y Zurich.

En la primera etapa de inscripción de Afores, surgieron bastantes instituciones interesadas, pero a medida que pasa el tiempo, también se está produciendo una concentración de las cuentas del SAR, en cuatro instituciones. Para 1997, se habían registrado 11,691,783 trabajadores, lo que representaba según estimaciones el 99.6 por ciento del mercado potencial estimado en 11,743,455 trabajadores.

De estos el 75.3 por ciento fueron registrados por seis administradoras que son: Bancomer 16.2 por ciento; Santander Mexicano 14.4 por ciento; Profuturo GNP 12.5 por ciento; Banamex 12.0 por ciento; Garante 11.0 por ciento; y por último Bital 9.2 por ciento respectivamente. Es claro que además de un interés del gobierno federal por incrementar la capacidad de ahorro interno del país, también busca darle solidez al tan afectado sistema bancario nacional.

3.4.2. El papel del Banco Mundial

La reforma en los programas de jubilación es un área muy a fin para la participación del Banco Mundial, tiene implicaciones macroeconómicas y fiscales, incluye los programas sociales más comunes aplicados a la población de países en desarrollo, así como líneas de crédito.

Es por ello que el Banco ha intervenido ampliamente en el esfuerzo latinoamericano dando asesoría informal (a veces confidencial) en las primeras etapas de desarrollo del programa y en ocasiones con trabajos formales económicos y sectoriales. La asesoría, que suele incluir consultores de planta del Banco financiados por este¹²¹.

¹²¹Cabe señalar que el Banco Mundial, tiene una unidad central especializada de expertos a nivel mundial sobre reformas de seguro social.

Dentro de las consultas se concentran en los siguientes aspectos:

- 1.- Ayuda para identificar el problema y su magnitud así como para determinar las consecuencias fiscales, macroeconómicas y sociales;
- 2.- Colaboración para formular opciones de política que aborden asuntos que surjan del diagnóstico;
- 3.- Evaluación de los costos fiscales y de transición asociados a la reforma y recomendaciones para financiarlos;
- 4.- Acceso a la tecnología y a modelos alternativos para proyecciones y simulaciones actuariales y macroeconómicas;
- 5.- Complementación de los esfuerzos de otras agencias internacionales que operan en el área como la Organización Internacional de Trabajo (OIT) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID);
- 6.- Difusión de publicaciones y seminarios para introducir la opinión pública a favor de la reforma¹²²; y
- 7.- Apoyo a las reformas complementarias, pues no es posible esperar que la transformación de la seguridad social funcione independientemente. La reforma de la jubilación no puede darse con un sector bancario débil, ya que sería muy riesgoso y poco recomendable que los fondos para pensiones se convirtieran en poseedores de pasivos bancarios comerciales.

Desde organismos financieros como el Banco Mundial, se arrojan estudios sobre la preocupación de la baja capacidad de ahorro de los pobladores en países en vías de desarrollo. De hecho plantean y reconocen que hasta la fecha en Asia, África y América Latina, los ancianos todavía constituyen una porción pequeña de la población y su estructura familiar (compuesta de familias extensas) todavía establece un soporte para las personas mayores.

¹²²Es ampliamente reconocido, que en un país donde la reforma se enfrentaba a una oposición política, el reconocimiento del trabajo del Banco Mundial por parte de diversos grupos sociales reforzó la posición del gobierno.

La transformación de la familia extensa y el debilitamiento de los vínculos comunales producto de la urbanización, la movilidad, las guerras y la hambruna, dejan a estos sistemas informales de sustento en un proceso de extinción.

Es por ello que se insiste por parte de éstos organismos la necesidad de reevaluar las políticas en países de América Latina, Europa Oriental y la antigua Unión Soviética, ya que no pueden consolidar los programas formales de seguridad económica en la vejez, que establecieron hace mucho tiempo.

En un estudio del Banco Mundial se afirma que las disposiciones poco estrictas relativas a la jubilación anticipada, unidas a las pensiones generosas, han exigido tasas de aporte altas que han conducido a la evasión generalizada¹²³.

Un factor importante en América Latina y en México a sido la baja participación en las aportaciones para los sistemas de pensiones por el incremento del mercado laboral informal. Así como las crisis económicas, que han generado una tasa de desempleo masivo y deja a un lado a muchas personas de su retiro por jubilación.

De hecho los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) tienen problemas semejantes, pues su población avanza en edad y su productividad se esta estancando.

¹²³V. Banco Mundial. (1994); Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo; Envejecimiento sin crisis, Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento, Resumen. Editado por el Banco Mundial. Washington. EE.UU.

El Banco Mundial ha propuesto un sistema nuevo en la mayoría de las economías latinoamericanas y mecanismos de transición que sean aceptables para los ancianos, los cuales por la situación actual de las economías han sido inducidos a esperar más (alargar el periodo laboral o en su defecto, producir jubilaciones anticipadas con bajos rendimientos).

Se está avanzando hacia un sistema que combine los planes de pensiones de administración pública, destinados a satisfacer necesidades básicas, con planes de pensiones ocupacionales de administración privada o cuentas de ahorro personales que satisfagan la demanda de ingresos alto de los grupos de ingreso mediano y alto.

El problema consiste en efectuar reformas beneficiosas a largo plazo para el país como un todo, aunque esto signifique, a corto plazo, privar a algunos grupos de ciertos beneficios.

Es decir que las personas de ingresos medianos tengan que sustentar un sistema del cual las tasa de ganancias sean reducidas en los primeros 5 años. De hecho los organismos financieros tanto nacionales como internacionales, ven un potencial interesante en el porcentaje de jóvenes que ingresan al mercado de trabajo de los países en desarrollo, para conformar un sistema de base amplia que a corto plazo sea un capital financiero apreciable y a largo plazo un sustento para la población mayor de 60 años en éstos países.

En esta perspectiva los organismos internacionales, han girado recomendaciones a los gobiernos locales para que adopten una serie de medidas, entre ellas tenemos:

- 1.- La reglamentación de fondos de pensiones privados;
- 2.- Imponer el ahorro, garantizar beneficios; ofrecer incentivos tributarios; crear un sistema legal que produzca instituciones financieras confiables; y
- 3.- Atenuar la inflación para fomentar el ahorro voluntario, entre otras cosas.

Es por ello que el Banco Mundial, beneficia a los gobiernos que actúan en ese sentido con préstamos y renegociaciones para el pago de sus deudas. Tal es el caso de la noticia del 1 de julio de 1998, donde dicha institución anunció un préstamo de 700 millones de dólares para apoyar un plan de reforma en el sector salud, que incluía la modernización del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Este empréstito se trató del segundo mayor préstamo del Banco Mundial a México, después de uno de mil millones de dólares aprobado en junio de 1995, para apoyar la reforma del sector financiero¹²⁴. Así lo mencionaba Jean Jaques de Saint Antonie, jefe del equipo en México del Banco Mundial. Por otra parte dicho funcionario afirmó que la reforma del sector salud es una parte del plan dirigido a hacer frente a las obligaciones contingentes del gobierno y al mismo tiempo se promueven medidas para mejorar la calidad de los servicios públicos.

¹²⁴V. Periódico La Jornada, 1 de julio de 1998. "700 mmd, crédito del Banco Mundial para el sector salud y reforma del IMSS. Editado en México D.F.

Para 1998, se aprueba un segundo paquete financiero para el gobierno mexicano, con un monto total de mil 305.2 millones de dólares para apoyar cuatro programas prioritarios comprendidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000.

El crédito más importante de 725 millones de dólares se mencionaba que iba a ser utilizado para impulsar la reforma del sector salud. El segundo apoyo crediticio, por 400 millones de dólares, serviría para consolidar el marco regulatorio del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

Para la preparación de la reforma tanto de los sistemas estatales como el correspondiente a los trabajadores del sector público (que como se menciona en esta investigación constituyó una segunda etapa de aplicación del nuevo sistema). Y por último el tercer paquete crediticio de 108.2 millones de dólares iban a ser dedicados al establecimiento de un proyecto que tenía como objeto el ampliar el acceso a la educación superior mediante el otorgamiento de créditos a jóvenes que cuentan con méritos y capacidad, pero no tienen recursos para acceder a ese nivel educativo¹²⁵. Estos son los tres sectores (salud, pensiones y educación) por lo que el Banco Mundial, destina fondos a los países en vías de desarrollo. El problema es que no se llegan a cubrir dichos objetivos y tampoco son bien administrados por los gobiernos locales.

En esta acción queda claro el interés del Banco Mundial por apoyar las transformaciones del sector salud, y coincide con la aprobación de la nueva Ley de la Seguridad Social, en 1995 y el paquete de prestamos dispuestos por este organismo a México.

¹²⁵V. Periódico, La Jornada, 15 de septiembre de 1998. "Recibirá México mil 305.2 mmd, del Banco Mundial". Editado en México D.F.

De hecho el préstamo va unido generalmente a recomendaciones directas a los gobiernos receptores y en el caso de México, ha sido de los más firmes impulsores de los cambios en el sector salud, así como su sistema de pensiones, llegando a realizar el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

La reforma al sistema de pensiones es el resultado de un proceso complejo de aplicación de políticas públicas que obedeció tanto a factores internos del propio sistema como a factores externos que se vinculaban estrechamente a éste. De hecho, es un fenómeno que se han presentado a nivel mundial y del cual México no ha sido la excepción.

Los factores internos se refieren fundamentalmente a desequilibrios actuariales que originan serias presiones financieras sobre los organismos encargados de administrarlos. También se incluyen problemas de diseño que impiden su adecuada función como mecanismo para redistribuir el ingreso y atacar los niveles de pobreza de la sociedad o a elementos que conducen a problemas de riesgo moral e informalidad en el mercado de trabajo.

En cuanto a los factores externos, el más relevante se refiere a cambios en las tendencias demográficas, que se traducen en una creciente necesidad de obtener recursos fiscales para mantener los sistemas de pensiones, lo cual es incompatible con conservar las finanzas públicas equilibradas. Cabe señalar que la forma en como se presentan dichos problemas varía para cada país, siendo más graves en unos que en otros.

De la misma manera, la forma de enfrentarlos es distinta ya que mientras unos gobiernos deciden realizar cambios menores, en otros se ha optado por reformas radicales. La opción seleccionada no sólo es resultado de una decisión de la autoridad, sino que obedece a un complejo proceso de economía política, en el cual intervienen los diversos grupos sociales en la medida en que los efectos de la reforma incide tanto inter-generacionalmente como intra-generacionalmente.

En el caso mexicano, del diagnóstico de los distintos problemas que enfrentaba el sistema IVCM y que a continuación se discuten, surgió la necesidad de optar por una reforma más profunda que condujera a la sustitución del sistema de reparto por uno de capitalización total basado en cuentas individuales y con una garantía de pensión mínima.

Uno de los problemas detectados en el sistema, fue el desequilibrio actuarial y ciertos problemas de diseño (Ver Anexo). Como ya se ha planteado el Sistema de Pensiones IVCM en México, era un plan de reparto de beneficios definidos. Esto implicaba el pago de las pensiones, que obedecía a beneficios prometidos en el pasado, se realizaba con los recursos derivados de las contribuciones de los trabajadores activos y las personas futuras debían ser cubiertas con las contribuciones actuales, para ver una evolución reciente de los derechohabientes (Ver Anexo). Este tipo de planes requiere una relación actuarial entre contribuciones y beneficios. Históricamente la cantidad de contribuciones se mantuvo prácticamente estancada desde 1944 en 6 por ciento del Salario Base de Cotización (SBC) aumentando gradualmente a partir de 1990 hasta alcanzar el 8,5 por ciento del SBC en 1996¹²⁶.

¹²⁶Villagómez, Alejandro y Solís Fernando.(1997); Op. cit. p. 21.

Por otro lado los beneficios fueron en aumento tanto en magnitud como en la cobertura de beneficiarios, ya que se extendieron gradualmente hacia otros dependientes del asegurado. La pensión mínima también aumentó, ya que de representar alrededor del 40 por ciento del salario mínimo durante las últimas dos décadas, se incrementó entre 1990 a 1995 hasta llegar al 100 por ciento este último año. Para que el sistema mantuviera su equilibrio actuarial hubiera sido necesario aumentar las contribuciones o reducir los beneficios (o una combinación de ambos).

De acuerdo a un Estudio del IMSS¹²⁷, se calcula que de haber mantenido el esquema del Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM) se hubiera requerido aumentar las contribuciones a 23,3 por ciento del SBC en el año 2020.

Alternativamente de no darse un aumento en las contribuciones, el financiamiento del pago hubiera tenido que provenir de recursos fiscales. Debe tenerse en cuenta que parte de este problema se debe a que el IVCM no mantuvo su estructura original de un plan con capitalización parcial.

Es decir, cuando el sistema inicio sus operaciones, la baja proporción de pensionados a contribuyentes permitió la generación de una reserva que fue utilizada para financiar la creación de infraestructura del IMSS, así como para subsidiar otros programas deficitarios como el de enfermedades y maternidad, situación que se mantuvo hasta la reforma.

¹²⁷V. IMSS.(1995); Aportaciones al Debate: La Seguridad Social ante el Futuro, Editado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, México.

Sin desestimar la importancia del apoyo a estas otras actividades, en términos del funcionamiento del sistema de pensiones, el uso inadecuado de estas reservas condujo a su descapitalización por lo que para 1995 las reservas representaron alrededor del 0.4 por ciento del Producto Interno Bruto de México. De haberse mantenido una adecuada acumulación estas reservas podrían haber representado en 1994, el 11 por ciento del PIB considerando los flujos de caja inherentes a la operación del sistema y suponiendo una tasa de interés real del 3.5 por ciento anual¹²⁸.

Otros problemas de diseño en el esquema IVCM, se refiere a la pobre relación entre las contribuciones y los beneficios, aspecto que tiene varios elementos. La primera se refiere a la fórmula utilizada para el cálculo de los beneficios y que considera sólo al salario promedio obtenido durante los cinco últimos años antes de la jubilación¹²⁹.

Si consideramos un trabajador que represente al afiliado promedio al IMSS y suponiendo que cotizó 25 años, su tasa de reemplazo sería el 68.7 por ciento. Si en cambio su pensión se hubiese calculado con base al promedio de su salario durante todo el periodo de contribución, 25 años esta tasa de reemplazo sería del 84.8 por ciento¹³⁰.

¹²⁸V. Villagómez, Alejandro y Solís Fernando.(1997); Op. cit.

¹²⁹En base a la información disponible sobre el desarrollo salarial de un trabajador promedio afiliado al IMSS, el nivel de salarios crece con la edad hasta un punto determinado (aproximadamente los 43 años) y a partir de esta edad el salario decrece sostenidamente hasta la edad de retiro.

¹³⁰Para dicho cálculo se utilizó información histórica de salario de un individuo promedio que ha cotizado al IMSS. La fórmula de beneficio, utilizada es la vigente a partir de 1991. Sin embargo, si se utiliza la fórmula de beneficios del sistema IVCM, aplicada antes de 1991, el resultado es semejante: en el caso de las tasas de reemplazo sin del 57,7 por ciento y 76,2 respectivamente.

También se puede afirmar la pobre relación entre contribuciones y beneficios con el siguiente ejercicio. En promedio, el IMSS pagaba por cada trabajador asegurado una pensión durante 18 años y la pensión correspondiente a la viuda durante 12 años. En suma, esto asciende a una pensión equivalente de 30 años, mientras que la antigüedad promedio de cotización al sistema es de 20 años. Incluso, en algunos casos las cotizaciones corresponden a sólo 10 años, establecido como el periodo mínimo de contribución para tener derecho a los beneficios (según la Ley anterior) en cuyo caso un trabajador independiente de su nivel de ingreso, recibía pensiones que actuarialmente excedían lo aportado al sistema. Cabe señalar que la pobre relación entre contribuciones y beneficios afectaba especialmente a los individuos de bajos ingresos. Se puede observar los detalles de las prestaciones en el Anexo; así como los conceptos detallados.

En este sentido, para el caso de un trabajador que ganaba un salario mínimo, la diferencia en el monto de su pensión entre cotizar 10 o 45 años era del 14.7 por ciento, mientras que para niveles entre 7 y 10 salarios mínimos esta diferencia era de hasta 650 por ciento¹³¹.

Por otro lado si un trabajador cotizaba por un periodo menor a los 10 años perdía todo el derecho a los beneficios, así como a la recuperación de sus contribuciones, siendo de nueva cuenta una de las situaciones más comunes entre trabajadores de muy baja calificación que enfrentan una alta rotación en el mercado laboral.

¹³¹V. IMSS.(1995); Op. cit.

El aspecto de la portabilidad de los beneficios era también una deficiencia de diseño del sistema anterior, la cual se corrige sólo parcialmente con el nuevo y que se asocia generalmente a planes de beneficios definidos. Para que se pueda presentar una portabilidad entre los diferentes sistemas de pensiones se requiere que estos beneficios no se vean reducidos o pierdan al cambiar de trabajo dentro del sistema formal. Debido a la fragmentación del sistema mexicano de pensiones (reflejo del desarrollo corporativista del sector laboral) un trabajador que cambiaba del sector privado al público o viceversa, implicaba transferirse al sistema de cuentas individuales del ISSSTE, perdiendo sus derechos del primer programa. De hecho, la falta de portabilidad puede constituirse en una restricción a la movilidad en el mercado laboral.

Según el Plan Nacional de Desarrollo, la situación de la seguridad social de 1995, el IMSS registró ingresos propios por 39,008.8 millones de pesos, monto inferior en 17.2 por ciento en términos reales con relación a los ingresos del año, debido a la disminución del número de cotizantes, el deterioro real del salario y el menor índice de cobranza alcanzado. Del total de sus ingresos, el 57.7 por ciento se destinaron a las prestaciones médicas, 34.1 por ciento a prestaciones económicas y 8.4 por ciento restante a prestaciones sociales, infraestructura y otros.

El gasto programable del IMSS, para ese año fue de 42.189.7 millones de pesos y representó en términos reales, 9.9 por ciento menos con relación a 1994, ya que se vio impactado por un mayor uso de los inventarios, el menor pago de las prestaciones en dinero y el decreciente ritmo de la inversión¹³².

¹³²V. Poder Ejecutivo Federal.(1996); Plan Nacional de Desarrollo; informe de Ejecución 1995. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos, Dirección General de Contabilidad Gubernamental. México D.F. p. 175.

Por otro lado el ISSSTE, obtuvo ingresos propios por 12,265.3 millones de pesos, que significó una caída en términos reales de 7.5 por ciento, por el deterioro real del ingreso de sus cotizantes, el cual se compensó parcialmente con las utilidades del sistema de tiendas, así como por los rendimientos generados por los fideicomisos del Fovisste y la recuperación de adeudos de ejercicios anteriores a 1995. Conforme a las prioridades programáticas del Instituto, su gasto registro un monto de 11,147.9 millones de pesos, inferior en 17.6 por ciento anual real; se distribuyó en 48.3 por ciento al fondo de prestaciones económicas; 28.5 por ciento al de atención a la salud; 12.0 por ciento al de la vivienda; y el restante 11.2 por ciento al de prestaciones sociales, regulación y apoyo.

Como se puede observar por estas cifras, las dos principales instituciones de seguridad social en México, a partir de 1995 no se han recuperado, ni en la cantidad de sus percepciones, ni la forma para destinarlo a las áreas de mayor prioridad de sus servicios. Es lamentable no solo la carencia de los recursos, sino también la mala administración que se viene registrando desde hace muchos años. Esto ha tenido un impacto directo en las pensiones para jubilación, las cuales ha sido las obligaciones que han sustentado a otros servicios dentro de las instituciones como servicios médicos y mantenimiento de infraestructura.

3.5. Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

El SAR, es un sistema de ahorro obligatorio de contribuciones concretas y complementario de los esquemas de pensiones de beneficios definidos que reciben los trabajadores por parte del IMSS e ISSSTE.

El sistema esta basado en cuentas individuales por trabajador, las cuales a su vez tienen dos subcuentas: una de retiro y una de vivienda. Para los trabajadores sujetos a las leyes del IMSS e Infonavit, la subcuenta de retiro se constituye como una aportación patronal igual al 2 por ciento del Salario Base de Cotización (SBC). Definido por la Ley del Seguro Social con un tope máximo de 25 veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal (D.F.) y la segunda con una aportación patronal igual al 5 por ciento del SBC, definido en la Ley Federal del Trabajo, con un tope máximo de 10 veces el salario mínimo general que rija en el área geográfica correspondiente¹³³.

La Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995, con vigencia a partir del 1 de julio de 1997, reestructuró lo seguros amparados en el régimen obligatorio del Seguro Social, quedando estructurado en la siguiente manera:

- 1.- Riesgos de Trabajo (RT);
- 2.- Enfermedades y Maternidad (EM);
- 3.- Invalidez y Vida (IV);
- 4.- Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV); y
- 5.- Guarderías y Prestaciones Sociales. Sin duda el efecto más importante de la reestructura lo constituye la creación de un nuevo SAR.

Para los trabajadores sujetos a la Ley del ISSSTE, la subcuenta de retiro se constituye con una aportación patronal igual al 2 por ciento del sueldo básico de cotización definido en la propia Ley, con un tope máximo de 25 veces el salario mínimo general vigente en el D.F.

¹³³Rohde Faraudo, Cristina.(1996); La reforma al Sistema de Pensiones en México y su impacto en las finanzas públicas. Instituto Tecnológico Autónomo de México. México. p. 62.

En el caso del fondo para vivienda se conforma con una aportación patronal del 5 por ciento del sueldo básico de cotización previsto en la Ley del ISSSTE, teniendo un tope máximo de 10 veces el salario mínimo general que dictamine la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

De esta forma, el SAR, consiste en un sistema de cuentas individualizadas, el cual permite que el trabajador pueda estar al tanto de sus estados de cuenta de manera que pueda detectar cualquier anomalía o violación a la ley en el manejo de sus fondos o en el de las aportaciones a las que tiene derecho. Además, este sistema facilitará la movilidad de la fuerza laboral, al no hacer dependiente la pensión de un trabajador, del requisito de tener que laborar en un mismo lugar un mínimo número de años¹³⁴. Asimismo el otorgamiento de las prestaciones derivadas de este seguro de Retiro, Cesantía en edad avanzada, Vejez y muerte de los pensionados (RCV) requiere del cumplimiento de periodos de espera medidos en las semanas de cotización reconocidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En el caso de México la propuesta presidencial para la transformación del sistema de pensiones fue discutida en el Congreso de la Unión y fue aprobada en diciembre de 1995 y las regulaciones en cuanto al sistema que contiene la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, se aprobaron en abril de 1996.

El sistema inicio su funcionamiento el 1 de julio de 1997. Como es sabido la iniciativa era parte del programa de gobierno de Salinas de Gortari, pero es aplicada de manera tardía la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León. De hecho ya había bastante camino avanzado con la modificación de la Ley del Seguro Social.

¹³⁴Espejel Lozoya, Raúl A.(1993); *Invirtiendo a largo plazo, el problema de selección de cartera de Fondos del Instituto Tecnológico Autónomo de México*. México D.F. p. 3.

Es importante mencionar que en México antes de la creación del SAR, los trabajadores de ingresos bajos difícilmente podían acceder a los servicios financieros que ofrecen una mejor mezcla de riesgo y rendimiento. A través del SAR y en base a sus predicciones los trabajadores, tendrán acceso a un instrumento de ahorro donde podrán obtener una tasa de interés real positiva¹³⁵

La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, vista de manera global, del cual la Ley del Seguro Social fue su primera parte, entrañó un trabajo legislativo continuo de más de seis meses.

Los representantes de las comisiones legislativas analizaron y discutieron las experiencias de otros países, principalmente en América de Sur (Chile y Argentina) de Asia (Singapur, Malasia, Tailandia y Corea) y de Europa (Reino Unido).

Se realizaron foros y audiencias con la participación de los más importantes líderes empresariales. También comparecieron los principales funcionarios del ejecutivo con competencia en el tema.

Hubo debates y negociaciones muy importantes entre partidos políticos y en las comisiones legislativas de Hacienda y de Trabajo entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Se utilizaron las experiencias de otros países para generar la Ley para México.

¹³⁵Bodenstedt Engel, Arturo W.(1994); El Sistema de Ahorro para el Retiro, la acumulación de capital y las rentas vitalicias. Instituto Tecnológico Autónomo de México. México D.F. p. 35.

El principal objetivo a nivel legislativo para la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) era:

- 1.- Manejo transparente y rentable de los fondos para el retiro de los trabajadores;
- 2.- La adecuada vigilancia y supervisión con el concurso de todos los sectores interesados (principalmente trabajadores);
- 3.- Orientación de recursos a los objetivos de interés nacional; y
- 4.- Definición de los propietarios de las administradoras de fondos para el retiro (Afores) incluyendo la inversión extranjera y prevención de todas las situaciones que pudieran generar conflictos de intereses¹³⁶.

Se propuso crear una comisión reguladora, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) para asegurar el funcionamiento adecuado del sistema, lo que entraña una seria responsabilidad. La comisión tiene sus funciones especificadas en la Ley, pero también cuenta con elementos de flexibilidad y discrecionalidad, como lo requiere un sistema de ahorro. Es una ley que tiene cerrojos, tanto por sus facultades de regulación y supervisión que se otorgan a la Comisión y a sus órganos de gobierno, como por los delitos que se tipifican y por las capacidades de sanción que se otorgan.

Los consejos de administración deberán de contar con un contravalor normativo y consejeros independientes a fin de fortalecer el espíritu de autorregulación que debe estimularse en cada institución. La supervisión del sistema tiene un carácter participativo. Se fortalece a través la Comisión Consultiva y de Vigilancia, particularmente para opinar en asuntos de gran preocupación, en especial para los trabajadores. La Comisión tiene un carácter tripartita de representación, gubernamental, obrera y patronal, como la del Consar.

¹³⁶V. Consar.(1998); Boletín Informativo del SAR. Editado por esta Institución. México D.F. Num. 2. Año 3. Abril.

Otro debate se refirió a la canalización que se producirá mediante las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (Siefores) que deberá cumplir propósitos vinculados al desarrollo nacional y no especulativos o de escaso interés para el país. El régimen de inversión previsto en la Ley establece criterios generales que se refieren hacia dónde pueden ir los recursos y en que instrumentos se debe invertir. Las Siefores únicamente pueden operar con valores a cargo del Gobierno Federal y con aquellos que se encuentren escritos en el Registro Nacional e Intermediarios.

En materia de instrumentos, se establece la posibilidad de invertir en valores gubernamentales o públicos de deuda, así como en valores de renta fija y acciones de empresas privadas de primera línea, en términos de prestigio, solvencia y rentabilidad. Eventualmente se podrá invertir en empresas grandes de México y obtener altas tasas de interés por arriba de las promedio en el mercado.

De conformidad con la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro las Siefores deben contar con un Comité de Inversión el cual será el que determine la política y estrategia de inversión, la composición de los activos de la sociedad y la designación de los operadores que ejecuten la política de inversión. Respecto a éstos su designación debe contar siempre con el voto favorable de los consejeros independientes. Este Comité debe sesionar como mínimo una vez al mes y sus sesiones no son válidas sin la presencia de cuando menos un consejero independiente. De cada sesión debe levantarse acta pormenorizada, la cual debe estar a disposición del Consar.

En la selección de los valores, el Comité de Inversión debe basarse en indicadores de rentabilidad, riesgo y costo de oportunidad, buscando identificar oportunidades de inversión seleccionando la mejor alternativa global. Además del citado Comité, la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, prevé la existencia del Comité de Análisis de Riesgos, el cual tiene como objeto el establecimiento de los criterios y lineamientos para la selección de los riesgos crediticios permisibles de los valores que integran las carteras de las Siefos¹³⁷. Las Afores pueden operar varias Siefos, las cuales deben tener una composición de su cartera distinta, atendiendo a diversos grados de riesgos.

Sin perjuicio de lo anterior, las Afores están obligadas a operar, en todo caso, una Siefos cuya cartera esté integrada fundamentalmente por valores cuyas características específicas preserven el valor adquisitivo del ahorro de los trabajadores, así como por aquellos otros que a juicio de Consar se orienten al propósito mencionado.

En cuanto a las políticas de operación de las Siefos, podemos distinguir las siguientes¹³⁸ :

1.- Precio y plazo de liquidación de las operaciones; en este punto cabe mencionar que las operaciones de compraventa de acciones de las Siefos, se liquidan el mismo día que se realizan, si se efectúan dentro del horario de operación. En caso de operaciones realizadas en horario posterior, se consideran como solicitadas en el día hábil siguiente y se liquidan al precio vigente de las acciones de la sociedad el día que se realizan la venta de las acciones.

¹³⁷Consar.(1997); Boletín Informativo SAR. Editado por esta Institución. México D.F. Num. 13. Julio- Agosto. p. 3.

¹³⁸V. Consar.(1997); Boletín Informativo SAR. Editado por esta Institución. México D.F. Num. 16. Diciembre.

2.- Política de permanencia del fondo; los recursos de la cuenta individual del trabajador debe permanecer invertido en acciones de las Siefores cuando menos un año, salvo en los casos siguientes:

- a) Que el trabajador solicite el traspaso de su cuenta individual a otra Afore o se transfieran sus recursos a otra Siefore operada por la misma Afore que opere su cuenta individual, como consecuencia del cambio del régimen de comisiones o de las políticas de inversión contenidas en el prospecto de información;
- b) Cuando la Afore entre en estado de disolución; y
- c) Cuando se retiren la totalidad de los recursos de la cuenta individual con motivo de la contratación de una renta vitalicia o, en su caso se agoten los recursos de la misma por haberse efectuado retiros programados.

En resumen el régimen de inversión de las Siefores, debe ajustarse a las opiniones del Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Comité Consultivo de Vigilancia del Consar, asimismo debe contar con las siguientes características: El 100 por ciento de su activo total debe estar representado por efectivo y valores.

La cartera de valores de las Siefores debe integrarse por los siguiente instrumentos:

- 1.- Instrumentos emitidos o avalados por el Gobierno Federal;
- 2.- Instrumentos de renta variable;
- 3.- Instrumentos de deuda emitidos por empresas privadas; instrumentos de deuda emitidos o avalados por instituciones de banca múltiple o de banca de desarrollo;
- 4.- Títulos cuyas características específicas preserven su valor adquisitivo conforme al índice Nacional de Precios al Consumidor (IPC); y por último el
- 5.- Acciones de otras sociedades de inversión, excepto Siefores.

El régimen de Inversión debe otorgar la mayor seguridad y la obtención de una adecuada rentabilidad de los recursos de los trabajadores, así como incrementar el ahorro interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos a largo plazo acorde con el sistema de pensiones. Así lo establece el artículo 43 de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, donde se procurará otorgar la mayor seguridad y la obtención de una adecuada rentabilidad de recursos de los trabajadores.

Se integró de manera concreta la posibilidad de invertir en valores de la banca de desarrollo que pueden coadyuvar a la recuperación económica. Como fórmula novedosa, se agregó explícitamente la posibilidad de invertir en valores que preserven el valor adquisitivo, donde los nuevos bonos en Unidades de Inversión (UDIS) indexadas pueden desempeñar un papel importante.

La Ley no establece porcentajes fijos de inversión, ya que se consideró que ello debía quedar en la reglamentación y la decisión en los órganos de gobierno. En general, la experiencia de otros países revela un proceso que consta de diversas etapas. Primero, los recursos se invierten principalmente en valores de deuda gubernamental de empresas privadas muy sólidas; después se invierte crecientemente en papel de vivienda y por último en proporciones mayores, pero mayoritarias en el mercado de acciones nacional, que se va saturando. Ahí está lo interesante para el sector privado, que se vería ampliamente beneficiado por esa inyección de capital.

La Ley otorga atención a la administración de riesgos y la protección del poder adquisitivo del ahorro del trabajador. Esta contiene salvaguardas para que el papel en que se invierte sea de empresas de gran solidez.

La figura novedosa del Comité de Análisis de Riesgos se fortaleció y va mucho más allá del precedente chileno que sólo aboca a calificar empresas y es un órgano consultor. Las Siefores, son las que manejan las carteras de inversión. Según la Ley cada administradora determinará el tipo de Siefore que ofrecerá a los trabajadores; probablemente habrá de renta fija y mixtas (renta fija y variable).

En el caso de México, dicha ley reflejó una preocupación muy clara del movimiento obrero, en el sentido que el patrimonio de los trabajadores no resultara drásticamente disminuido por las devaluaciones o por la inflación. Se estableció, así, una fórmula innovadora, mediante la cual cada administradora debería tener una Siefore de seguridad, invertida fundamentalmente en valores indexados por encima de la inflación en UDIS¹³⁹. Otro tema muy debatido fue la propiedad y el régimen de las Afores; en este aspecto se ratificó un principio ya definido en la Ley del Seguro Social, en el sentido de establecer un sistema mixto: Afores privadas, públicas y sociales.

A ciertos grupos sociales no querían que los Bancos manejaran las Afores, por desconfianza y por los riesgos de contaminación derivados de su débil situación financiera actual, así como por la excesiva concentración económica del país. Por otro lado otros grupos sociales no les parecía la idea de que el IMSS manejara una Afore, por el eventual conflicto de intereses y ventajas competitivas disparejas.

Asimismo otros grupos se oponían a que los extranjeros manejaran las Afores por tratarse del ahorro de los trabajadores mexicanos y por razones que argumentaban de soberanía económica.

¹³⁹Nueva unidad monetaria instaurada en México.

Fue un periodo de mucha confrontación de grupos de interés, principalmente las que pugnaban por sus propias Afores: los Bancos, los Sindicatos y los extranjeros. Esas preferencias fueron la razón principal de que los partidos de oposición votaran en su contra.

Para ello, podríamos mencionar que el Partido Acción Nacional (PAN) se opuso que hubiera una Afore pública del IMSS y en principio favorecía un sistema principalmente privado, como el de Chile en donde es predominante la participación privada. Por otra parte, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) deseaba que sólo hubiera una Afore pública, en principio vinculada con el IMSS y se oponía a que las hubiera privadas, más aun a las bancarias y extranjeras. Preferían el sistema de Singapur , donde sólo hay un organismo centralizado de previsión el (Central Provident Fund)¹⁴⁰. La mayoría de la Cámara impulsó una solución de centro, equilibrada. Es decir, un modelo de economía mixta que permite la posibilidad de que haya Afores públicas, privadas y sociales. El sistema mexicano combina las ventajas del de Singapur y el de Chile y se ajusta a las condiciones específicas del país. Así cada trabajador será quien decida que administradora prefiera y también podrá cambiar su decisión.

En cuanto a las aportaciones voluntarias, una de las características más importantes del nuevo sistema de pensiones en nuestro país es la estrecha relación que se establece entre las aportaciones y los beneficios es decir, las pensiones recibidas al retiro van a depender directamente de los recursos que cada trabajador acumule en su cuenta individual durante su vida activa.

¹⁴⁰V. Suárez Dávila, Francisco.(1996); La reforma mexicana de los sistemas de ahorro para el retiro: perspectiva de un legislador. p. 727.

Aún cuando la Ley del Seguro Social establece el monto de las aportaciones obligatorias que deben ser depositadas en las cuentas individuales de los trabajadores, existe la posibilidad de realizar depósitos adicionales a dichos montos obligatorios. Con ese propósito en el diseño del nuevo sistema de pensiones se indujo la subcuenta de “aportaciones voluntarias”. Esta subcuenta, que junto con la de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez y la de Vivienda, integran la cuenta individual propiedad de cada trabajador, tienen características muy distintas a las de las otras dos.

Lo antes mencionado se sustenta en los artículos 192 de la Ley del Seguro Social, el 79 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, el 51 del Reglamento que la desarrolla y el artículo 59 de la nueva Ley de Infonavit. Estas aportaciones voluntarias pueden ser realizadas por los trabajadores o a través de sus patrones en la Afore de su cuenta individual o en una entidad receptora.

En ningún caso, se permite que los agentes promotores puedan recibir pagos de aportaciones voluntarias (porque provocarían una serie de corruptelas en la recepción de fondos). De la subcuenta de aportaciones voluntarias, los trabajadores pueden efectuar retiros una vez cada seis meses. Además de las aportaciones voluntarias propiamente dichas, los patrones pueden realizar aportaciones adicionales a la subcuenta de sus trabajadores, mismas que se entienden adicionales a los beneficios establecidos en los contratos colectivos de trabajo.

Los recursos que integran la subcuenta de aportaciones voluntarias, deben ser invertidos en las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (Siefores) de la Afore elegida por el trabajador.

Por su parte la nueva Ley del Infonavit prevé la posibilidad de que previo consentimiento del trabajador el importe de las aportaciones voluntarias depositadas en su cuenta individual pueda ser transferida a la subcuenta de vivienda, a fin de que sea aplicado para el otorgamiento de un crédito a su favor. En este sentido, el trabajador emplee ese ahorro formado de manera independiente en su futura vivienda.

Asimismo, se señala que los trabajadores de realizar por sí mismo o por conducto de sus patrones depósitos extraordinarios destinados específicamente a los programas de vivienda que apruebe el consejo de administración del Infonavit. Es oportuno señalar que cuando el trabajador o sus beneficiarios tengan derecho a disponer de su cuenta por actualizarse alguno de los riesgos previstos en la Ley del Seguro Social, el saldo de la subcuenta de aportaciones voluntarias no se contabiliza a efecto de determinar el monto constitutivo para calcular la suma asegurada, correspondiendo al trabajador o sus beneficiarios decidir libremente si los recurso de la misma los reciben de una sola exhibición o los utilizan para incrementar los beneficios de la renta vitalicia y seguro de sobrevivencia.

Como se puede ver, la subcuenta de aportaciones voluntarias es flexible al no existir montos mínimos ni máximos de depósitos, ni plazos preestablecidos para realizar los mismos, además que las aportaciones que realizan los trabajadores y sus patrones están sujetas dentro de ciertos límites, a un tratamiento fiscal favorable y en muchas Afores no se realiza ningún cobro por el manejo de esta subcuenta.

El trabajador puede efectuar retiros totales o parciales del saldo acumulado cada seis meses, incluyendo los intereses que hayan generado, lo que le permite ahorrar con fines específicos como sería la compra de algún bien o, simplemente para enfrentar algún tipo de imprevisto. Tiene sus limitantes en el sentido que el trabajador, no puede dejar en ceros su cuenta y menos de hacer retiro de dinero en periodos menores a los establecidos.

Con esta subcuenta el trabajador no sólo acumula recursos adicionales para vivir un mejor retiro, sino que adquiere un instrumento de ahorro, que le representa enormes ventajas respecto de las demás alternativas de ahorro popular, como los depósitos bancarios o las mismas sociedades de inversión. Un aspecto relevante a destacar de la subcuenta de aportaciones voluntarias es la rentabilidad que puede obtener el trabajador.

Como las Siefores invierten de manera conjunta todos los recursos que entran al sistema, sean aportaciones obligatorias o voluntarias, cada trabajador en lo individual o independientemente del monto de su ahorro tiene acceso a tasas de rendimiento de mercado, que adicionalmente han sido accesibles sólo a los agentes ahorradores. Como ejemplo tenemos que las Siefores han otorgado, en promedio, un rendimiento nominal actualizado del 20 por ciento desde la entrada en vigor del nuevo sistema¹⁴¹, lo que significa un rendimiento de 4 por ciento por encima de la inflación, mientras que instrumentos con los depósitos en bancos ofrecieron como máximo 10 por ciento nominal para ese mismo periodo, tasa que en términos reales se encuentra por debajo de la inflación.

¹⁴¹Consar.(1998); Boletín Informativo del SAR. Editado por esta Institución. México D.F. Num. 4. Año 3. Agosto. p. 5.

Conforme los trabajadores conozcan las ventajas de su subcuenta de aportaciones voluntarias como una alternativa de ahorro pensando en su futuro y canalicen a ella parte de su ingreso, los recursos acumulados en el sistema pensionario crecerán, contribuyendo a fortalecer el ahorro interno de nuestro país. (Ver Anexo). Además, dado el perfil de estos recursos, se esperaría que aumentara la demanda de instrumentos de inversión a largo plazo, por lo que es razonable pensar que con el nuevo sistema de pensiones se incrementen gradualmente las emisiones con mayores plazos de vencimiento en nuestro país y con esto se favorezcan proyectos con mayores periodos de maduración.

La reforma de la seguridad social surge como una necesidad de garantizarle a los trabajadores un retiro digno a través de mejores pensiones, los efectos que pueden tener sobre variables como el ahorro interno son también importantes. La adecuada canalización de los recursos hacia la inversión productiva puede permitir el crecimiento de nuestra economía y del empleo. De lo anterior se puede concluir que las aportaciones voluntarias constituyen una pieza fundamental para fomentar una verdadera cultura del ahorro en los trabajadores. Con el nuevo sistema de pensiones se crea una alternativa de ahorro para los trabajadores, así como un fondo estable de recursos a largo plazo para ser empleado en financiamiento de proyectos que beneficiarán, tanto al ahorrador en lo particular, como a la economía en lo agregado.

Una de las principales figuras dentro del nuevo sistema, se encuentra en las Afores: Administradoras de Fondos para el Retiro. En 1996, diecisiete Afores obtuvieron pre-autorización para operar y la aprobación final se dio al término del primer trimestre de 1997. Las Afores funcionan con base en requisitos mínimos de capital de alrededor de 3 millones de pesos previamente a su entrada en operación.

Estas compañías (según la Legislación correspondiente) podría ser propiedad de individuos y empresas mexicanas, así como instituciones extranjeras bajo las reglas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En el caso de instituciones financieras extranjeras no contempladas por el Tratado, estas podrán tener hasta un 49 por ciento del capital de una Afore.

Dentro de la creación de un nuevo sistema se propuso la creación de una Afore pública, que diera un contra peso a las privadas. De ahí se estableció al IMSS, como una de las administradoras. Durante la discusión de la Ley se insistió en que debía existir una Afore vinculada al IMSS; sin esta condición el sector de los trabajadores no hubieran aprobado la iniciativa. Debe recordarse que las Afores forman parte del sistema de seguridad social, ya que son los seguros para el retiro de los trabajadores.

El IMSS en México tiene una tradición y cumple una importante función social con todo y sus problemas financieros o administrativos. En la Ley se incluye la posibilidad de una Afore de dicha institución debido a que va en línea con su objeto social. En cierta medida, antes fue la única Afore. Por otro lado la Afore que se instaurará estará vinculado con el IMSS, pero no mezclada con la operación actual de la Institución¹⁴². Es decir operará con las mismas reglas que todas las demás administradoras, será una persona jurídica distinta manejada por funcionarios diferentes de los del IMSS, aplicándose las reglas generales del régimen inversión y los recursos no podrán mezclarse con los fondos generales del instituto.

¹⁴²Sánchez Barrio Armando, et al.(1996); Estudio e Interpretación de la nueva Ley del Seguro Social. Editorial Sicco. México D.F. p. 447.

Una administradora de ese instituto podrá captar muchos de los clientes que posiblemente no quieran irse con los bancos, así como fijar parámetros de inversión de alta seguridad. La del IMSS puede ser un Afore de seguridad, que sólo invierta en valores públicos y ofrezca protección contra la inflación.

Se ha planteado que esta Afore puede constituir una competencia desleal por la información que posee el IMSS, aunque lo mismo ocurre con los grandes bancos, por razones de su red y sistemas, tienen ya miles de clientes cautivos en el SAR. El Seguro Social, permitirá un equilibrio de fuerzas con los grandes bancos.

Otro punto fundamental dentro de la creación de las Afores, era establecer si los extranjeros podrían invertir o no dentro de una administradora. De esto existe un principio general de la Ley que rige para todos los países, salvo con los que se haya establecido convenios como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) de que 51 por ciento de la sociedad debe estar en manos de personas físicas mexicanas o empresas controladas por mexicanos y hasta 49 por ciento puede quedar en posesión de extranjeros.

Esto permite importantes alianzas estratégicas con mexicanos que al parecer son frecuentes. Para el caso de los países del TLCAN, se rigen por la siguiente interpretación: el gobierno permite para estos la existencia de instituciones filiales 100 por ciento en manos de extranjeros que operan Afores, a nivel global estableció una fórmula en la cual limitaba la participación extranjera, que en una primera etapa (de cuatro años) en la cual no podría superar el 17 por ciento del mercado y 20 por ciento para después.

Además se establecieron en la Ley artículos con dedicataria, expresando que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) debería cuidar el equilibrio, evitar la concentración y fomentar la competencia; se instruyó una recomendación en el dictamen que aprobó la ley para preservar el carácter nacional del sistema.

También se incorporó una especie de Cláusula Calvo moderna, la cual dispone que si las instituciones extranjeras no aceptan la aplicación y supervisión de las leyes mexicanas, ello sería causa para revocar la autorización de las mismas.

Sin embargo, los topes del mercado del 17 y 20 por ciento también tenía otro propósito y otra ventaja. Había la preocupación de que en el sistema mexicano se produjera una excesiva concentración financiera, que sería fuente de desigualdad y nulificaría, de hecho la competencia que se pretendía para fortalecer el sistema.

En específico, no se quería que se repitiera las experiencias de otros países, como la de Chile, donde tres Afores manejan más del 50 por ciento del sistema, de tal forma que no hay competencia real; las carteras, los rendimientos se igualan y las comisiones se unifican a altos niveles.

Esto ya produjo malos resultados en Chile. En el caso de México, ya existía una señal de preocupación, puesto que en el Sistema de Ahorro para el Retiro, sólo dos instituciones bancarias manejan más del 60 por ciento¹⁴³ con claros riesgos oligopólicos.

¹⁴³Suárez Dávila, Francisco.(1996); Op. cit. Página 728.

En los próximos 10 años, las Afores generaran una transformación importante en los mercados de capital mexicano. Y que los trabajadores no podrán retirar sus fondos de pensión antes de determinada edad y dado que las Afores debe invertir todos sus fondos en valores de instituciones mexicanas, se darían lugar a una enorme demanda por instrumentos de inversión a largo plazo, posiblemente hasta 20 ó 30 años.

Con tal demanda por créditos a largo plazo, posiblemente se estima que los recursos administrados por las Afores podrían alcanzar un 20 por ciento del PIB en el año 2010. Las crisis financieras provocadas por las salidas masivas de capital, como la ocurrida en diciembre de 1994, serán con esto cosa del pasado. Y con este tipo de demandas de inversiones de estas características será más fácil para las empresa y el gobierno financiar proyectos de largo plazo.

En cuanto a los procedimientos dentro del sistema, se puede mencionar la presentación de un estado de cuenta. En el artículo 181 de la nueva Ley del Seguro Social establece que las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores) deberán informar a cada trabajador titular el estado de la misma, en los términos, periodicidad y forma que al efecto establezca la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (SAR) sin perjuicio de que el asegurado, en todo momento tenga derecho a solicitar cualquier tipo de información relacionada con su cuenta individual.

En este sentido, el artículo 18 fracción IV de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, señala que las Administradoras deberán enviar al domicilio que indiquen los trabajadores, sus estados de cuenta y demás información sobre sus cuentas individuales y el estado de sus inversiones, por lo menos una vez al año, así como establecer servicios de información y atención al público.

En consecuencia, el estado de cuenta se constituye como el documento idóneo que permite a los trabajadores conocer el estado que guarda la administración de sus recursos, es decir, el registro de los depósitos efectuados a su favor, retiros totales o parciales y el saldo de la cuenta individual, así como las comisiones cobradas por la administración de los mismos y los rendimientos obtenidos.

Del estado de cuenta deben desprenderse los siguientes elementos: Saldo (el monto de dinero acumulado por los trabajadores en sus cuentas individuales); Subcuenta de retiro cesantía en edad avanzada y vejez RCV (parte integrante de la cuenta individual en la que se registran las cuotas y aportaciones que los trabajadores, patrones y el gobierno están obligados a pagar por este concepto de acuerdo con la Ley, así como los retiros y rendimientos de este dinero); Abono (aquellas cantidades que por diferentes conceptos representan ingresos a la cuenta individual del trabajador).

Asimismo debe incluir: la Comisión (cantidad que cobra la Afore por proporcionar algún servicio); Concepto (este campo se describe el motivo de la operación de cargo o abono efectuado en la subcuenta que se trate); Cuota Social (cantidad de dinero que el gobierno federal deposita al trabajador en su cuenta individual por cada día de salario cotizado); Aportación voluntaria (cantidad que libremente el asegurado y su patrón pueden depositar en la cuenta individual del trabajador con el objeto de incrementar su ahorro para el retiro); Vivienda (a partir del cuarto bimestre de 1997, los montos acumulados por las aportaciones depositadas en la subcuenta de vivienda a partir del cuarto bimestre de 1997 más pagos extemporáneos y rendimientos obtenidos).

Los cuales se encuentran administrados por el Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit)); Estructura de comisiones (conjunto de comisiones que cobran las Afores por los servicios que preste al trabajador); Salario Base de Cálculo (es el monto que se obtiene de dividir la aportación obrero- patronal y estatal de Retiro, Cesantía en edad avanzada y Vejez (RCV) excluyendo la Cuota Social, entre 6.5 por ciento); Saldo Inicial (monto acumulado correspondiente a cada concepto en la fecha del periodo que comprende el estado de cuenta); y por último debe incluir el Rendimiento (ganancia que produce una inversión o negocio, el cual usualmente se expresa como porcentaje anual sobre la cantidad invertida).

Estos estados de cuenta, deben ser enviados a los trabajadores por lo menos una vez al año. Asimismo, los estados de cuenta que elaboren las administradoras comprenderían la información relativa al periodo del 1 de agosto al 31 de julio del siguiente año (según la legislación correspondiente).

Asimismo, las administradoras que se obliguen a entregar más de un estado de cuenta al año, deberán indicar las fechas de corte de cada uno y abarcarán la información correspondiente al periodo que se hallan obligado. En consecuencia, el estado de cuenta anual deberá considerar únicamente la información del periodo comprendido a partir de la fecha de corte del último estado de cuenta emitido, hasta el 31 de julio de cada año. Los trabajadores deberán notificar su cambio de domicilio a la administradora que opere su cuenta individual.

En este sentido la administradora sólo podrá suspender el envío de los estados de cuenta cuando se cercioren justificadamente que el domicilio proporcionado no exista o de que éste no es el que le pertenece al trabajador. En ambos casos, la administradoras deberán tener los estados de cuenta en sus oficinas a disposición de los trabajadores.

Otra parte importante en el SAR, es la Base de Datos Nacional SAR (BDNSAR) es propiedad exclusiva del gobierno federal y se constituye como un registro de datos conformada por la información procedente de los sistemas de ahorro para el retiro, conteniendo la información individual de cada trabajador y el registro de la administradora o institución de crédito en que cada uno de éstos se encuentra afiliado.

La base de datos tiene como finalidad la identificación de las cuentas individuales en las administradoras e instituciones de crédito, la certificación de los registros de los trabajadores en las mismas y el control de procesos de traspasos. Así como, instruir al operador de la cuenta concertadora, sobre la distribución de los fondos de las cuotas recibidas a la administración correspondiente.

Las empresas operadoras deberán contar con un sistema de certificación de solicitudes de registro, el cual se referirá a los sistemas informáticos, procedimientos, infraestructura de cómputo y telecomunicaciones que permitan efectuar la certificación de las solicitudes de registro que les presenten las administradoras, actualizar la Base de Datos Nacional SAR y emitir una respuesta a dicho proceso.

Actualmente, la Consar presta servicio de consulta a la Base de Datos Nacional SAR vía telefónica o mediante escrito presentado en la propia Comisión, proporcionando información referente a la institución de crédito que opera su cuenta individual o la Afore en la cual se encuentra registrado un trabajador para tal efecto, el interesado deberá proporcionar la siguiente información y documentación: cédula del Registro Federal de Contribuyentes; identificación oficial; acta de nacimiento; aviso de inscripción ante el Instituto Mexicano del Seguro Social; aviso de baja ante el IMSS; documento que acredite la relación con el patrón al que prestó sus servicios durante el periodo respecto del cual desea obtener información; y credencial azul- blanco emitida por el IMSS.

Los trabajadores que deseen traspasar su cuenta individual a una administradora de fondos para el retiro distinta a la que opera su cuenta, deberán solicitar que esta última, les proporcione un estado de cuenta para traspaso, por lo que deberán llenar la solicitud correspondiente, acudiendo personalmente a alguna sucursal de la administración de que se trate o solicitándolo a través de correo certificado.

La administradora que deje de manejar la cuenta individual objeto del traspaso, deberá remitir al domicilio del trabajador el estado de cuenta para traspaso, dentro de un plazo máximo de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud¹⁴⁴.

La información contenida en dicho documento deberá corresponder a los movimientos registrados en el periodo de un año con fecha de corte al último del mes anterior al que se solicite.

¹⁴⁴Consar.(1998); Boletín Informativo del SAR. Editado por esta Institución. México D.F. Num. 1. Año 3. Marzo. p. 4.

Cuando no sea procedente la emisión del estado de cuenta para traspaso, las administradoras respectivas deberán elaborar un documento en donde consten las causas por las cuales no proceda el traspaso de la cuenta individual.

Por otro lado los trabajadores que se encuentren registrados en una administradora de fondos para el retiro podrán solicitar el traspaso de los recursos acumulados en su cuenta individual SAR 92-97, operada por una institución de crédito mediante el llenado del formato de uso múltiple que para tal efecto elabore la administradora.

Si el trabajador no ha elegido administradora, en el momento que lo realice, podrá solicitar el traspaso de su cuenta individual SAR mediante el llenado de la solicitud de registro en la administradora de fondos para el retiro, proporcionando la información que la referida solicitud se le requiere de las cuentas cuyo traspaso solicite.

En ambos casos, se deberá anexar a la solicitud correspondiente copia del formulario SAR 03 y SAR 04, o algún estado de cuenta emitido por la institución de crédito, por cada una de las cuentas cuyo traspaso solicite y una identificación vigente.

3.5.1. Datos Generados del SAR

Cuando se había cumplido más de siete meses del proceso de afiliación, el número de registrados en las Afores, era más de 9.3 millones de trabajadores, lo que representa aproximadamente el 84 por ciento del mercado potencial del sistema.

Analizando los datos de afiliación observamos que Afore Bancomer, Afore Banamex, Afore Santander Mexicano, Afore Profuturo GNP y Afore Garante, van a la cabeza en el número de Afiliados representando el 19.60 por ciento, 14 por ciento, 13.78 por ciento, 13.02 por ciento y 10.3 por ciento respectivamente, del total de afiliados al día 20 de septiembre de 1997¹⁴⁵.

Este proceso de cifras de afiliación han alcanzado niveles superiores a las esperadas y a los observados en otros países con sistemas similares. Podemos suponer que la tendencia sea mantenida a lo largo de estos primero cinco años del nuevo sistema y cuente con una base sólida de inversión en las Afores mexicanas.

Según informaciones de la propia Consar, la cuota de afiliación en el sistema ha superado las expectativas iniciales para el mes de agosto de 1996 la proyección inicial de dicha institución sobre el número de trabajadores potenciales a ser afiliados en el sistema (por cada administradora), con el cual se calcula la cuota de mercado, ya ha sido cubierta.

Es decir el número de trabajadores que podría afiliar cada administradora de acuerdo a lo señalado por la Ley de Sistema de Ahorro para el Retiro en los artículos 25 y 26. En este sentido ninguna administradora podrá tener más del veinte por ciento del mercado.

¹⁴⁵Consar.(1997); Boletín Informativo SAR. Editado por esta Institución. México D.F. Num. 14. Octubre. p. 3.

Sin embargo en la Circular Consar 03-1, sobre las Reglas Generales en la determinación de cuotas de mercado a que se sujetarían las administradoras de fondos de ahorro para el retiro, la Consar ejerciendo su facultad de velar para que se presenten condiciones de competencias en el sistema establece que la cuota de mercado para los primeros cuatro años será solamente de diecisiete por ciento del mercado potencial estimado¹⁴⁶.

La proyección del mercado potencial para agosto de 1997 era de 11,084,597 trabajadores, por lo que la cuota de mercado para cada una de las Afores era de 1,884,382 afiliados como máximo¹⁴⁷. Esta proyección sustituye a la que en su momento se publicó el 27 de enero de 1997, calculada en 9,867,245 trabajadores, que representaba una cuota de mercado de 1,677,432 trabajadores.

La cuota de mercado máxima, siguió creciendo y para el 16 de marzo de 1998, pasó a 14,819,093 trabajadores, por lo que cada administradora tenía una nueva cuota de participación, es decir un total de 2,519,245 trabajadores.

Al respecto, al cierre del segundo bimestre de 1998, las Afores que se acercan a la cuota establecida son Bancomer, habiendo registrado al 13.1 por ciento del mercado potencial; le siguen Santander Mexicano con el 11.8 por ciento y Profuturo, Banamex y Garante con 10.1, 9.6 y 9.0 por ciento, respectivamente¹⁴⁸.

¹⁴⁶Ruíz Moreno, Angel G.(1997); Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Editorial Porrúa. México D.F. p. 376.

¹⁴⁷V. Diario Oficial de la Federación, 8 de agosto de 1997, Editado en México D.F.

¹⁴⁸Consar.(1998);Op. cit. Num. 2. Año 3. Abril. p. 2.

Durante el segundo bimestre de 1998 y con base a los informes del Consar, dos Afores presentaron cambios en las comisiones establecidas, de manera que Banamex cobraba a partir de marzo de 1998, una comisión sobre el flujo del 1.7 por ciento sobre el Salario Base de Cálculo (Ver Anexo). Pese a que dicho incremento estaba contemplado en la estructura de comisiones autorizada con anterioridad por la Consar, éste se entiende como un alza de comisiones.

Al mismo tiempo Afore Bancrecer Dresdner solicitó autorización para el cambio en su estructura de comisión, por lo que al cierre de abril, cobraba una comisión sobre el flujo del 1.6 por ciento sobre el Salario de Base de Cálculo y elimina su comisión sobre saldo (Ver Anexo). Asimismo en el cuarto bimestre de 1998, el total de los fondos acumulados en las cuentas individuales, asciende a 83,558.6 millones de pesos, de los cuales el 47.8 por ciento corresponden a la subcuenta del Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV) y el 52.2 por ciento a los recursos que administra el Infonavit.

3.5.2. Perspectivas del Nuevo Sistema

La reforma al sistema de pensiones se presenta como una de las reformas más importantes emprendidas por el gobierno en los últimos años, debido a que sus efectos, tanto económicos como sociales, se distribuyen en el tiempo en un horizonte de largo plazo afectando a generaciones presentes y futuras. El que estos efectos sean positivos o negativos y que su magnitud sea importante o no depende de la combinación de varios factores propios de un proceso tan complejo como el implicado por este tipo de reformas.

En consecuencia, una evaluación exhaustiva tendrá que esperar varios años en la medida que vaya madurando el sistema. No obstante esto, es posible realizar una evaluación preliminar de las posibles ventajas y desventajas del nuevo esquema y que de alguna forma incidirá sobre el desempeño futuro.

Con base a la experiencia derivada de la reforma de pensiones chilena, se han señalado diversos problemas en su funcionamiento que ha servido como ejemplo para realizar modificaciones en el caso mexicano. Una de las principales críticas se refiere a que los costos de administración del nuevo sistema son más altos que el sistema público de reparto. En otras experiencias, el conformar un sistema descentralizado de administración ha hecho esta elevación de costos.

El esquema mexicano se presenta (como caso excepcional) de mantener una recaudación de contribuciones centralizada, incluyendo un banco de datos centralizado, a través del Consar. Hacen pensar que los elementos de diseño, aunado a un marco competitivo y de difusión de información, generarán a futuro las condiciones para que se otorguen comisiones más bajas comparadas por esquemas similares en otros países. Por ejemplo en Argentina la comisión promedio sobre el Salario Base de Cotización (SBC) es del 2.41 por ciento y en Chile 2.29 por ciento, mientras que en México la comisión promedio es de 1.92 por ciento¹⁴⁹

Otros elementos que pueden ser considerados como ventajas frente a otros esquemas es el hecho de permitir que las Afores, puedan manejar varios fondos de inversión y no sólo uno.

¹⁴⁹Villagómez Alejandro y Solís Fernando.(1997); Op. cit. p. 38.

Esto ofrece una ventaja en términos de satisfacer preferencias heterogéneas de los afiliados ya que se permite diversificar la gama de productos o alternativas que ofrecen en términos de riesgo-rendimiento.

Además permite obtener un mayor grado de flexibilidad en el régimen de inversión, favoreciendo la diversificación de riesgos y coadyuvando a una mayor eficiencia del administrador. Por otro lado, no existe una garantía de una tasa de rendimiento mínima por parte de las administradoras, lo que evita generar problemas de riesgo moral, como se observa en otros países con sistemas similares (ver el caso chileno) donde los diferentes fondos se copian las carteras y dejan de competir en términos de rentabilidad.

También debe enfatizarse que el diseño del nuevo sistema permite resolver otros problemas que enfrentaba el esquema de reparto. Por un aparte, el nuevo sistema es viable financieramente ya que su diseño lo hace inmune a transiciones demográficas, mientras que por el otro lado la relación entre contribuciones y los beneficios es ahora muy estrecha, ya que las aportaciones se acumulan en las cuentas individuales y constituyen los beneficios futuros del asegurado.

Finalmente es importante señalar que ahora existe una participación directa del trabajador en el funcionamiento del sistema, lo cual incrementa su eficiencia en la medida que exista una mayor difusión de información.

Debe recordarse que el afiliado elige a su Afore, de acuerdo a las características del producto ofrecido, que en este caso es fundamentalmente la combinación riesgo-rendimiento de su inversión, las comisiones y el servicio. El trabajador también tiene alternativas en cuanto a la forma de pago de sus beneficios cuando adquiere el derecho a una pensión y puede elegir a la Afore de su preferencia.

En cuanto a los fondos económicos acumulados por las Afores, se puede decir que guarda una tendencia hacia un rápido crecimiento y difícilmente comparable con otras experiencias en la región. Y dentro de ese crecimiento destacan las Afores de Banamex Aegon y Bancomer, con cantidades superiores al promedio del resto de Afores (Ver Anexo). En este sentido, sería importante que el gobierno como regulador de todo el sistema, mantenga una cartera de Afores, lo suficientemente amplia y evitar así la concentración en tres o cuatro, que a la larga pueden perder competitividad en el mercado y eficiencia para sus beneficiarios es decir las personas de edad.

3.5.3. El Sistema de pensiones y la economía

Como ya se ha mencionado , un programa de pensiones tiene importantes efectos en otras áreas de la economía, por lo que su diseño y operación es fundamental para minimizar distorsiones y maximizar beneficios. El impacto sobre las finanzas públicas tiene dos vertientes, una de largo plazo y otra de carácter inmediato.

El primero esta referido al concepto de sustentabilidad de la deuda pública y más en general de la política fiscal¹⁵⁰. Aunque la reforma hace explícita esta deuda, existe una mejora en la sustentabilidad ya que como menciona Perry¹⁵¹, esta deuda existía y no se acumulará en el futuro ya que las obligaciones del nuevo sistema se financian totalmente con las contribuciones de los asegurados.

¹⁵⁰Para una más amplia discusión sobre este tema ver Duggan, James (1995); Social security and Sustainability in the twenty first century. Dentro: de Stephenson, Kevin.(ed). Social Security: time for change. JAI Press. EE.UU.

¹⁵¹Perry, Guillermo.(1997); Debt and fiscal Sustainability: deja Vu?. Editado por el World Bank. Washington. EE.UU.

La estructura y operación de un sistema como el SAR, tiene importantes impactos económicos y sociales por ello resulta importante cuidar que su diseño para lograr sus objetivos sociales al tiempo que minimice posibles distorsiones en las decisiones laborales y de ahorro de los agentes y maximice su impacto sobre el crecimiento económico. La reciente transformación de un sistema de reparto a uno de capitalización puede contribuir a la reducción de diversas distorsiones en el mercado laboral que fomentaba la evasión, así como las tendencias en el comportamiento del ahorro de los consumidores.

A estas consideraciones habría que agregar un conjunto de efectos que se derivan del diseño y funcionamiento del nuevo sistema, En particular, todos los afiliados podrán tener un seguimiento de sus recursos en el tiempo, los cuales recuperarán independientemente del tiempo de contribución y de los cambios de ocupación. Esto tiene efectos adicionales al generar una cultura de ahorro y administración de activos. Finalmente existen también otros efectos positivos sobre el ahorro, los mercados de capitales y el crecimiento económico.

Es necesario hacer mucho por este sector, los jubilados, que en México, sencillamente se mueren de hambre. Las percepciones de 1.7 millones de trabajadores en retiro tienen como promedio 918 pesos mensuales o menos, es decir 91.74 dólares¹⁵². En este sentido, se requiere mejores condiciones que permitan una calidad de vida digna y fuera de la pobreza que algunos pasan.

¹⁵²V. Periódico, La Jornada, 11 de noviembre de 1998. "Peregrinación de jubilados a la Basílica y Mitin frente a la Cámara". Editado en México D.F. Fuente: CNN converter.

Todavía no se toma con seriedad el problema de miseria de este sector social debido a la composición demográfica de la familia mexicana. Pero a medida que pasa el tiempo habrá mayor demanda de mejores pensiones para la población mexicana.

Otro punto a discutir será que el nuevo sistema cuente con una clara administración y que se vayan eliminando la descomposición al interior de los sindicatos y representaciones de trabajadores, característica constante en el sector mexicano durante décadas producto de ese corporativismo burocrático y corrupto que sostuvo al sistema político.

Para este asunto tomemos como ejemplo la manifestación realizada por un grupo de jubilados pertenecientes a las secciones 15 y 16 del Sindicato Nacional de Trabajadores Ferrocarrileros, exigiendo al gobierno que se haga público y se formalizara por escrito a través del Diario Oficial de la Federación, las características, recursos y plazo del fideicomiso que garantizaría las pensiones para los más de 60 mil trabajadores de ferrocarriles en retiro hasta el 2030.

En dicha manifestación se les prohibió asistir a la Asamblea Ordinaria que trataba el tema, argumentando que solo tenían derecho a asistir a las reuniones de su propia sección y no esta de carácter general. Citando a uno de los manifestantes (de 72 años) planteaba: “dimos 30 ó 40 años de servicio en Ferrocarriles y ahora, con un sueldo mensual de mil 500 pesos (147.85 dólares) no sabemos que va a pasar con nuestras pensiones ni el fondo del seguro de vida. Ahora estamos representados por unos vivales”¹⁵³.

¹⁵³V. Periódico, La Jornada, 28 de octubre de 1998. “Exigen jubilados de Ferronales se formalice el fondo de Pensiones”. Editado en México D.F. México. Fuente CNN converter.

Al término de la redacción de esta investigación se puede afirmar que el sector de Ferrocarriles, ha sido privatizado en su totalidad, dividiendo y licitando las principales rutas de transporte de carga del país.

Por lo que la situación para estos trabajadores puede complicarse aún más. Es decir que también el proceso privatizador se está aplicando en esta actividad económica y sus efectos serán definitivos para sus trabajadores.

Si bien los planes privados de ahorro personal obligatorio tiene ventajas, los gobiernos no debe aplicarlos con premura. Primero debe evaluar con cuidado el mercado y la capacidad de regulación y que hay ciertas condiciones previas esenciales como la existencia de un sistema bancario, de mercados rudimentarios de valores y de la capacidad necesaria para desarrollarlos a fin de satisfacer las demandas de los fondos de pensiones.

En el caso mexicano se ha visto que el gobierno puede ejercer con firmeza la legislación y regular cualquier cosa no prevista. Pero esta regulación se puede ver afectada por la sagacidad de los sectores bancarios y de seguros, los cuales estarán siempre dispuestos a darle la vuelta a cualquier restricción en materia de inversión de dichos fondos.

Ahora en el sentido de contar con un sistema bancario y de mercados; recientemente México ha sufrido una fuerte crisis financiera y que el sector bancario no ha salido con buenos resultados, por lo que se tendría que vigilar más la factibilidad del sistema de quiebras en dichas instituciones.

En cuanto al mercado, es el único que podríamos decir que crece de manera constante a lo largo de estos últimos diez años. Pero su capacidad de influencia en la economía no puede conformar ninguna referencia a largo plazo, ya que un porcentaje importante de su capital, lo conforman inversiones de carácter especulativo, que un día se encuentran en México y mañana en el sureste Asiático. Es en este sentido que se debe actuar con cautela y detenimiento al analizar los posibles beneficios de este nuevo sistema de pensiones en el país.

3.5.4 Diagnóstico final del sistema de ahorro para el retiro en México

El diagnóstico en estos últimos años sobre el sistema de pensiones en el país no ha sido del todo positivo, se menciona que de los 28.9 millones de afiliados a las Afores para el año 2002, más de la mitad pertenecen a trabajadores inactivos¹⁵⁴. En este sentido México ocupa el primer lugar por número de afiliados en los sistemas de pensiones reformados en América Latina, y pronto lo será por la acumulación de recursos que se calcula sobre los 300 mil millones de pesos, equivalente al 8 por ciento del producto interno bruto.

En México pese a estar a prueba el SAR, ha servido de modelo para otras naciones interesadas en abandonar el sistema de reparto que comprendía el ahorro de los trabajadores activos para financiar las pensiones de los inactivos y modificarlo en un nuevo sistema basado en cuentas individuales.

¹⁵⁴ V. Milenio Diario, "México deja de ser modelo en pensiones", México D.F. 3 de enero del 2003. p. 24

La confianza que ha generado el nuevo sistema en estos últimos seis años en el país refleja el crecimiento sin precedentes del número de afiliados. Sin embargo esta confianza puede verse afectada con la decisión que recientemente asumió el gobierno federal y la aprobación del Congreso de la Unión para apropiarse de los recursos de las cuentas no identificadas del SAR 92 que operaban previamente a la creación de las Afores como empresas privadas gestoras de los fondos de pensiones.

De esta forma en el pasado periodo legislativo del 2002, más específicamente el 14 de diciembre, se reformó el artículo tercero transitorio de la Ley de Sistemas de Ahorro para el Retiro para que el gobierno federal contase con 20 millones de pesos depositados en el SAR 92 (llamado así por el año que comenzó una de las etapas más importantes del sistema) para los siguientes propósitos:

- 1.- 11 millones de pesos como aportación inicial a una institución de reciente creación llamada Financiera Rural, una institución que vendrá a sustituir el Banrural (Institución financiera dedicada al sector agrícola); y
- 2.- El resto para cubrir programas sociales de la presente administración federal.

Especialistas en el tema como Alejandro Hazas, han planteado que uno de los principios básicos del éxito de los nuevos sistemas de pensiones, es justamente que los gobiernos no utilicen los fondos para financiar otras políticas públicas así como los déficit de las administraciones.

La preocupación de los académicos¹⁵⁵ e investigadores sobre el sistema de pensiones radica en que en el país se necesita la creación de candados legales para evitar en el futuro que funcionarios urgidos de recursos públicos presupuestales, puedan tomar los fondos de las cuentas inactivas.

El contexto latinoamericano no es del todo alentador en materia económica, y México se aleja de esa perspectiva, con la incursión al mercado de América del Norte. En este sentido el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo Enrique Iglesias¹⁵⁶ ha planteado que los países latinoamericanos viven un momento crítico y que las reformas estructurales y privatizaciones han quedado por debajo de las expectativas de su pobladores, aunado a una falta de determinación por una apertura económica y financiera, junto con los escándalos de corrupción en las administraciones locales.

Sobre este tema será importante observar la evolución de las Afores en México y la flexibilización en sus inversiones así como de la entrada de nuevas empresas extranjeras.

En este sentido la industria de seguros y en específico las empresas administradoras de pensiones, sufrieron grandes movimientos producto de las fusiones o adquisiciones. Se registró una venta con el retiro del mercado de la Afore Zurich al ceder su cartera de afiliados a la gestora estadounidense Principal.

¹⁵⁵ V. Memorias de la “Mesa redonda sobre el sistema de pensiones en México: situación actual en las universidades públicas e instituciones de educación superior”, Guadalajara, Jalisco, México, septiembre del 2002.

¹⁵⁶ V. Periódico La Jornada “corrupción en firmas privatizadas hizo fracasar reformas en AI: BID”, México D.F. 25 de marzo del 2003. p. 26.

Por otro lado se integraron dos nuevas empresas: Afore Azteca (cuyo origen remonta al dueño de una de las principales cadenas televisivas del país, empresas de venta de electrodomésticos y recientemente en su incursión con Banco Azteca para la financiación de personas de bajos recursos), el Sr. Ricardo Salinas Pliego, familiar del ex presidente de la republica Carlos Salinas de Gortari y Afore Activer.

En tanto la alianza del Grupo Financiero Santander-Serfin con Bank of América, permitió que no se vendiera la Afore Santander. Esta institución financiera española, pensó que tenía que sacrificar los activos generados en México para compensar las grandes pérdidas generadas en el mercado argentino, pero con la alianza con la institución estadounidense esto no fue necesario.

Además en el año 2002, se concretó la apertura de un nuevo segmento de competencia con el ingreso de las sociedades de inversión tradicionales al negocio de las Afores, por medio de Prudential Apolo en la Afore XXI (una de las fundadoras del sistema) y en donde es socio el IMSS y la nueva Afore Activer, cuya participación en el mercado de sociedades de inversión ha cobrado importancia.

Para el año 2003 el número potencial de afiliados estimado por el Consar será de 31 millones 421 mil 667 trabajadores con lo cual cada gestora podrá captar un total de 6.4 millones de clientes. Este cálculo se hizo considerando al nuevo mercado que captarán las Afore con las recientes reformas (ampliación de los cupos por cada Afore) y los pronósticos del IMSS sobre el número de asegurados esperados para el presente año de 12 millones 712 mil 396 trabajadores.

Por último, entre los principales cambios en materia del sistema de ahorro para el retiro, se encuentra la ampliación de la cobertura del sistema y el objeto social de las Afores que permitirá administrar las cuentas de los planes de pensiones privados. Es decir se establece las prestaciones de vivienda y aportaciones individuales como una parte fundamental de la información proporcionada a los trabajadores y se permite que los afiliados junten la cartera de planes privados de jubilación con los del SAR asignado¹⁵⁷.

¹⁵⁷ V. Los artículos transitorios de la reforma del 23 de enero de 1998 a la Ley del SAR, publicado en el Diario Oficial de la Federación, 18 de enero de 1999, México D.F. así como el decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, de la Ley de Instituciones de crédito, de la Ley General de Instituciones y sociedades mutualistas de seguros, de la Ley federal de Instituciones de finanzas y de la Ley de los Sistemas para el Ahorro para el retiro, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 2000, México D.F.

CONCLUSIONES

Algunas de las conclusiones a que se llegó en este trabajo se mencionan a continuación. Cabe aclarar que el orden de las mismas no significa necesariamente su importancia.

La transformación del Estado de Bienestar ha impactado a gran cantidad de países en el mundo. Aunado a esto, el cambio de propiedad de las empresas y servicios fue una tendencia en las políticas nacionales tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo. En ese contexto Latinoamérica transforma sus políticas sociales hacia líneas de acción restringidas y basadas en un mercado financiero reducido.

El sistema de bienestar latinoamericano entra en el debate de su existencia y operación, bajo el criterio que el mercado sería la una vía para mantener la redistribución y los servicios universales para su población. Dunleavy plantea las razones por las cuales las administraciones públicas de esa región asumen el camino del progreso económico mediante la eliminación del aparato paraestatal y el abandono del proyecto de sustitución de importaciones.

La elite administrativa del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari desde secretarios de Estado, hasta directores así como grandes empresarios fueron los principales promotores de los cambios en las políticas sociales, en concreto sobre el sistema de pensiones para jubilación. Como se menciona en el trabajo durante el gobierno de Salinas de Gortari, surgieron grandes millonarios antes desconocidos dentro del medio social y económico del país. Bajo el entramado de los nuevos conglomerados de entidades Bancarias y de seguros, las mismas que se beneficiaron al introducir el sistema de ahorro para el retiro.

También queda claro el papel de los organismos financieros internacionales e instituciones bancarias nacionales en la asesoría y puesta en marcha de las políticas privatizadoras.

El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), constituye un nuevo instrumento de cuentas individualizadas de los trabajadores que mediante la acumulación de sus fondos, lograrán al final de su periodo laboral contar con una pensión para ellos y sus familias. Se plantea en los estudios de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), que la pensión mínima estará asegurada debido a que la misma comisión certifica que los rendimientos de las cuentas siempre estarán por encima de la inflación nacional.

Un factor importante dentro de la evolución del sistema de ahorro lo conformará la constitución y fortaleza del sector financiero mexicano, el cual es corresponsable junto con el Estado de los resultados positivos del SAR. Como es de esperarse una vez terminada la primera fase de operación y contar con una gran aceptación tanto de los trabajadores del Estado como los de las empresas privadas a través del ISSSTE e IMSS, se ha permitido mediante modificaciones de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro el dejar que a las sociedades de inversión canalicen los fondos hacia otro tipo de instrumentos del mercado.

Por otro lado las condiciones económicas de México, bajo el contexto internacional recesivo, dificultan el crecimiento de la cartera de afiliados al sistema y deja a un sector importante de trabajadores sin posibilidades de aportar para su jubilación. Lo más preocupante es que el Congreso de la Unión, conformado por la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores a través de la Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación del 2003,

aprobó recientemente utilizar 20 mil millones de pesos del SAR 92* para proyectos del ejecutivo federal.

Esta acción marca un precedente delicado en el manejo de las cuentas y puede generar a largo plazo una discrecionalidad de la administración federal para compensar su déficit y sus obligaciones crediticias nacionales y extranjeras, mediante el uso de las aportaciones del sistema de ahorro para el retiro de afiliados desempleados o que nunca han reclamado sus derechos. Otro riesgo inminente dentro de la evolución del sistema lo constituye la volatilidad del mercado y la dependencia de los rendimientos sobre los fondos gubernamentales que puede propiciar a largo plazo un estancamiento del capital en las cuentas individuales.

Otra de las conclusiones que se desprenden en ésta investigación es que el crecimiento de la informalidad laboral es otro factor que puede propiciar el estancamiento del nuevo sistema de ahorro para el retiro, y crear a corto plazo un problema social en el país, ya que millones de mexicanos quedan sin una prestación.

En resumen, el análisis del sistema de ahorro para el retiro en México constituye un tema interesante de abordar desde la perspectiva de la ciencia política y la administración pública. Siendo estos primeros seis años una etapa clave para el éxito o fracaso del mismo. Esperamos su consolidación para bien de más de 100 millones de habitantes que integran al país.

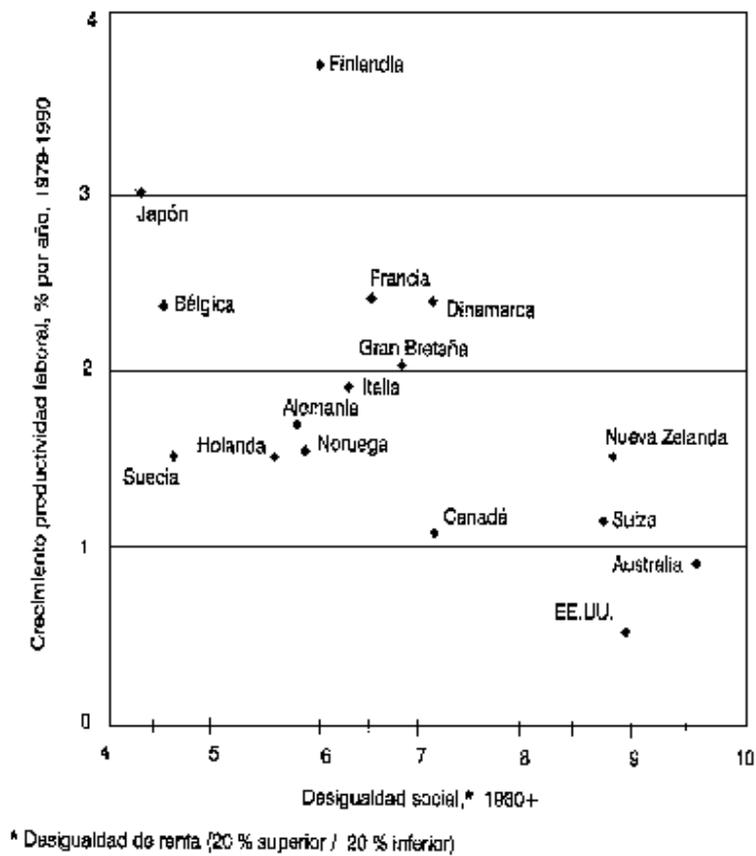
* Se dice SAR 92 al periodo de la administración del nuevo sistema de pensiones (1992) en donde se unificaron las cuentas tanto de los trabajadores del ISSSTE como del IMSS. A partir de esa fecha un porcentaje de estas cuentas quedaron congeladas debido a que los trabajadores nunca reclamaron su inclusión a las administradoras privadas o al quedar desempleados no pudieron saber en donde habían sido depositadas sus prestaciones. En ese sentido el gobierno federal propuso en la iniciativa del Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación del 2003 utilizar esas cuentas inactivas para proyectos del ejecutivo principalmente en el área agrícola.

Por último deseamos enfatizar que este es un esfuerzo más de un trabajo profesional en ciencias sociales y que en materia del conocimiento todos los días descubrimos algo nuevo, por lo que su estudio, investigación y análisis nunca terminan.

ANEXOS

ANEXO 1

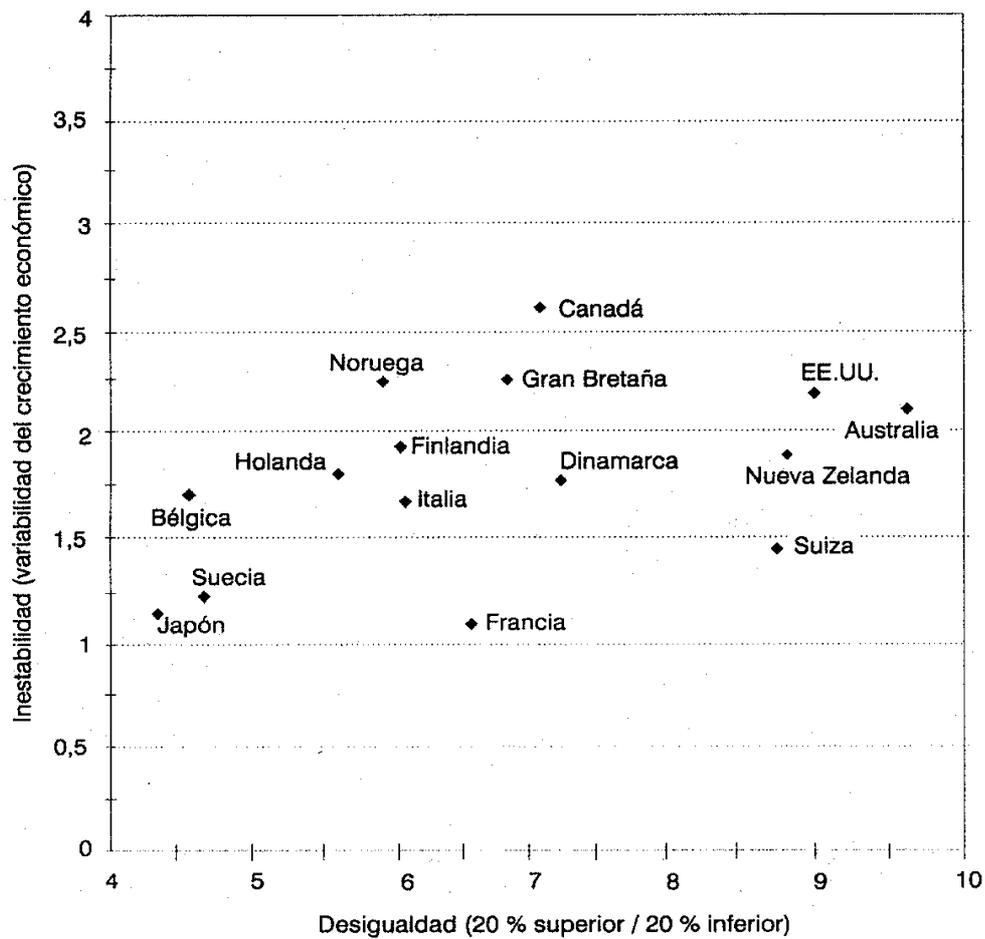
PROTECCIÓN SOCIAL, FLEXIBILIDAD LABORAL Y DESEMPLEO



Fuente: Institute for Public Policy Research con datos del Banco Mundial y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico 2000

ANEXO 2

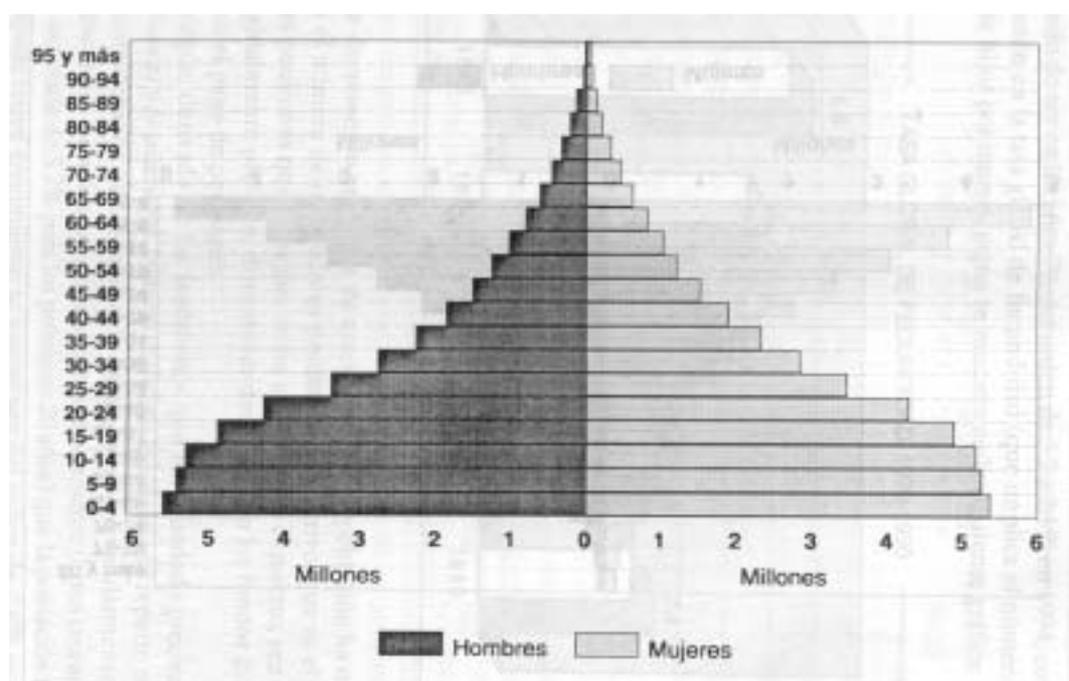
NEOLIBERALISMO Y ESTADO DEL BIENESTAR



Fuente: Institute for Public Policy Research con datos del Banco Mundial y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico 2000

ANEXO 3

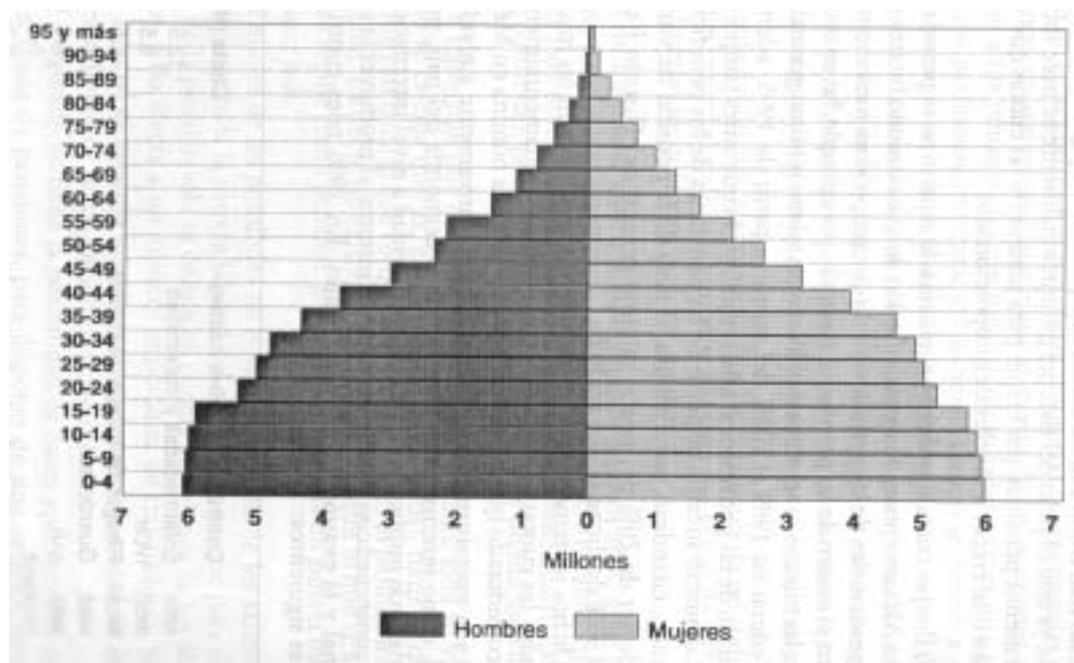
PIRÁMIDE DE POBLACIÓN, 1990.



Fuente: CEDESS, con base en los censos de población INEGI 1990

ANEXO 4

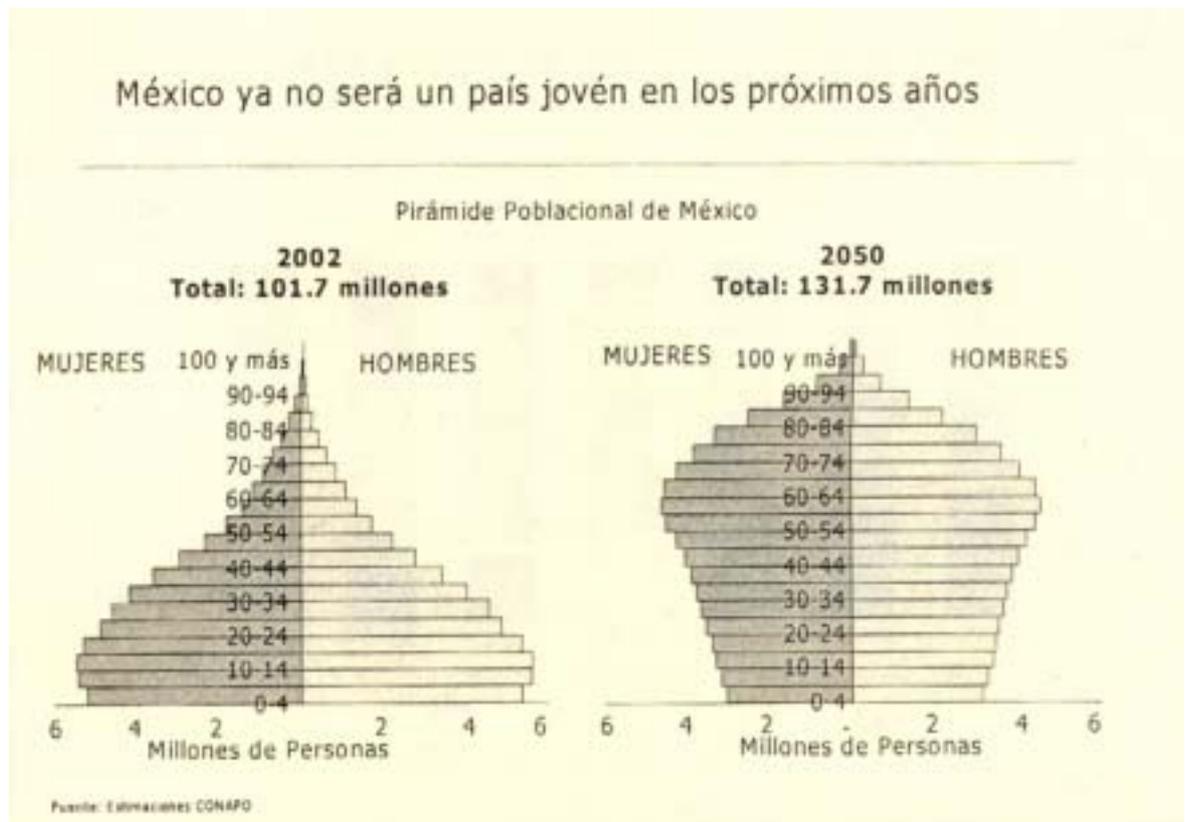
PIRÁMIDE DE POBLACIÓN, 2010.



Fuente: Proyección, hipótesis media. CEDESS 1990

ANEXO 5

PROYECCIÓN DE LA POBLACIÓN EN MÉXICO



Fuente: Estimaciones del Consejo Nacional de Población (Conapo) 2001

ANEXO 6

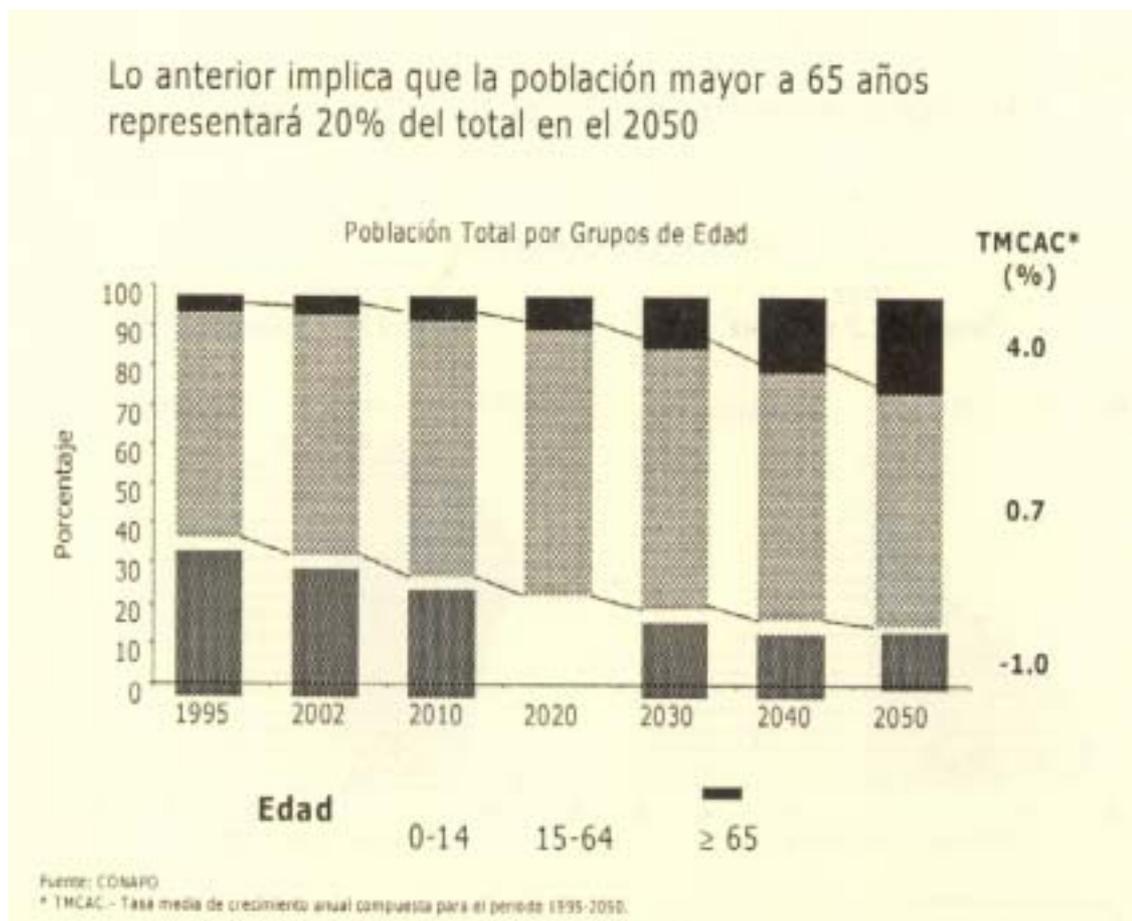
TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA EN MÉXICO



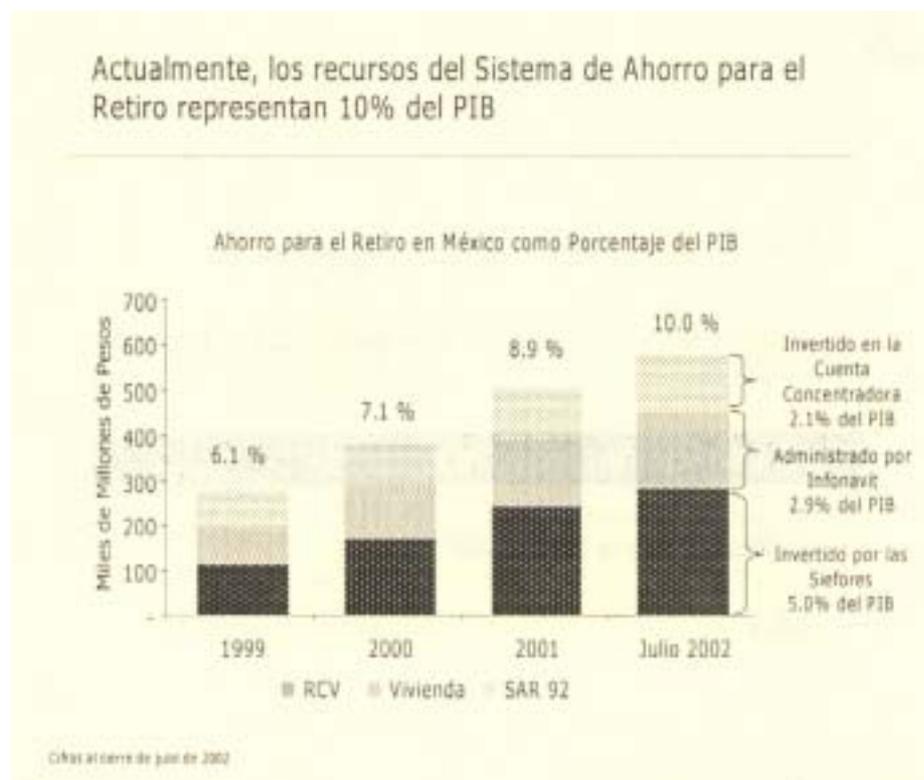
Fuente: Consejo Nacional de Población (CONAPO) 2001

ANEXO 7

POBLACIÓN TOTAL POR GRUPOS DE EDAD

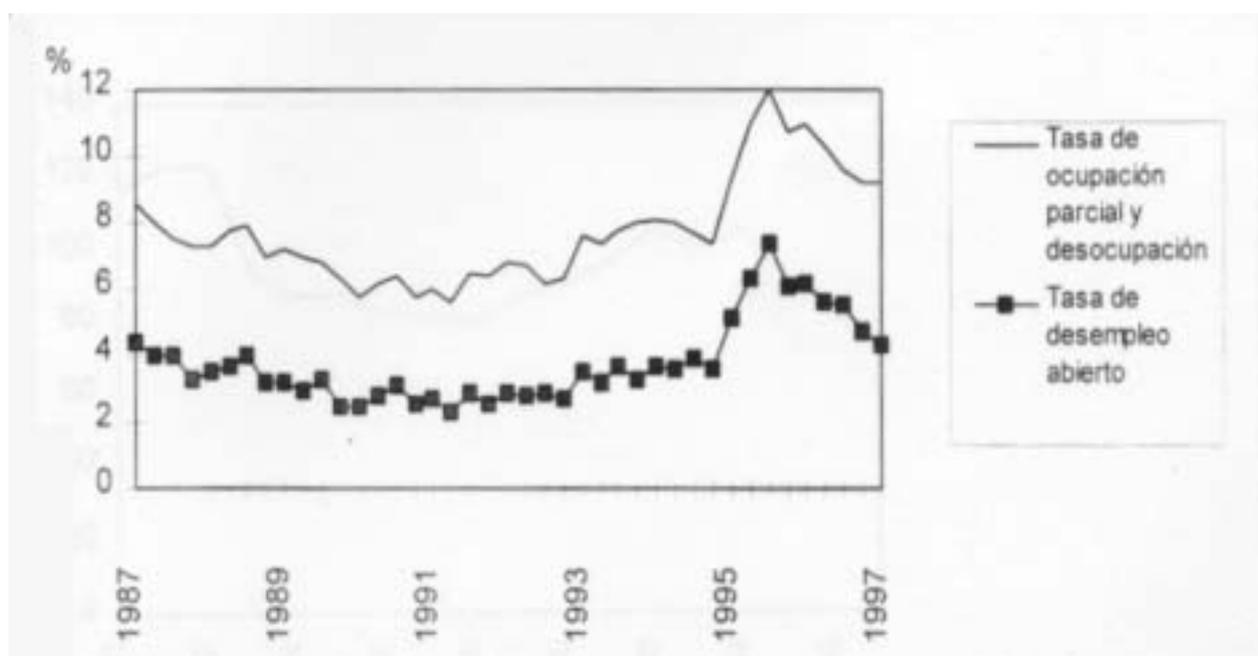


Fuente: Consejo Nacional de Población (CONAPO) 2001

ANEXO 8**AHORRO PARA EL RETIRO COMO PORCENTAJE DEL PIB**

Fuente: Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) 2002

ANEXO 9

**TASA DE DESEMPLEO.
(PORCENTAJES).**

Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Empleo 1998.

ANEXO 10

**FONDOS ACUMULADOS POR AFORE.
(MILLONES DE PESOS; AL CIERRE DE FEBRERO).**

Afore	RCV ¹	Vivienda ²	Total
Atlántico Promex	177.68	167.52	345.20
Banamex	1,487.51	835.99	2,323.50
Bancomer	4,808.52	5,480.22	10,288.74
Bancrecer Dresdner	348.47	181.83	530.29
Sólida Banorte G.	396.85	221.02	617.87
Bitel	687.21	453.91	1,141.12
Capitaliza	13.06	9.28	22.33
Confía Principal	55.51	34.47	89.98
Garante	651.37	416.49	1,067.86
Génesis Metropolitan	53.06	33.82	86.87
Inbursa	1,656.51	1,648.61	3,305.12
Previnter	226.74	154.11	380.85
Profuturo GNP	511.98	320.35	832.33
Santander Mexicano	731.78	531.20	1,262.98
Tepeyac	38.76	27.72	66.47
XXI	371.18	262.71	633.89
Zurich	21.97	13.58	35.54
Total	12,238.15	10,792.80	23,030.95

¹ Subcuenta de Retiro, Cuenta en Líder, Ahorro y Vejez (RCV); incluye aportaciones, cuota social, comisiones sobre Faja y transacciones Banco Afiliado.

² La cifra de vivienda corresponde al monto total depositado. No incluye intereses.

Fuente: CONSAR. Marzo 1998.

ANEXO 11

**FONDOS ACUMULADOS POR AFORE.
(MILLONES DE PESOS AL CIERRE DE AGOSTO).**

Afore	Retiro	Vivienda ¹	Total
Atlántico Promex	439.0	434.2	873.2
Banamex Aegon	7,364.9	7,861.6	15,226.5
Bancomer	10,018.4	11,245.0	21,263.4
Bancrecer Dresdner	1,081.3	1,279.3	2,360.6
Bitel	3,125.2	3,925.2	7,050.3
Capitaliza	85.4	90.0	175.4
Principal	233.7	246.1	479.7
Garante	3,662.9	4,057.0	7,719.9
Génesis Metropolitan	150.2	119.8	270.0
Inbursa	3,709.4	3,574.7	7,284.1
Previnter	740.7	669.5	1,410.3
Profuturo GNP	2,767.7	3,160.1	5,927.8
Santander Mexicano	2,217.4	2,227.0	4,444.4
Sólida Banorte Generali	1,876.4	1,824.0	3,700.4
Tepeyac	167.4	180.2	347.6
XXI	2,219.6	2,595.6	4,815.3
Zurich	100.1	109.5	209.6
Total	39,959.6	43,598.9	83,558.6

¹ Los recursos de vivienda son registrados por los Afores y administrados por el INFONAVIT.

Fuente: CONSAR. Agosto 1998.

ANEXO 12

ESTRUCTURA DE COMISIONES POR ADMINISTRACIÓN DE LAS CUENTAS.

Afosa	Sobre flujo (%)	Sobre saldo (%)	Sobre rendimiento real (%)
Atlántico Promex	1.40	-	20.00
Banamex	1.70	-	-
Bancomer	1.70	-	-
Bancrecer Dresdner ¹	1.60	-	-
Bitel	1.68	-	-
Capitaliza	1.60	-	-
Confía Principal	0.90	1.00	-
Garante	1.68	-	-
Génesis Metropolitan	1.65	-	-
Inbursa	-	-	33.00
Previnter	1.55	-	-
Profuturo GNP	1.70	0.50	-
Santander Mexicano	1.70	1.00	-
Sólida Banorte Generali	1.00	1.50	-
Tepyac	1.17	1.00	-
XXI	1.50	0.99	-
Zurich	0.95	1.25	-

¹ Vigente a partir del 27 de abril de 1998.

Fuente: CONSAR. Abril 1998.

ANEXO 13

**Ahorro total de la economía 1980-1996.
(porcentajes del PIB).¹**

	AHORRO TOTAL	AHORRO INTERNO			AHORRO EXTERNO
		Total	Publico ²	Privado	
1980	25,6	20,5	5,9	14,6	5,0
1981	25,7	19,6	1,2	18,4	6,1
1982	21,5	18,8	3,7	15,1	2,7
1983	19,7	23,4	6,1	17,3	-3,7
1984	18,8	21,1	5,5	15,6	-2,2
1985	20,1	20,5	5,4	15,1	-0,4
1986	17,4	16,4	4,5	11,9	1,0
1987	18,5	21,3	6,5	14,8	-2,8
1988	22,6	21,3	0,6	20,7	1,3
1989	22,9	20,3	3,3	17,0	2,6
1990	23,1	20,3	6,8	13,5	2,8
1991	23,3	18,7	6,5	12,2	4,7
1992	23,3	16,6	6,6	10,0	6,7
1993	21,0	15,1	5,1	10,0	5,9
1994	21,7	15,0	4,0	11,0	6,7
1995/p	19,6	19,0	4,7	14,3	0,6
1996/p	20,9	20,4	4,4	16,1	0,5

1.Utilizando cifras nominales, Los totales pueden no sumar debido al redondeo.

2.Considera la suma de la inversión fija bruta pública y el balance operacional. No considera ingresos extraordinarios por ventas de empresas.

/p. Son cifras preliminares.

Fuente: PRONAFIDE 1997

ANEXO 14

**Situación financiera de las Instituciones de Seguridad Social, 1994-1995.
(Millones de Pesos)**

Conepto	1994	1995 ^{/p}	Var. % real
Ingresos	48,877.5	56061.4	-15 %
IMSS	37,945.7	42,653.1	-16.8%
Recursos propios	34,980.5	39,008.8	-17.2%
Transferencias	3,037.2	3,644.3	-11.1%
ISSSTE	10,931.8	13,408.3	-9.1%
Recursos propios	9,825.8	12,265.3	-7.5%
Trasferencias	1,106.0	1,143.0	-23.4%
Egresos	44,714.1	53,337.6	-11.6%
IMSS	34,668.9	42,189.7	-9.9%
ISSSTE	10,025.2	11,147.9	-17.6%
Balance Financiero			
IMSS	3,256.8	463.4	-89.5%
ISSTE	906.6	2,260.4	84.7

/p: Cifras Preliminares.

Fuente: SHyCP, Informe sobre la Situación Económica y las Finanzas Públicas. Cuarto Trimestre de 1995.

ANEXO 15

**Población Derechohabientes de las Instituciones de Seguridad Social,
1994-1995.**

Concepto	IMSS		ISSSTE	
	1995	Var.% 1995/94	1995	Var.% 1995/94
Total	34,323,844	-6.1%	9,182,962	0.9%
Asegurados ^{/1}	10,931,810	-5.4%	2,162,022	0.6%
Familiares de Asegurados	20,533,499	-7.9%	6,488,846	0.6%
Pensionados	1,521,796	6.2%	285,793	6.6%
Familia de Pensionados	1,336,739	6.0%	246,301	6.6%
Población cubierta ^{/2}	34,323,844	-6.1%		
Ambito Urbano	29,871,374	-7.4%		
Ambito Rural	1,593,935	n.s		
Municipios con Servicios ^{/3}	1,531	0.2		

^{/1}.Para el IMSS incluye a los asegurados y eventuales.

^{/2}.Incluye 2,858,535 pensionados y familiares. Información no aplicable para el ISSSTE.

n.s. No significativo.

Fuente: ISSSTE e IMSS 1995

ANEXO 16

Principales prestaciones económicas otorgadas, 1994-1995

Concepto	1995	Var.% 1995/94	
		Abs.	%
IMSS			
Pensiones			
Pensiones (Miles)	1,522.0	89.0	6.2%
Millones de Pesos	12,021.4	3,003.0	33.3%
Subsidios y ayudas			
Personas (Miles)	4,580.0	-571.0	-11.1%
Millones de Pesos	1,899.0	132.0	7.5%
Indemnizaciones globales			
Personas (Miles)	12.0	-1.0	-7.7%
Millones de Pesos	81.0	12.0	17.4%
ISSSTE			
Pensiones			
Pensiones (Miles)	273.3	15.3	5.9%
Millones de Pesos	4,983.3	1,218.8	32.4%
Subsidios y ayudas ^{1/}			
Personas (Miles)	7.8	0.5	6.9%
Millones de Pesos	27.7	7.0	33.7%
Indemnizaciones globales			
Personas (Miles)	9.3	-1.4	-13.1%
Millones de Pesos	54.5	5.9	12.2%
Prestamos personales ^{2/}			
Número (Miles)	613.1	23.5	4.0%
Millones de Pesos	1,950.7	488.6	32.1%

^{1/} . Incluye gastos de funeral.

^{2/} .Incluye préstamos de corto y mediano plazos.

Fuente: IMSS e ISSSTE 1995

ANEXO 17

Cuantía mínima de las pensiones, 1994-1995^{1/}

Concepto	1994	1995	Var.%
Importe de la Cuantía mínima mensual (Pesos corrientes).			
IMSS ^{2/}	479.40	666.30	38.4
ISSSTE	555.40	700.80	26.4
Veces en relación al salario mínimo mensual (número)			
IMSS	0.99	1.04	5.1
ISSSTE	1.21	1.16	-4.1
Monto anual promedio por pensionista (Miles de Pesos)			
IMSS	5.1	6.5	27.5
ISSSTE	14.7	18.4	25.2

^{1/}. Para el ISSSTE en 1995 cifras preliminares.

^{2/}. Incluye 30 días de Aguinaldo.

Fuente: IMSS e ISSTE 1995

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y HEMEROGRÁFICAS

- Adams, Richard N.(1978); *Energy and Structure*, Texas University Press, Austin, EE.UU.
- Aguilar Bueno, José A.(1991); *La economía de la empresa pública y la reforma del Sector paraestatal en México*. Instituto Tecnológico Autónomo de México. México D.F. México.
- Aguilar Villanueva, Luis F.(1996): *El proceso de la Política*. Dentro del libro: *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Editor: Luis F. Aguilar Villanueva. Editorial Porrúa. México. D.F., México. Tomo 3.
- (1996): *Estudio Introductorio*. Dentro del Libro: *El Estudio de las Políticas Públicas*. Editor: Luis F. Aguilar Villanueva. Editorial Porrúa. México D.F. México. Tomo 1.
- Anderson, J.(1984); *Public Policy-Making*, Holt-Rinehart and Winston, 3a edición, Nueva York, EE.UU.
- Arvide, Isabel.(1993); *La decisión presidencial*. Grupo Editorial Siete. México D.F. México.
- Banco Mundial. (1994); *Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo; Envejecimiento sin crisis, Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, Resumen. Editado por el Banco Mundial. Washington. EE.UU.

-
- Banco Mundial.(1995); *Informe sobre el desarrollo mundial. El mundo del trabajo en una economía integrada*. Washington. EE.UU.
 - Bel i Queralt, Germà (ed).(1996); *Privatización, desregulación y competencia?*, Editorial Civitas. Madrid. España.
 - Berzosa, Carlos (coord). (1994); *La economía mundial en los 90, tendencias y desafíos*, Editorial Icaria y Fuhem Economía, Barcelona, España. Colección Economía Crítica.
 - Barquín, Manuel.(1987); *La reforma electoral de 1986-1987 en México, retrospectiva y análisis*. Cuadernos CAPEL. San José. Costa Rica, número 22.
 - Bazdresh Parada, Carlos.(1994); *El futuro de la Privatización*. Editorial Miguel Ángel Porrua. México D.F. México. Textos para el Cambio Número 11.
 - Bodenstedt Engel, Arturo W.(1994); *El Sistema de Ahorro para el Retiro, la acumulación de capital y las rentas vitalicias*. Instituto Tecnológico Autónomo de México. México D.F. México.
 - Booth, David. (ed).(1994); *Rethinking Social Development Theory. Reseach and Practice*. Scientific and Technical. Longman. EE.UU.
 - Bouin, Oliver.(1992); *Privatization in developing Countries: reflections on a panacea*, OECD, Policy Brief N.3. EE.UU.
 - Brugué Quim y Gomà Ricard. (coords).(1998); *Gobiernos locales y políticas públicas*. Ariel Ciencia Política. Barcelona. España.

- Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.(1996); *Diario de los Debates*. Editado por el Congreso. México D.F. México. Año II. Jueves 18 de Abril. No. 12. LVI. Legislatura. Segundo Periodo de Sesiones del Segundo Ejercicio.
- Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.(1996); *Diario de los Debates*. Editado por el Congreso. México D.F. México. Año II. Viernes 19 de Abril. No. 13. LVI. Legislatura. Segundo Periodo de Sesiones del Segundo Ejercicio.
- Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.(2002); *Mesa Redonda, el Sistema de Pensiones en México: situación actual en las universidades públicas e instituciones de educación superior*. Editado por el Congreso. México D.F: Septiembre . LVIII Legislatura.
- Carlsen, Laura.(1991); *Changing hands, Mexico's privatization program advances*. Dentro de la Revista: *Business México*. Editado por : The American Chamber of Commerce of Mexico A.C. México D.F.México. Vo. 1. No.4. June.
- Carpizo, Macgregor, Jorge.(1978); *El presidencialismo mexicano*. Siglo XXI Editores. México D.F. México.
- Casas, Rosalba, et. al.(1996); *Las políticas sociales de México en los años noventa*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto José Maria Mora, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Plaza y Valdéz Editores. México D.F. México.

-
- Clarke, Thomas and Pitelis Christos (ed). (1993); *The political economy of Privatization*. Routledge. London. UK.
 - Cobb, Roger W y Elder D., Charles.(1986); *Participación en la política Americana: la dinámica de la estructuración de la agenda*. Noema. México
 - (1984); “Agenda- Building and the politics of Aging”, en *Policy Sciences Journal*. Vol. 13, No. 1 Sept .
 - Cohen, Michael y March, James.(1974); *Leadership and Ambiguity*. MacGraw-Hill, Nueva York. EE.UU.
 - Comisión de Pensionados y Jubilados.(1999); *Diagnóstico de la situación que guardan los pensionados y jubilados en el país*. Editado por Editado por la Comisión de Pensionados y Jubilados de la H. Cámara de Diputados. LVII Legislatura. México D.F. México.
 - Comisión de Pensionados y Jubilados.(1999); *Principales características de los Sistemas de Pensiones de Chile y México: análisis comparativo*. Editado por la Comisión de Pensionados y Jubilados de la H. Cámara de Diputados. LVII Legislatura. México D.F. México.
 - Concheiro Bórquez, Elvira.(1996); *El Gran Acuerdo: gobierno y empresarios en la modernización salinista*. Ediciones Era, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas. México D.F. México.

-
- Consar.(1997); *Boletín Informativo SAR*. Editado por esta Institución. México D.F. México. Número 13. Julio- Agosto.
 - Consar.(1997); *Boletín Informativo SAR*. Editado por esta Institución. México D.F. México. Número 14. Octubre.
 - Consar.(1997); *Boletín Informativo SAR*. Editado por esta Institución. México D.F. México. Número 16. Diciembre.
 - Consar.(1998); *Boletín Informativo del SAR*. Editado por esta Institución. México D.F. México. Número 1. Año 3. Marzo.
 - Consar.(1998); *Boletín Informativo del SAR*. Editado por esta Institución. México D.F. México. Número 2. Año 3. Abril.
 - Consar.(1998); *Boletín Informativo del SAR*. Editado por esta Institución. México D.F. México. Número 4. Año 3. Agosto.
 - Consar (2002); *Ley de Sistemas de Ahorro para el Retiro*. Editado por esta institución. México D.F.
 - Contreras Peláez, Francisco José.(1996); *Defensa del Estado Social*. Universidad de Sevilla. España.
 - Córdova, Arnaldo. (1992); *El PAN, partido gobernante*. Dentro de: *Revista Mexicana de Sociología*. Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F. Año LIV. Número 3. Julio- Septiembre.
 - Córdova, Arnaldo. (1972); *La formación del poder en México*, Ediciones Era, México D.F. México.

-
- Cosío Villegas, Daniel.(1974); *El estilo personal de gobernar*. Editorial Mortiz. México D.F. México.
 - DeLeon, Peter y Brewer, Gary D.(1983); *The foundations of policy analysis*. Dorsey Press. Homewood Illinois. EEUU.
 - De Luna Martínez, José.(1993); *La Privatización de empresas Públicas en México: el caso de Teléfonos de México*. El Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales. México D.F. México.
 - Diamond Peter A. (1996); *Proposals to Restructure Social Security*. Dentro de: *Journal of Economic Perspectives*, Volume 10, Number 4, Summer. Minneapolis Minnesota. EE.UU.
 - Díaz, Álvaro.(1994); *Reestructuración económica y prácticas sociales*, Dentro de: *Revista Mexicana de Sociología*. Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F. México. Año LVI. Número 4. Octubre- Diciembre de 1994.
 - Díaz E. (1988); *Socialismo democrático: instituciones políticas y movimientos Sociales*. Fundación Ebert. Salamanca. España.
 - Duggan, James. (1995); *Social security and Sustainability in the twenty first century*. Dentro: de Stephenson, Kevin.(ed). *Social Security: time for change*. JAI Press. EE.UU.
 - Easton, D. (1963); *Il Sistema Politico*. Edicion di Comunita Milano. Italia. Traducción de Alfred A. Knopf. Ecole Nationale d' Administration. (1992); *La modernisation du Mexique*. Association Mexicaine des Anciens Elevais de l' Ecole Nationale d' Administration. Paris. France.

-
- Elder D., Charles y Cobb, Roger W. (1996); *Formación de la agenda: el caso de la Política de los ancianos*. Dentro del Libro: *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Editor: Luis F. Aguilar Villanueva. Editorial Porrúa. México. D.F. México. Tomo 3.
 - Elmore, Richard F.(1996); *Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales*. Dentro del libro: *La implementación de las Políticas Públicas*. Editor: Luis F. Aguilar Villanueva. Editorial Porrúa. México D.F. México. Tomo 4.
 - (1996); *Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas*. Dentro del libro: *La implementación de las Políticas Públicas*. Editor: Luis F. Aguilar Villanueva. Editorial Porrúa. México D.F. México. Tomo 4.
 - Espejel Lozoya, Raúl A.(1993); *Invirtiendo a largo plazo, el problema de selección de cartera de Fondos de Retiro*. Instituto Tecnológico Autónomo de México. México D.F. México.
 - Félix Tezanos, J.(1991); *La crítica de la razón económica y la razón de la crítica Social*. Dentro de: *El socialismo Futuro*. Número 3. México.
 - Figueroa, Alfonso.(1992); *Teorías Económicas del Capitalismo*, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica de Perú. Perú.
 - Frenk, Julio.(ed).(1997); *Observatorio de la Salud: necesidades, Servicios, Políticas*. Fundación Mexicana para la Salud A.C. México D.F. México.

-
- García Cantú, Gastón.(1979); *Política mexicana*, Universidad Nacional Autónoma México. México D.F. México.
 - García Roca, Joaquín.(1992); *Público y Privado en la acción social*. Editorial Popular. Madrid. España.
 - Gayle Dennis J., Goodrich Jonathan N.(ed).(1990); *Privatization and Deregulation in Global Perspective*. Printer Publisher. London. U.K.
 - Gil Diaz, Francisco.(1984); *Mexico's Path from Stability to Inflation*. Dentro de: Harberger A.C. (ed). *World economic growth*. Institute for Contemporary Studies. EE.UU.
 - Glade, William.(1990); *Privatization of the Public Enterprises in Latin America*, International Center of Economic Growth. Institute of the Americas And Center of U.S.-Mexican Studies. San Francisco CA. EE.UU.
 - Glennerster, Howard.(1985); *The future of the Welfare State, remarking social policy*. Grower Publishing Company, U.K.
 - Granados Chapa, Miguel Ángel.(1982); *La reforma política*. Universidad Autónoma Metropolitana, Colección Ensayos. México D.F.
 - Grawitz, Madeleine.(1975): *Método y técnicas de las Ciencias Sociales*, Editorial Hispano Europea. Barcelona. España. Traducción de Enrique Muñoz L. Tomos I y II.

-
- Grupo Nacional Provincial.(1993); *Administración de Fondos para el Retiro: informativo*. Editado por Banco Bilbao Vizcaya, Administradora de Fondos de Pensiones Provida y Grupo Nacional Provincial. México D.F. México.
 - Grupo Nacional Provincial.(1993); *Nuevo Sistema de Pensiones*. Editado por Banco Bilbao Vizcaya, Administradora de Fondos de Pensiones Provida y Grupo Nacional Provincial. México D.F. México.
 - González Amador, Roberto.(1997); *Afore: costosa publicidad, desconfianza generalizada*. Dentro del Periódico La Jornada del 24 de febrero. México D.F. México.
 - Gomà, Ricard y Subirats, Joan. (coords). (1998); *Políticas Públicas en España*. Ariel - Ciencia Política. Barcelona. España.
 - Gutiérrez Ruiz, Carlos.(1996); *La reforma del sistema de pensiones: una perspectiva empresarial*. Dentro de la Revista: *Comercio Exterior*, editada por el Banco Nacional de Comercio Exterior. México D.F. México. Volúmen 46. Número 9. Septiembre.
 - Haggard, Stephan.(1986); *The politics of Adjustment: Lessons from IMF's Extended Fund Facility*. Dentro de: Kahler, Miles.(ed). *The Politics of International Debt*. Cornell University Press. EE.UU.
 - Hamilton, Nora. (1982); *The limits of the State Autonomy*. Princeton University Press. Princeton. EE.UU.
 - Harendeen James B.(1968); *Modern Political Economy, Ideas and Issues*, Prentice Hall. EE.UU.

-
- Hengstenberg P.(1989); *Profundización de la democracia, estrategias para América Latina y Europa*. Ediciones Nueva Sociedad. Caracas. Venezuela.
 - Heredia Blanca, Kwang Woong Kim y Ross Schneider Ben.(1996); *Democratization, Economic Liberalization and Reforming the State: Korea in Comparative Perspective*. Centro de Investigación y Desarrollo Económico. México D.F. México.
 - Hicks, John.(1985); *Methods of Dynamic Economy*. Caledon Press, Oxford University Press. New York. EE.UU.
 - Hicks, J.R. (1950); *La estructura social, una introducción a la economía*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México D.F. México.
 - Hogwood B.W. y Gunn L.A.(1984); *Policy Analysis for the real world*. Oxford University Press. U.K.
 - Holt, Stanley.(1991). *A mandatory private pension law may soon change workers' futures*. Dentro de la Revista: *Business México*. Editado por: The American Chamber of Commerce of Mexico A.C. México D.F. México. Vol. 1. No.4. June.
 - Ibarra Kurka, José Arturo.(1995); *Análisis de la reforma de los Sistema de Pensión y sus efectos en México*. Centro de Investigación y Desarrollo Económico. México D.F. México.

-
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.(1996); *Estados Unidos Mexicanos, Censo de Población y Vivienda 1995: resultados definitivos y tabuladores básicos*. Editado por INEGI. Aguascalientes. México.
 - Instituto Nacional de Administración Pública.(1989); *Memoria del Seminario Internacional: Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*. Editado por el INAP. México D.F. México.
 - IMSS.(1995); *Aportaciones al Debate: La Seguridad Social ante el Futuro*, Editado por el Instituto Mexicano del Seguro Social. México D.F. México.
 - Instituto Mexicano de Seguridad Social.(1995); *Diagnóstico*, Editado por el IMSS. México D.F. México.
 - Instituto Mexicano de Seguridad Social.(1993); *Hacia el fortalecimiento y la Modernización de la Seguridad Social*. Editado por el Instituto. México D.F. México.
 - ISSFAM.(1995); *Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, Mexicanas*, editada por el Instituto, México D.F. México.
 - ISSSTE.(1995). *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado*. 1ª edición. México D.F. México.
 - James, Estelle.(1995); *Envejecimiento sin crisis*. Dentro de la Revista: *Finanzas & Desarrollo*. Editado por el FMI. Washington D.C. EE.UU. Junio.

-
- Jenkins, R.(1984); *Transnational Corporations and Industrial transformation in Latin America*. Macmillan. London U.K.
 - Johnson Buttolph, Janet.(1991): *Political Science research methods*. C.Q. Press. Second Edition. EE.UU.
 - Kahler, Miles.(1992); *External Influence, Conditionality, and the Politics of Adjustment*. Dentro de: Haggard, Stephan and Kaufman Robert .(eds); *The Politics of Economics Adjustment*. Princeton University Press. Princeton EE.UU.
 - (1990); *Orthodoxy and Its Alternatives: Explaining Approaches to Structural Adjustment*. Dentro de: Nelson, Joan M. (ed); *Economic Crisis and Policy Choice: The politics of Adjustment in the Third World*. Princeton University Press. Princeton. EE.UU.
 - Katouzian, Homa. (1980); *Ideology and Method in Economics*. New York University Press. EE.UU.
 - Kaufmann, Félix.(1986): *Metodología de las Ciencias Sociales*. Fondo de Cultura Económica. México D.F. México.
 - Kirk, Maurice. (1986); *Políticas y tendencias demográficas*, Editado por la Generalitat de Catalunya. Dirección General de Serveis Socials. Colección: Instruments de Prospecció. Número 14. Barcelona. España.
 - Koelmeier, Louis A.(1969); *the regulations*. Harper & Row Publishers. Nueva York, EE.UU.

-
- Kurczyn Bañuelos, Sergio.(1996); *La reforma del sistema de pensiones mexicano: principales aspectos macroeconómicos*. Dentro de la Revista: *Comercio Exterior*, editada por el Banco Nacional de Comercio Exterior. México D.F. México. Volumen 46. Número 9. Septiembre.
 - Lacey, Robert.(1996); *La reforma de la jubilación en América Latina; retos y el papel del Banco Mundial*. Dentro de la Revista: *Comercio Exterior*, editada por el Banco Nacional de Comercio Exterior. México D.F. México. Volumen 46. Número 9. Septiembre.
 - Lasswell, Harold.(1971); *A pre-view of policy Sciences*. American Elsevier. Nueva York. EE.UU.
 - Le Grand Julian, Robinson Ray .(eds).(1984); *Privatization and Welfare State*. Unwin Hyman. London. UK.
 - Lindblom, Charles E. (1991); *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*. Editado por el Ministerio para las Administraciones Públicas (IMAP). Madrid. España. Traducción de Eduardo Zapico Goñi.
 - López Cámara, Francisco.(1994); *La descomposición del sistema mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Investigaciones Multidisciplinarias. Cuernavaca. Morelos. México.
 - Lowi, Theodore.(1969); *The end of the liberalism*. W.W. Norton & Co. Inc. Nueva York. EE.UU.
 - Luhmann, Niklas.(1993); *Teoría Política en el Estado de Bienestar*. Alianza -Universidad. Madrid. España.

-
- Luz y Fuerza del Centro.(1996); *Contrato Colectivo de Trabajo*. Editado por el Sindicato Mexicano de Electricistas. México D.F. México.
 - Mackenzie, G.A.(1995); *La reforma de los sistemas de pensiones en América Latina*. Dentro de la Revista: *Finanzas & Desarrollo*. Editado por el FMI. Washington D.C. EE.UU. Marzo 1995.
 - Majone, Giandomenico. (1992): *La Factibilidad política y el análisis de políticas sociales*, dentro del libro: *La Hechura de las Políticas*, Editor: Luis F. Aguilar Villanueva. Editorial Porrúa. México D.F. México. Tomo 2.
 - March, James y Olson, Johann.(eds).(1976); *Ambiguity and Choise in Organization*. Bergen University Press. Bergen. Noruega.
 - Marimón Ramón, Calsamiglia Xavier. (dir).(1991); *Invitación a la Teoría Económica*. Editorial Ariel. Barcelona. España.
 - Martínez del Valle, Adolfo.(1997); *La dimensión Política en los procesos de reforma del Sector Salud*. Dentro de la Revista: *Observatorio de la Salud*. Editado por la Fundación Mexicana para la Salud. Colección Economía y Salud. México D.F. México.
 - May, J. y Wildavsky A.(eds). (1977); *The policy cycle*. Beverly Hills Press. London. U.K.
 - Mesa-Lago, Carmelo (1994); *Changing Social Security in Latin America, toward Alleviating the social cost of Economic Reform*. Lynne Reinner Publishers. EE.UU.

-
- Meyer, Lorenzo, et. al.(1977); *La crisis en el sistema político mexicano (1928-1977)*. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales. México D.F. México.
 - Michelet Charles A. and Bouin Oliver.(1991); *Rebalancing the Public and Private Sectors: developing country experience*. OECD. Development Centre Studies. Paris. Francia.
 - Milbrath, Lester W. y Goel M.L.(1977); *Political Participation*. Rand McNally College Publishing Company. Chicago. EE.UU.
 - Molinas, Alfred, et al. (1996); *El Estado de Bienestar Sostenible*. Edicions Gestió 2000 S.A. Barcelona. España.
 - Montenegro Álvaro, et. al.(1993); *La privatización y su enfoque económico, Centro de Estudios sobre el Desarrollo Económico*. Universidad de los Andes. Bogotá. Colombia.
 - Moreno Padilla, Javier.(1996); *Ley del Seguro Social*. Editorial Trillas. México D.F. México.
 - Muller, Eduard N.(1979); *Aggressive Political Participation*, Princeton University Press. New Jersey. EE.UU.
 - Mussot L., María Luisa.(coord.)(1996); *Alternativas de Reforma de la Seguridad Social*. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. Fundación Friederich Ebert. México D.F. México.
 - Nagel, Stuart S.(1984); *Contemporary Public Analysis*. University of Alabama Press. EE.UU.

-
- Narro Robles, José. (ed).(1992); *La Seguridad Social y el Estado Moderno* Instituto Mexicano del Seguro Social y Fondo de Cultura Económica. México D.F. México.
 - Navarro, Vincenç.(1997); *Neoliberalismo y Estado de Bienestar*. Ariel – Sociedad Económica. Barcelona. España.
 - Nohlen Dieter.(1993); *Los Sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*. Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F. México.
 - O'Donnell, Guillermo.(1973); *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism Studies in South America Politics*. Institute of International Studies. University of California. Berkeley. EE.UU.
 - O'Toole, Laurence J.(1996); *Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación de campo*. Dentro del libro: *La implementación de las Políticas Públicas*. Editor: Luis F. Aguilar Villanueva. Editorial Porrúa. México D.F. México. Tomo 4.
 - Paoli, Francisco.(1985); *Estado y sociedad en México 1917-1984*. Ediciones Océano. México D.F. México.
 - Pardinás, Felipe. (1969): *Metodología y Técnicas de Investigación en las Ciencias Sociales*. Editorial Siglo XX. México D.F. México.
 - Pazos, Luis. (1997): *Mi dinero y las Afores*. Editorial Diana. México D.F. México.

-
- Pemex.(1997); *Contrato Colectivo de Trabajo*. Editado por la Institución. México D.F. México.
 - Pérez-Escamilla Costas Juan R.(1988); *La privatización en México 1982-1988: efectos de la venta de paraestatales*. Instituto Tecnológico Autónomo de México. México D.F. México.
 - Perry, Guillermo.(1997); *Debt and fiscal Sustainability: deja Vu?*. Editado por el World Bank. Washington. EE.UU.
 - Poder Ejecutivo Federal.(1996); *Plan Nacional de Desarrollo; informe de ejecución 1995. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos, Dirección General de Contabilidad Gubernamental*. México D.F. México.
 - Polany, K.(1989); *La gran transformación*. Ediciones Piqueta. Madrid. España.
 - Polsby, Nelson.(1984); *Political Innovation in America*. Yale University Press. New Haven. EE.UU.
 - Queisser, Monika.(1995); *Chile and Beyond: the second generation pension reforms in Latino America*. Dentro de: *International Social Security Review*. EE.UU. Vol. 48. números 3 y 4.
 - Rawls, John. (1979); *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica. México D.F. México.

-
- Reich R., Michael. (1996); *Análisis Político a la reforma del Sector Salud*. Dentro de: *Current Issues in Public Health*. No. 2. Publicación del Departamento de Población y Salud Internacional. Escuela de Salud Pública de Harvard. Boston. MA. EE.UU.
 - Reyna, José Luis. (1974); *Control político, estabilidad y desarrollo en México*. Dentro de: Cuadernos del CES. Número 3. El Colegio de México. México D.F.
 - Ricoy Saldaña, Agustín G.(1992); *El Sistema de Ahorro para el Retiro y las Aportaciones al Régimen del Seguro Social*. Tax Editores. México D.F. México.
 - Ripley, Randall y Grace Franklin. (1984); *Congress, the bureaucracy and Public Policy*. Homewood Dorsey. EE.UU.
 - Rodríguez-Arana, Jaime. (1991); *La Privatización de la Empresa Pública*. Editorial Montecorvo. Madrid. España.
 - Rogozinsky Schtulman, Jaques.(1993); *La Privatización de Empresas Paraestatales*. Fondo de Cultura Económica. México D.F. México.
 - (1997); *La Privatización en México, razones e impactos*. Editorial Trillas. México D.F. México.
 - Rohde Faraudo, Cristina.(1996); *La reforma al Sistema de Pensiones en México y su impacto en las finanzas públicas*. Instituto Tecnológico Autónomo de México. México D.F. México.

-
- Ruiz Durán, Clemente.(1996); *Hacia una reforma de la Seguridad Social con visión ciudadana*. Dentro de la Revista: *Comercio Exterior*, editada por el Banco Nacional de Comercio Exterior. México D.F. México. Volúmen 46. Número 9. Septiembre.
 - Ruiz Moreno, Ángel G.(1997); *Nuevo Derecho de la Seguridad Social*. Editorial Porrúa. México D.F. México.
 - Russell, Lewis.(1992); *Recent controversies in political economy*. Routledge Ed., New York. EE.UU.
 - Sales-Sarrapy Carlos, Solís Soberón Fernando, Villagómez Amezcuca Alejandro.(1996). *Pension System Reform: The Mexican case*. National Bureau of Economic Research Inc. Working Paper Series 5780. Cambridge MA. EE.UU.
 - Sánchez Barrio Armando, et al.(1996); *Estudio e Interpretación de la Nueva Ley del Seguro Social*. Editorial Sicco. México D.F. México.
 - Sánchez Manuel, Corona Rossana.(eds).(1993); *Privatization in Latin America*. Inter- American Development Bank . The Johns Hopkins University Press. Baltimore. Maryland. EE.UU.
 - Schelder, Ben Ross.(1990); *The politics of Privatization in Brazil and Mexico; variations on Statist Theme*. Princeton University Press. Conference Paper #23. EE.UU.

-
- Schmitter, P.(1981); *Interest representation and regime governability in contemporary Western Europe and North America*. Dentro del libro: Berger S. (ed). *Organizing interest in Western Europe: Pluralism, corporatism and transformation of politics*. Cambridge University Press. Cambridge. U.K.
 - Seltz, Claire. (1965): *Métodos de Investigación en las relaciones sociales*. Ediciones Rialp. Tercera edición. Madrid. España.
 - SHyCP.(1995); *Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo*. Editado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México D.F. México.
 - SHyCP.(1995); *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. Editado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México D.F. México.
 - Solíz Soberón, Fernando.(1996); *Normatividad del nuevo sistema de pensiones*. Dentro de la Revista: *Comercio Exterior*, editada por el Banco Nacional de Comercio Exterior. México D.F. México. Volumen 46. Número 9. Septiembre.
 - Spiller Pablo T., Sales Carlos. (coord.).(1999); *Regulación de los sectores de infraestructura y energéticos en México*. Miguel Ángel Porrúa editores, Instituto Tecnológico Autónomo de México. México D.F. México.
 - Suleiman Ezra N., Waterbury John.(ed).(1990); *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*. Westview Press. San Francisco. EE.UU.

-
- Tarrés Maria Luisa, et. al.(1994); *Transformaciones Sociales y Acciones colectivas: América Latina en el contexto internacional de los noventas*. El Colegio de México. México D.F. México.
 - Teichman Judith A. (1996); *Privatization and Political Change in Mexico*, University of Pittsburgh Press. EE.UU.
 - Tovar Landa, Ramiro. (1997). *Policy Reform in networks infrastructure: the case of Mexico*. Dentro de: *Telecommunication Policy*. Elseiver Science Ltd. U.K. Vol. 21. No. 8.
 - Universidad Nacional Autónoma de México.(1996); *Ponencia presentada en el Seminario Internacional : Seguridad Social en el Siglo XXI*. Celebrado en la Ciudad de México los días 13 y 14 de marzo. Facultad de Economía. UNAM. México D.F. México.
 - Urías Brambila, Homero.(1996); *La reforma previsional en América Latina*. Dentro de la Revista: *Comercio Exterior*, editada por el Banco Nacional de Comercio Exterior. México D.F. México. Volumen 46. Número 9. Septiembre.
 - Valadés, Diego y Ruiz Massieu, Mario.(eds).(1989); *La transformación del Estado mexicano*. Editorial Diana. México D.F. México.
 - Van Meter, Donald y Van Horn, Carl E.(1996); *El proceso de Implementación de las Políticas: un marco conceptual*. Dentro del libro: *La implementación de las Políticas Públicas*. Editor: Luis F. Aguilar Villanueva. Editorial Porrúa. México D.F. México. Tomo 4.

-
- Varela, Roberto.(1984); *Expansión de sistemas y relaciones de poder*, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa. México D.F. México.
 - Vega Vera, David M.(1995); *Ideas fundamentales sobre formas de gobierno en México, 1810-1995*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México D.F. México. Volumen I Serie C. Estudios Históricos. Número 51.
 - Verba, Sydney, Nie, Norman H. et al.(1978); *Participation and Political Equality*. University of Chicago Press. EE.UU.
 - Villagómez, Alejandro y Solís Fernando.(1997); *Las Pensiones en México. Centro de Investigación y Docencia Económica*. Documento de Trabajo. Número 87. México D.F. México.
 - Villarreal, René. (1988); *Mitos y Realidades de la Empresa Pública*. Editorial Diana, México D.F. México.
 - Violante Alejandro, Dávila Roberto. (coord.). (1985); *México una Economía en transición: problemas socioeconómicos Volumen III*. Editorial Limusa. México D.F. México.
 - Walsh, Kieron. (1995); *Public Services and Market Mechanisms*. MacMillan Press. London. U.K.
 - Weis, John. (1995); *Mexico: comparative performance of state and private industrial corporations*. Dentro del libro: Cook Paul, Kirkpatrick Colin. (eds). *Privatization Policy and Performance: International perspectives*. Prentice Hall. Harvester Wheatsheaf. Hertfordshire. U.K.

- Wildavsky Aaron and Pressman Jeffrey L.(1973); *Implementation*. Berkley University Press. EE.UU.
- Williams, Walter.(1980); *The Implementation Perspective*, Berkley University of California Press. EE.UU.
- Wilson, James.(ed).(1980); *The Politics of regulation*. Basics Books, Nueva York, EE.UU.
- Zúñiga, Juan Antonio.(1995); *Siete Bancos, sin capital suficiente pese al apoyo de Fobaproa*. Dentro del Periódico *La Jornada* del 13 de noviembre. México D.F. México.