



Centro de Estudios Internacionales

**PASIVO PENSIONARIO: FACTURA IMPAGABLE DEL
CORPORATIVISMO**
Análisis de los sistemas de pensiones en México, 1925-2015

Tesis que presenta

AURA RIVERA ARIAS

para obtener el título de

LICENCIADA EN POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Director de tesis:

DR. ROBERTO HAM CHANDE

Ciudad de México, marzo, 2017

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis es resultado de mis desveladas e infinitas horas de trabajo, pero también del apoyo de muchas personas que me acompañaron a lo largo de este viaje.

Primero que todo, quiero agradecer al Dr. Roberto Ham por haberse ofrecido a dirigir esta tesis. Sus sugerencias fueron invaluable y ha sido un honor trabajar con alguien tan comprometido con la investigación sobre pensiones y envejecimiento. Gracias por el esfuerzo, la paciencia y la invitación a formar parte de sus proyectos. También quiero agradecer a los lectores, el Dr. Carlos Alba y el Dr. Lorenzo Meyer, quienes también fueron mis maestros en la licenciatura. Gracias por mostrar entusiasmo y tomarse el tiempo de leer este trabajo; por las recomendaciones, que sin duda enriquecieron el producto final.

Gracias a El Colegio de México. Una institución que no sólo me dio una formación académica de excelencia, sino que además fue testigo de mi evolución como persona. En el Colmex reí, aprendí, crecí y me sentí parte de algo más grande.

Al profesor José Luis Méndez, por haberme recordado con sus excelentes clases las razones por las que decidí estudiar Política y Administración Pública. A la Dra. Laura Flamand, por sus enseñanzas y por todo el apoyo que me brindó dentro y fuera del aula. A las profesoras Fernanda Somuano y María del Carmen Pardo, por sus clases y por el respaldo. Al profesor Ernesto Velasco, por haberme invitado a trabajar con él en un proyecto que enriqueció esta tesis. A la profesora Martha Elena Venier, por enseñarme a escribir.

A mis amigos del Colegio. Mariana, Rafael, Ramiro, Andrea, Ricardo, Esteban, Yasser, Jean Paul, Christian, Santiago, todos fueron pieza esencial para que yo pudiera terminar este trabajo. A Cristina y Fernando (quien es casi del Colmex), gracias por su amistad, por la paciencia y por sus contribuciones a esta tesis.

A Eugenia y Mariana, por apoyarme en los altibajos, y a mis amigas morelianas, por siempre estar ahí. A Yabín, por su amistad incondicional. A César, por creer en mí. A Bernal, por acompañarme en el final de este viaje. Gracias por las risas, por la paciencia, por los consejos, por los cuidados, por tanto amor.

Quiero agradecer a Marko Cortés por la gran oportunidad que me brindó. A Aminadab Pérez Franco, por sus consejos y por integrarme al equipo de la Fundación Miguel Estrada Iturbide. A Juan Pablo Chabaud, mi jefe, mi maestro, mi mentor, mi amigo, gracias por todo. A Rosario, por ayudarme con toda la parte legislativa de la tesis y por cuidarme como a una hija. Al resto del equipo de Análisis Político, Raúl, Víctor, Mariano, Iván, todos contribuyeron de alguna forma a este trabajo. A Mónica, por sus sugerencias y por su amistad. A Hernán, por ayudarme con la parte económica, y a Gustavo, por su buena disposición.

Por supuesto quiero agradecer a toda mi familia. A mi hermana, a mis primos y mis tíos, y en especial a mis padrinos, Columba y Alfonso, que han estado a mi lado en todos mis logros y quienes siempre han creído en mí. A mi mamá, por ser la mejor persona que conozco, por apoyarme en todas mis decisiones, por el amor que me muestra todos los días. Gracias.

Y sobre todo quiero agradecer a mi padre; sin él, nada de esto hubiera sido posible. Gracias por todo el apoyo, el esfuerzo, las enseñanzas, las desveladas. Gracias por ser mi segundo director de tesis, mi ejemplo a seguir, mi maestro, mi mejor amigo. Esta tesis es para ti.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	8
--------------	---

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

1.1 SEGURIDAD SOCIAL Y SISTEMAS DE PENSIONES	17
❖ Sistemas de pensiones	18
❖ Tipos de reformas a los sistemas de pensiones	22
1.2 TEORÍAS PARA EL ESTUDIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL	
❖ Teoría del desarrollo socio-económico	26
❖ Teoría pluralista	28
❖ Teoría de la burocracia política	31
❖ Teoría de la elite autoritaria	34
❖ Teoría de la difusión	38
1.3 TIPOS DE REGÍMENES DE BIENESTAR	42
1.4 CORPORATIVISMO	44
❖ Corporativismo societal y estatal	47
❖ Otros autores corporativistas	48
❖ Corporativismo en México	50

CAPÍTULO II: EL RÉGIMEN DE LA REVOLUCIÓN

2.1 LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO RÉGIMEN	52
❖ Reformismo social y organización obrera	55

❖ El artículo 123 y la Ley Federal del Trabajo	57
❖ Primeros sistemas de pensiones	58
2.2 EL PERÍODO CARDENISTA Y EL ORIGEN DEL CORPORATIVISMO MEXICANO.....	60
❖ Las pensiones de la burocracia cardenista	66

CAPÍTULO III: CONSOLIDACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

3.1 LOS SISTEMAS DE PENSIONES DEL IMSS Y DEL ISSSTE

❖ El nacimiento del IMSS	68
❖ Las pensiones para los trabajadores del Estado (1946-1947)	73
❖ El modelo de desarrollo	75
❖ Burocracia sindical y la alianza con los empresarios	78
❖ La creación del ISSSTE	84

3.2 EXPANSIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

❖ El desarrollo estabilizador	88
❖ Insurgencia sindical y “desarrollo compartido”	92
❖ Fin de una era	96
❖ Cambio de rumbo	98
❖ El desgaste del corporativismo	101
❖ Las pensiones a revisión	102

CAPÍTULO IV: CRISIS EN LOS SISTEMAS DE PENSIONES

4.1 EL ORIGEN DEL DÉFICIT Y LA CRISIS FINANCIERA

4.2 LAS REFORMAS A LOS SISTEMAS DE PENSIONES

❖ El modelo chileno y la influencia del Banco Mundial	110
❖ El Sistema de Ahorro para el Retiro	111
❖ La reforma del IMSS	114

❖ ISSSTE: déficit y reforma	118
❖ Breve balance de las reformas	125
CAPÍTULO V: LOS REGÍMENES DE PRIVILEGIO	
5.1 RÉGIMEN DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE LOS TRABAJADORES DEL IMSS	130
5.2 PENSIONES DE LOS SECTORES ESTRATÉGICOS	138
❖ Pensiones de los trabajadores electricistas	139
• Compañía Luz y Fuerza del Centro	140
• Comisión Federal de Electricidad	145
❖ El sistema de pensiones del sindicato petrolero	149
❖ Pensiones de los trabajadores ferrocarrileros	155
5.3 OTROS SISTEMAS DE PRIVILEGIO	
❖ Pensiones de los militares	161
❖ Sistemas de pensiones estatales	165
❖ Pensiones en las universidades públicas	168
CONCLUSIONES	172
BIBLIOGRAFÍA	182
ANEXO	193

INTRODUCCIÓN

Los sistemas de pensiones de México están en crisis; son deficitarios, su deuda crece cada día, el número de jubilados está en aumento y la carga fiscal que representan pone en riesgo las finanzas públicas. El pasivo pensionario total del país (el valor presente de todas las pensiones comprometidas por los servicios pasados y presentes de los trabajadores actuales) se estimaba en 2015 en 1.2 veces el producto interno bruto; de este monto, 69% corresponde a sistemas de beneficio definido, que concentran sólo a 15% de la población económicamente activa, la cual trabaja en el sector público.¹ Este pasivo no constituye por sí mismo un problema, a menos que los fondos acumulados para pagarlo sean insuficientes, en cuyo caso la diferencia tiene que sufragarse con subsidios gubernamentales; esto es precisamente lo que ha estado ocurriendo.

En su definición más básica, las pensiones de jubilación o retiro son un seguro social, que tiene como objetivo garantizar una vida digna a las personas adultas mayores que ya no pueden trabajar. En México, el primer sistema de pensiones se estableció en 1925, bajo el gobierno del general Plutarco Elías Calles, cuando se emitió la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro para funcionarios y empleados del Gobierno Federal. Un año después se dotó a los militares de pensiones de retiro y pronto los contratos colectivos de diversas empresas públicas incorporaron sistemas de pensiones especiales. Esta prestación se extendió a una gran parte de los asalariados con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943 y se amplió a la burocracia con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1960.

Durante algunas décadas, los sistemas de pensiones funcionaron razonablemente bien. No obstante que ninguno preveía un nivel de cotizaciones obrero-patronales adecuado, la incorporación de grandes masas de nuevos trabajadores permitía recaudar los fondos necesarios para pagar las pensiones de las primeras generaciones de jubilados, quienes además no sobrevivían muchos años a su retiro, dada la esperanza de vida relativamente corta que prevalecía en ese entonces. Sin embargo, esa situación ha cambiado. El crecimiento de los pasivos pensionarios, sumado a la disminución de los

¹ Asociación Mexicana de Administradores de Fondos para el Retiro (Amafore).

fondos para retiro, produjo un déficit en los sistemas de pensiones que ha puesto en riesgo su sostenibilidad a largo plazo.

En esta inseguridad sobre el futuro, siempre incierto, hay algo en la que todos coinciden: el envejecimiento de la población. Por las inercias de las variables demográficas de mayor esperanza de vida y menor tasa de fecundidad, es ineludible que a futuro las estadísticas absolutas y porcentuales de la población en edades avanzadas crecerán, lo que significará mayor dependencia de la vejez sobre las generaciones jóvenes. Ello nos obliga como sociedad a repensar las formas en las que puede sufragarse el ingreso de los adultos mayores y por tanto pone a los sistemas de pensiones como un foco rojo de la agenda gubernamental.

La crisis en los sistemas de pensiones no es un problema exclusivo de México. Prácticamente todos los países que cuentan con sistemas de retiro están buscando o ya han puesto en marcha nuevos esquemas que les permitan lidiar con los costos de la seguridad social. Sin embargo, la situación que enfrenta México es particularmente preocupante. El estado económico y financiero que hoy viven los sistemas de pensiones es el más riesgoso de toda su historia.

El desarrollo de la seguridad social mexicana ha creado un sistema de pensiones desordenado y disperso, a cargo de muchas instituciones, con prestaciones disímboles y diferente funcionamiento. En conjunto, ha sido un sistema fallido, pues la cobertura está limitada a trabajadores asalariados y urbanos, sin atender al medio rural y al sector informal, que de hecho son los más necesitados. Sólo 40% de la PEA está cubierta y únicamente 20% de la población de 65 y más tiene una pensión.

Para entender la crisis en los sistemas de pensiones, es necesario considerar los dos tipos básicos de modelos pensionarios. Primero, en el de reparto o *beneficio definido* las aportaciones del trabajador, el patrón y el Estado se integran en un fondo general, con el cual se pagan las pensiones de los trabajadores jubilados. El monto de la pensión varía según el salario –generalmente es un porcentaje del promedio de los últimos años de trabajo–, que luego de un mínimo de años de cotización queda garantizado, prescindiendo de cuánto se haya aportado y cuántos años se sobreviva en la jubilación. Por su parte, el modelo de capitalización o *contribución definida* consiste en la creación de fondos de ahorro individualizados, integrados por las aportaciones tripartitas, de cuyo monto depende

la pensión que recibirá cada jubilado. Las cuentas individuales generalmente están a cargo de administradoras privadas, encargadas de generarles rendimientos, y las cuales cobran comisiones que se restan al monto del fondo de retiro.

El nacimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social representó una reforma de vanguardia, que afianzó el apoyo de los sindicatos al régimen e hizo más tersas las relaciones obrero-patronales. Pero desde los primeros años, el IMSS se sobrecargó de obligaciones que a largo plazo no podría solventar por sí mismo. El seguro médico - concebido para proteger al trabajador en caso de enfermedades y riesgos de trabajo- desde el principio extendió su cobertura a toda la familia directa del asalariado, sin recaudar los fondos necesarios para sostenerla. Por su parte, las pensiones de retiro fueron calculadas para un período de expansión de la fuerza de trabajo y cuando la esperanza de vida era baja. Cuando estas condiciones cambiaron, la insuficiencia de los fondos para retiro se hizo manifiesta. Aunque en sus comienzos era difícil preverlo, el sistema de pensiones estaba condenado a incurrir en déficit crónico y a reclamar subsidios cada vez mayores. Las mismas debilidades estructurales se presentaron, pero en grado aún mayor, en los regímenes pensionarios del sector público federal. El ISSSTE, así como los sistemas de pensiones de las principales empresas paraestatales y de los trabajadores del IMSS, otorgaron beneficios de privilegio que con el tiempo serían muy difíciles de pagar. Todos arrastran déficits y algunos llanamente son insostenibles.

Para tratar de revertir esa tendencia, en los últimos veinte años se llevaron a cabo reformas en los sistemas de pensiones; en el IMSS en 1997, en el ISSSTE en 2007 y más recientemente en los regímenes de las paraestatales. Sin embargo, también en estas reformas prevalecieron determinantes políticas e intereses sectoriales. La más conspicua fue que la reforma se aplicó primero a los asegurados del IMSS, cuando el déficit actuarial de este grupo era menor que el de los afiliados al ISSSTE y los regímenes de privilegio.

El actual pasivo pensionario significa una deuda con montos crecientes imposibles de cubrirse, lo cual crea un enorme problema para el Estado. En un intento de encontrar soluciones, una cuestión fundamental es entender por qué y cómo se llegó a esta situación. De ahí que la pregunta de esta investigación sea ¿Qué circunstancias y factores políticos propiciaron la configuración de sistemas de pensiones diferenciados e insostenibles a largo plazo en México?

Para responderla, se parte de que la insostenibilidad financiera en que incurrieron los sistemas de pensiones no se debió solamente a errores de cálculo actuarial ni al cambio de tendencias demográficas y económicas. Su déficit debe entenderse en el marco del pacto corporativo en que se fincó el régimen surgido de la Revolución, destacadamente en el período cardenista, y que determinó la acción del Estado, las políticas económicas y las relaciones laborales hasta fines del siglo XX. La hipótesis es que el pacto corporativo que consolidó el régimen posrevolucionario propició que los gobernantes concedieran sistemas de pensiones con prerrogativas imposibles de financiar a largo plazo.

Los beneficios pensionarios fueron un medio para mantener la alianza gobierno-sindicatos y la estabilidad política del régimen; se posicionaron como una de las herramientas preferidas de los gobiernos para contener el conflicto sindical, pues sus costos no son inmediatos, al constituir una deuda a pagar en el mediano y largo plazo. Antonio Ortiz Mena relata que cuando fue director del IMSS se percató de la difícil situación a la que se enfrentaría el sistema de pensiones y se la informó al entonces presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), quien respondió que el sistema de reparto le recordaba aquel dicho mexicano de “el que venga atrás, que arree.” Este episodio, dice Macario Schettino,² ilustra bien la forma en que funcionaba el régimen posrevolucionario, que también se vio reflejada en el excesivo endeudamiento en que incurrieron varios gobernantes durante el siglo XX.

La magnitud del desequilibrio actuarial es mayor en los sistemas pensionarios de sindicatos y grupos con alta capacidad de presión política. Así, la principal causa de la crisis en los sistemas de pensiones son las conquistas y concesiones laborales “de privilegio” otorgadas durante decenios por las dependencias y organismos públicos. Se intercambiaron beneficios presentes por prestaciones a futuro y éstas pueden entenderse a la luz del modelo corporativista que se construyó en el período posrevolucionario.

Aquéllos que estudian los sistemas de pensiones en el mundo suelen mencionar a los factores demográficos y la precariedad de la economía como causas de la crisis. Por eso, para comprender la situación a la que se enfrentan los sistemas de pensiones mexicanos también es importante estudiar cuáles fueron las circunstancias económicas y tendencias demográficas en los momentos de su fundación, desarrollo y reforma. Se sugiere que los

² Macario Schettino, *Cien años de confusión: México en el siglo XXI*, México, Taurus, 2007, p. 346.

sistemas de pensiones se gestaron en un momento caracterizado por la incorporación de grandes masas de nuevos trabajadores, en un contexto de creciente industrialización y en el que la transición demográfica era apenas incipiente. Por constituir una deuda a pagar en el futuro, estos sistemas siguieron acumulando rasgos que los harían insostenibles, aun cuando el modelo de desarrollo hacia adentro se había agotado y durante períodos de crisis económica. Finalmente, los sistemas de pensiones fueron reformados en el contexto del modelo económico neoliberal, con un déficit fiscal palpable y cuando la transición demográfica se encontraba en una etapa avanzada.

La hipótesis central de esta investigación toma como base las teorías corporativistas, principalmente la definición de Philip Schmitter, quien propone al corporativismo como una forma de intermediación de intereses entre Estado y sociedad. El caso mexicano corresponde con el corporativismo estatal -característico de los regímenes autoritarios-, que funciona como mecanismo de movilización de recursos sociales y medio para legitimar las decisiones del Estado,³ y en el que hay control centralizado sobre las organizaciones de tipo funcional. Entonces, el modelo político posrevolucionario -basado en un presidente fuerte y un partido hegemónico corporativo, integrado por sindicatos y organizaciones campesinas subordinados al gobierno- institucionalizó una forma de hacer política que, entre otras cosas, definiría el rumbo de la seguridad social mexicana.

Esta explicación contrasta con aquellos estudios que explican los sistemas de seguridad social como consecuencia de la difusión internacional de políticas, desde países hegemónicos hacia naciones periféricas, y entre países cercanos geográficamente. También se destaca el papel de organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Mundial. En México, la influencia de la difusión ha sido relevante en muchos rubros de política pública. En lo que respecta a pensiones, el modelo chileno de privatización jugó un papel muy importante en la adopción de las reformas durante la década de 1990. Sin embargo, la manera en la que se gestaron los sistemas de pensiones, y el rumbo que siguieron hasta antes de las reformas, estuvieron determinados por consideraciones políticas internas.

Otra de las teorías que suelen ofrecerse para explicar el surgimiento de los sistemas de seguridad social es la teoría socioeconómica. El argumento central es que conforme los

³ Ilán Bizberg, “La crisis del corporativismo mexicano”, *Foro Internacional*, 30 (1990).

países experimentan crecimiento económico y mayor industrialización, los programas de seguridad social se expanden. En México, aunque el desarrollo económico fue una condición que acompañó el surgimiento y la expansión del seguro social, no fue suficiente por sí misma. El establecimiento de sistemas de pensiones en una fase temprana de la industrialización y la ampliación de beneficios en las décadas subsecuentes se explica sobre todo por la naturaleza de las relaciones entre Estado y sindicatos.

La mayoría de los estudios que se han llevado a cabo sobre el déficit de los sistemas de pensiones en México argumentan que los factores demográficos son la principal causa de la crisis. Un sofisma más es que el modelo de cuentas individuales es el único que garantiza viabilidad financiera. Estudios posteriores muestran algo diferente. Entre otras cosas, las reformas implican –en el presente y para el futuro– que los beneficios son más costosos y que ocasionan un gran desembolso del erario público, lo cual imposibilita la sostenibilidad financiera, económica y social del sistema.

Aunque ya hay estudios amplios sobre la historia de la seguridad social mexicana, que analizan el papel del corporativismo en su fundación y desarrollo, éstos se centran en el IMSS y el ISSSTE por ser los dos institutos de seguridad social más importantes del país. En realidad hay otras dependencias con beneficios exagerados que requieren modificarse y a los que no se ha prestado suficiente atención. Esta investigación ofrece respuestas para entender cómo se llegó a la actual crisis de los sistemas de pensiones del IMSS y del ISSSTE, pero también abarca el problema de los regímenes de privilegio, en los que se incluyen el IMSS como empleador, los sectores petrolero, eléctrico y ferrocarrilero y otros sistemas como los de las Fuerzas Armadas, los sistemas de pensiones estatales y los de las universidades públicas.

Indirectamente, esta tesis analiza lo inequitativo del sistema de seguridad social, que concede privilegios a sindicatos y grupos, logrados mediante capacidad y presión política, mientras la mayor parte de los pensionados reciben beneficios insuficientes, además de que no se protege a los grupos más vulnerables. Estas consideraciones realzan que la insostenible carga financiera y económica es mayormente debida a pensiones en condición de privilegio, caracterizados por jubilaciones a edad temprana, altos estipendios y bajas contribuciones. Con esta arquitectura, el sistema de seguridad social se alejó de su carácter

de protección solidaria, para convertirse en concesiones a grupos de poder, particularmente sindicatos corporativistas, a cambio de avales políticos y electorales.

Un hecho a destacar es que hay desconocimiento generalizado sobre los sistemas de pensiones. La mayoría de las personas no sólo no es consciente del endeudamiento que la seguridad social ha generado; incluso tiene poca información sobre las perspectivas de su propia pensión de retiro. Más difícil aun es comprender la manera en que los actuales sistemas de pensiones se gestaron y alcanzaron una situación tan crítica. Mucho se debe a la discreción que guardan las instituciones ante los costos políticos o económicos si se da cuenta de crisis o insuficiencias. Por su parte, los estudios académicos tienen escaso impacto mediático. Sin embargo, eventualmente hay noticias y foros que alertan sobre la gravedad del problema; como ejemplo está la atención que recientemente se ha puesto sobre la magnitud del pasivo pensionario en Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, y los onerosos beneficios de los que gozan sus empleados.

La investigación consiste en una amplia revisión bibliográfica sobre seguridad social, sistemas de pensiones y el régimen corporativista mexicano. A partir de ahí se examina la manera en que evolucionó la relación entre Estado y sindicatos, y cómo ésta influyó en los beneficios pensionarios. El análisis se acompaña de una revisión histórica de los modelos de desarrollo económico que se pusieron en marcha durante el siglo XX, haciendo hincapié en el comportamiento del gasto público y el endeudamiento. A la par, se analizan los distintos sistemas de pensiones desde 1925 hasta nuestros días. Para ello fue necesario hacer una revisión legislativa a partir del artículo 123 de la Constitución, la Ley Federal del Trabajo, la Ley del Seguro Social, la Ley del ISSSTE y el ordenamiento jurídico de seguridad social para las fuerzas armadas. También se revisaron los contratos colectivos de empresas paraestatales para ver la evolución de sus beneficios pensionarios. Además, se utilizaron informes del IMSS, del ISSSTE, del Ejecutivo federal y de la Auditoría Superior de la Federación sobre el estado financiero de los distintos sistemas de pensiones. Finalmente se revisaron estudios sobre la efectividad de las reformas estructurales que se implementaron.

Una limitación de este trabajo es que no abarca la totalidad de los sistemas de pensiones. Ésta sería una tarea difícil, dado que actualmente hay más de cien sistemas de pensiones públicos registrados, sumados a los sistemas municipales y privados, de los que

poco se sabe. Sin embargo, estudiar los sistemas nacionales es la labor prioritaria para entender el desarrollo de la actual crisis, ya que abarcan la mayor parte de los actuales y próximos jubilados. Además, considerar los sistemas de pensiones estatales y de las universidades públicas en conjunto abona a la comprensión de la magnitud del pasivo pensionario y la distribución de responsabilidades en su constitución.

Esta investigación parte de que entender los factores políticos, económicos y sociales que incidieron en la configuración de la actual crisis en los sistemas de pensiones contribuye a la formulación de alternativas para enfrentarla. Considerar las relaciones Estado-sindicatos y la importancia que cada grupo político ostenta en el régimen es fundamental para llevar a cabo nuevas reformas a los sistemas de pensiones. Sobre todo los regímenes de privilegio deben ser comprendidos para evaluar la viabilidad de diferentes alternativas. Sin embargo, este trabajo no ofrece una propuesta de reforma única para mitigar el endeudamiento público derivado de los sistemas de pensiones, al tiempo que se mejoren las condiciones jubilatorias de la mayor parte de la población.

La tesis consta de cinco capítulos. El primero sirve como marco teórico, comenzando por una descripción de los conceptos de seguridad social y sistemas de pensiones, los tipos de modelos pensionarios y sus reformas. Después se hace una breve revisión de algunas teorías que se han utilizado para explicar a la seguridad social, con base en el marco teórico que Rose Spalding presenta en su tesis doctoral *Social Security Policy Making: the Formation and Evolution of the Mexican Social Institute*, University of North Carolina, 1978. La teoría del desarrollo socioeconómico, la teoría pluralista, la de la burocracia política, de la elite autoritaria y la de difusión, todas son útiles en algún grado para comprender la evolución de la seguridad social mexicana. Además, se exponen los tipos de regímenes de bienestar propuestos por Gøsta Esping-Andersen. Finalmente, la parte esencial de estas referencias la componen los teóricos del corporativismo, con sus expresiones social y estatal, y el caso mexicano.

El segundo capítulo se refiere a la Revolución Mexicana como cimiento para la construcción de un régimen, que entre sus pilares incluye a las reformas sociales y la organización obrera. El Artículo 123 constitucional y La Ley Federal del Trabajo serán las bases jurídicas de la seguridad social y los sistemas de pensiones. En este capítulo se estudia la forma en que se institucionalizó la unificación de las organizaciones sociales y su

relación con el Estado, bajo el modelo corporativista instaurado por Lázaro Cárdenas. Además se exponen los primeros sistemas de pensiones en México, que se remontan al gobierno de Plutarco Elías Calles, y los regímenes de seguridad social que adoptaron los trabajadores de las paraestatales durante el cardenismo.

El tercer capítulo describe la consolidación de la seguridad social a partir de la implantación del Instituto Mexicano del Seguro Social en 1943, que se reforzaría después con la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en 1960. Estas instituciones fueron expresiones de la alianza entre Estado y sindicatos, y se insertan en un contexto económico caracterizado por el Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones. Después, a la par de la expansión de la seguridad social, se exponen las dificultades económicas que se vivieron durante las últimas décadas del siglo XX y el desgaste del corporativismo como modelo de intermediación de intereses.

El capítulo cuatro da cuenta de la crisis en los sistemas de pensiones debido al déficit financiero. Se explica la influencia del modelo chileno de cuentas individuales y del Banco Mundial para crear el Sistema de Ahorro para el Retiro en 1992, y después reformar los sistemas de pensiones del IMSS en 1997 y del ISSSTE en 2007. Además se esboza un breve balance sobre la efectividad de las reformas de los sistemas de pensiones, que destaca la carga fiscal que éstas han representado.

El último capítulo analiza los sistemas de pensiones más onerosos y desequilibrados financieramente: los regímenes de privilegio. Primero se explica el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los empleados del IMSS a la luz de la teoría de la burocracia política. Después se expone el origen y desarrollo de los sindicatos de sectores estratégicos y sus sistemas de pensiones. Finalmente, se revisa la evolución de los haberes de retiro para los militares y se analizan en conjunto los sistemas de pensiones en las entidades federativas y en las universidades públicas.

En las conclusiones se resumen los principales hallazgos de toda la investigación. Entre otras cosas, los resultados ponen de manifiesto que la política de seguridad social es una ventana a través de la cual puede observarse el funcionamiento del régimen posrevolucionario mexicano. Un régimen corporativista del cual somos herederos y que en materia de pensiones nos dejó una factura imposible de pagar.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

1.1 Seguridad social y sistemas de pensiones

En su concepción tradicional, de acuerdo con Pierre Rosanvallon, el Estado benefactor funciona “como una máquina de indemnizar”. Es un “Estado providencia compensador” de un disfuncionamiento pasajero (enfermedad, accidente, desempleo de corta duración), que descansa sobre el principio de disociación entre lo económico y lo social. El seguro social (si es universal), dice Rosanvallon, “funciona como una mano invisible que produce seguridad y solidaridad sin que intervenga la buena voluntad de los hombres.”⁴

En los hechos, el seguro social se concibió como instrumento de protección a la nueva clase trabajadora industrial de los países europeos. En la década de 1880, Alemania fue el primer país que introdujo en su legislación el concepto de seguridad social como derecho.⁵ Después, la expansión de los sistemas de seguridad social se dio en un contexto económico de crecimiento, en el que los avances tecnológicos permitieron incrementar la productividad e hicieron más viable financiar mecanismos de ayuda para los trabajadores.⁶

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el organismo encargado de fijar las normas internacionales para promover los derechos laborales, fomentar oportunidades de trabajo decente y mejorar la protección social.⁷ Desde su creación en 1919, la OIT está encargada de promover el derecho a la seguridad social, entendida ésta como “la protección que la sociedad brinda ante las privaciones derivadas de la pérdida de ingresos a consecuencia de enfermedades generales, maternidad, accidentes, riesgos del trabajo, desempleo, invalidez, vejez y muerte, incluyendo asistencia médica y ayuda a la familia.”⁸

⁴ Pierre Rosanvallon, *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Buenos Aires, Manantial, 1998, pp. 11 y 26.

⁵ OIT, *Informe VI. Seguridad Social para la justicia social y una globalización equitativa. Discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) en virtud de la declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa*. Sexto punto del orden del día, Ginebra, 2011, p. 7.

⁶ Jesús María Gómez García, “La financiación de las pensiones y el envejecimiento demográfico: ¿el reparto o la capitalización?”, *Anales de estudios económicos y empresariales*, 11 (1996), p.543.

⁷ Página oficial de la OIT.

⁸ Roberto Ham Chande y José Luis Salas Lizaur, “El peso de las pensiones de retiro en la crisis de la seguridad social”, en Roberto Ham Chande y Berenice Ramírez López, *Efectos económicos de los sistemas de pensiones*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2006, p. 162

En su parte operativa, la seguridad social es un mecanismo financiero que, por un lado, procura ingresos mediante cuotas, aportaciones subsidios, intereses y rendimientos; por otro, tiene egresos en la forma de pensiones, indemnizaciones, subsidios, compensaciones, prestaciones sociales y asistencia médica.⁹ Con independencia de quién se haga cargo de sus finanzas, los objetivos principales de la seguridad social se resumen en los siguientes: a) reducir la inseguridad económica y mejorar el acceso a los servicios de salud, con el fin de garantizar mejores condiciones de trabajo y de vida; b) reducir la desigualdad y la injusticia; c) reconocer el derecho a prestaciones sociales; d) velar por la no discriminación y e) garantizar su viabilidad, eficiencia y sostenibilidad desde el punto de vista fiscal.¹⁰

En la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 2011, se enfatizó el papel de la seguridad social como instrumento generador de cohesión social y como soporte básico para el desarrollo económico y social de los países.¹¹ Con base en estos objetivos, la seguridad social procura disminuir desigualdades, construir solidaridad y buscar la universalización de sus beneficios.¹² “Se trata de un mecanismo legislado, pactado y obligado de redistribución de la riqueza, de los pudientes hacia los necesitados, de los sanos hacia los enfermos, de los jóvenes a los viejos, de los ocupados a los desempleados.”¹³

Sistemas de pensiones

Dentro de los sistemas de seguridad social, una parte esencial son las pensiones de jubilación, cuyo objetivo es garantizar una vida digna a las personas que ya no pueden trabajar. “Es la sustitución del ingreso que se pierde debido a la incapacidad para el trabajo

⁹ Roberto Ham Chande y José Luis Salas Lizaur, art. cit., p. 162.

¹⁰ *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, p. 8.

¹¹ Pedro Vázquez Colmenares, *Pensiones en México: la próxima crisis*, México, Siglo XXI, 2012, p. 38.

¹² Juan Arancibia Córdova, “¿Cuánta seguridad social requiere la sociedad y cuánta puede soportar la economía”, en Roberto Ham Chande y Berenice Ramírez López, *Efectos económicos de los sistemas de pensiones*, op.cit., p. 361.

¹³ Roberto Ham Chande, “Sistemas de pensiones y perspectivas de la seguridad social”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, 45 (2000), p. 614.

provocada por el envejecimiento, y evita condiciones de precariedad”.¹⁴ Ante la necesidad de establecer “un mecanismo racional de soporte económico para los ancianos,” cuando las posibilidades de subsistencia basadas en las “tradicionales redes familiares de apoyo” se reducían paulatinamente, surgieron demandas de “legislación social” que respondiera a la situación de este sector de la población.¹⁵

Los primeros sistemas de pensiones se originaron en Alemania a fines del siglo XIX. En 1889, el canciller Otto von Bismarck estableció un sistema público de pensiones para todos los trabajadores mayores de 65 años. Esta medida se implementó con el objetivo de contener los disturbios comunistas que se expandían por Europa en aquella época mediante la concesión de prestaciones laborales para así detener al movimiento socialista. Después, durante la década de 1930, en Estados Unidos se aprobó la *Social Security Act* (1935), y en 1942 el gobierno del Reino Unido adoptó un sistema nacional de Seguridad Social, ideado por Sir William Beveridge. Para finales de la década de 1960, todos los países desarrollados habían adoptado sistemas de pensiones de retiro.¹⁶

Los sistemas de pensiones siguen una combinación de cuatro criterios: 1) de contribución definida o de beneficio definido; 2) financiamiento de capitalización o de reparto; 3) administración pública o privada y 4) aportación obligatoria o voluntaria. Los sistemas de pensiones también varían respecto los costos de administración y los beneficios que otorgan. El más relevante dentro de estos últimos es la tasa de sustitución, que es el porcentaje que la pensión representa del último salario del trabajador y que se calcula con base en su nivel salarial e historia laboral.¹⁷

Aunque hay distintas modalidades, de manera general se puede hablar de dos tipos básicos de sistemas de pensiones. Primero, en el sistema de reparto (que usualmente es de *beneficio definido*), las aportaciones del trabajador y su patrón se integran en un fondo general, con el cual se pagan las pensiones de los jubilados. El monto de la pensión varía

¹⁴ Roberto Ham Chande e Isalia Nava Bolaños, “La discrepancia entre los dividendos”, en Roberto Ham Chande et al, (coord.), *Evaluación y tendencias de los sistemas de pensiones en México*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa- El Colegio de la Frontera Norte, 2008, p.61.

¹⁵ J. M. Gómez García, art. cit., p. 543.

¹⁶ *Ibid.*, pp.542-543.

¹⁷ Camila Arza, “El sistema español de pensiones en el contexto europeo: estructura institucional, reformas e impactos sociales”, en Vicente Navarro López (coord.), *La situación social en España. III.*, Fundación Francisco Largo Caballero, 2009, p. 36.

según el salario, pero se independientemente de cuánto se haya aportado y cuántos años se sobreviva a la jubilación.

Este sistema implica un contrato entre las generaciones para efectuar transferencias de los que están trabajando hacia los que reciben una pensión.¹⁸ Es decir, las pensiones de los jubilados no se pagan con lo que ellos ahorraron mientras laboraban, sino mediante aportaciones de los trabajadores que aún están activos; cuando estos últimos se jubilen, serán sostenidos por la nueva generación de trabajadores y así sucesivamente. Es por esto que el sistema de reparto se caracteriza por la “solidaridad intergeneracional”. Sin embargo, es importante destacar que cada generación debe dejar cierta estructura y legado social y económico, que favorezca el desarrollo y desempeño de la siguiente generación, lo que permite las pensiones de jubilación.¹⁹

Por otro lado, el sistema de capitalización (generalmente de *contribución definida*) consiste en la creación de fondos de ahorro individualizados, de cuyo monto depende la pensión que recibirá cada jubilado. “El ahorro es una cuenta de capitalización que se incrementa con los aportes periódicos en proporción al salario y con los rendimientos financieros del saldo que se acumule”.²⁰ Las cuentas individuales suelen estar a cargo de administradoras privadas, las cuales cobran comisiones que el trabajador debe restar al monto de su fondo de jubilación. En este sistema, “el principio de solidaridad es sustituido por el de equivalencia estricta entre cotización, rentabilidad y nivel de la pensión.”²¹ La rentabilidad dependerá de los activos en los que se inviertan los fondos de retiro, de la fiscalidad de las aportaciones, de las pensiones y de los costos de gestión de las carteras.²² El mayor inconveniente es que, si el jubilado no logró ahorrar bastante durante su vida activa, su pensión puede resultar insuficiente. Por ello, este tipo de modelo generalmente va acompañado de previsión gubernamental para garantizar pensión mínima a los jubilados.

¹⁸ *Ibid.*, p.545

¹⁹ R. Ham Chande, “Sistemas de pensiones y perspectivas de la seguridad social”, art.cit., p. 630.

²⁰ Berenice Ramírez López y Alberto Valencia Armas, “La difícil decisión entre el beneficio definido y el bono de pensión del ISSSTE”, en Roberto Ham Chande *et al.* (coord.), *Evaluación y tendencias de los sistemas de pensiones en México*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa-El Colegio de la Frontera Norte, 2008, p. 118.

²¹ Berenice Ramírez López “Conclusiones y construcción de propuestas”, en Roberto Ham Chande *et al.* (coord.), *Evaluación y tendencias de los sistemas de pensiones en México*, *op.cit.*, p. 276.

²² Antonio Argandoña *et al.*, *El reparto y la capitalización en las pensiones españolas*, Zurich, Edad y Vida, 2013., p. 21.

Los dos tipos de sistemas presentan ventajas y debilidades; algunas reales, otras imputadas, y otras más que se han ocultado. Por parte de las ventajas, el sistema de reparto promete de antemano una pensión para el jubilado. Con la solidaridad intergeneracional, “los riesgos individuales se comparten en bolsas colectivas”, lo que permite equidad y solidaridad.²³ Por parte de desventajas, este sistema está relacionado directamente con la tasa de dependencia, definida como la proporción de pensionados respecto a la población laboral. Es decir y como lo vaticinan las proyecciones, si no hay la cantidad suficiente de trabajadores en activo para financiar las pensiones de los jubilados, el sistema deja de ser viable en términos financieros. Otra desventaja es que por lo general los sistemas de reparto carecen de portabilidad.²⁴ En este caso, las contribuciones a un sistema de pensiones determinado se pierden si el trabajador cambia de empleo y de sistema.

En cuanto al sistema de capitalización, éste se creó alegando como su principal ventaja que sería autofinanciable. Se decía que al suprimir el carácter colectivo de los fondos de pensiones, se elimina parte importante de la carga presupuestaria para el Estado. En segundo lugar, sería un sistema transparente, en el sentido de que los beneficios están relacionados de manera explícita a las contribuciones y el desempeño del mercado de capitales.²⁵ Bajo este esquema, el beneficio que recibe el jubilado es proporcional a lo que destinó a su fondo de retiro; de esta forma se fomenta el ahorro.

Sin embargo, las experiencias de México y de otros países señalan serias dificultades. Una mayor es que el trabajador no logra ahorrar lo suficiente y la pensión será precaria durante la jubilación. Otra inconveniente es que al ser de administración privada, los fondos de retiro están expuestos a riesgos del mercado financiero, lo que puede perjudicar al jubilado. “Un sistema contributivo basado exclusivamente en la capacidad individual de ahorro para la vejez tenderá a reproducir en materia de protección social las incertidumbres y restricciones que limitaron a la persona durante la etapa activa de su ciclo

²³ Berenice Ramírez López “Conclusiones y construcción de propuestas”, art.cit., p. 276.

²⁴ “La portabilidad de los sistemas de pensiones significa la posibilidad de cambiarse de una institución de seguridad social a otra sin perder derechos. (Francisco Miguel Aguirre Farías, *Pensiones... ¿y con qué?*, México, Fineo, 2012, p. 94.)

²⁵ Richard Disney, “Crises in Public Pension Programmes in OECD: What are the Reform Options?”, *The Economic Journal*, 461(2000), p. 17

de vida.”²⁶ También, como empresas privadas, las administradoras de fondos para el retiro (afores) persiguen fines de lucro, lo que erosiona lo ahorrado. Finalmente, el uso de los recursos como préstamo al gobierno repercute en deuda pública.

Tipos de reformas a los sistemas de pensiones

El diseño de los sistemas de pensiones es de fundamental importancia, porque determina los incentivos para el trabajo, el consumo y el ahorro.²⁷ Por ello, en las últimas décadas, la mayoría de los países que cuentan con sistemas de seguridad social han buscado nuevos mecanismos para poder financiar sus pensiones de jubilación.²⁸ El antecedente común para las reformas que se han llevado a cabo es la preocupación por el creciente déficit en los sistemas de pensiones, derivado del envejecimiento demográfico de la población. Sin embargo, se verá más adelante que este factor tiene un menor peso en el déficit que enfrentan los sistemas de pensiones.

Hay dos tipos de reformas: paramétrica y estructural. La primera consiste en mantener un sistema de beneficio definido, pero modificando algunos requisitos para tener derecho a la pensión y para calcular su monto. Las medidas que suelen aplicarse con estas reformas incluyen incrementar los años de cotización, aumentar la edad de retiro, establecer un salario regulador, fijar límites a las pensiones, indexar el aumento de la pensión al INPC o al salario mínimo, estimular la permanencia en el empleo y elevar el monto de cotizaciones.²⁹ Los defensores de estas reformas buscan adecuar los sistemas de pensiones a la capacidad económica y financiera, pero consideran imprescindible conservar la solidaridad intergeneracional.

Distintas organizaciones internacionales han llevado a cabo simulaciones de reformas paramétricas para los países de la OCDE con el fin de examinar su impacto en los pasivos fiscales. La mayoría de estas simulaciones encuentra que el parámetro clave para

²⁶ Andras Uthoff, “Transformaciones del mercado de trabajo e implicaciones para los sistemas de pensiones”, en Roberto Ham Chande y Berenice Ramírez López, *Efectos económicos de los sistemas de pensiones*, *op.cit.*, p. 30.

²⁷ Antonio Argandoña *et al*, *art.cit.*, p. 16.

²⁸ Solamente entre agosto de 2011 y abril de 2010, países tan diversos como Brasil, Italia, Portugal, Reino Unido, el Salvador, Perú, Grecia y Polonia implementaron reformas a sus sistemas de pensiones. (Pedro Vázquez Colmenares, *op.cit.*, p. 41)

²⁹ F. M. Aguirre Farías, *op.cit.*, p. 78.

determinar las obligaciones pensionarias es la edad de la jubilación. Aumentar la edad de jubilación, o mejor aún, vincularla explícitamente con la longevidad esperada, es una medida efectiva para tratar el problema financiero de los sistemas de pensiones.³⁰

Por su parte, las reformas estructurales normalmente implican el cambio de un sistema de reparto a uno de capitalización. La pensión depende del monto de aportaciones, el tiempo de cotización, la tasa real de interés y la edad de jubilación.³¹ Este tipo de reforma se llevó a cabo por primera vez en Chile en el régimen de Augusto Pinochet, y después se extendió a parte de Latinoamérica y algunos países del Este de Europa. Es de apuntarse que sólo en estas dos regiones se realizaron tales reformas.

La idea de garantizar la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones mediante cuentas individuales, supuestamente ayudaría a mitigar el déficit fiscal e incrementaría las tasas de rentabilidad y crecimiento económico. Particularmente aquellos países con bajas tasas de ahorro interno (como México y Argentina) encontraron en la privatización de las pensiones una opción para tratar su problema financiero.³² Sin embargo, la relación entre la privatización de las pensiones y el aumento en las tasas de ahorro no es clara. Por ejemplo, los costos de transición de la reforma se financian con deuda y no con recaudación tributaria o recortes fiscales, con lo que la privatización del sistema no incrementa ni genera el ahorro. En resumen, aunque en sus primeros años la experiencia chilena parecía exitosa y exportable a otros países, las virtudes que se atribuyeron a esta reforma fueron exageradas.

También está la posibilidad de llevar a cabo reformas mixtas, que consisten en combinar los dos sistemas básicos de pensiones. Hay dos caminos para llevar a cabo una reforma de este tipo: el primero es establecer un sistema de beneficio definido y agregar aportaciones a una cuenta de capitalización; el segundo camino es crear un sistema de cuentas individuales y complementarlo con una pensión mínima garantizada.³³

Otra opción son las cuentas nocionales. La principal característica del enfoque “nocional” es que procura el equilibrio entre ingresos provenientes de las cotizaciones y los gastos generados por el pago de pensiones. La cuenta nocional consiste en la creación de

³⁰ R. Disney, art. cit., p. 15.

³¹ Francisco Miguel Aguirre Farías, “Hacia un modelo nacional de pensiones. Las perspectivas de las reformas paramétricas”, en Roberto Ham Chande *et al.* (coord.), *Evaluación y tendencias de los sistemas de pensiones en México*, *op.cit.*, p. 97.

³² Raúl L. Madrid, “Ideas, Economic Pressures, and Pension Privatization”, *Latin American Politics and Society*, 47 (2005), p. 27

³³ F. M. Aguirre Farías, *op.cit.*, p. 84.

una cuenta virtual —simplemente una anotación contable— en la que se depositan todas las aportaciones de los trabajadores vía cotizaciones. Esta cuenta constituye un “capital virtual” que se revaloriza cada año conforme al crecimiento de los rendimientos medios de la actividad de los trabajadores; después se divide por un coeficiente de conversión para así determinar la pensión final que el trabajador obtendrá. “El coeficiente de conversión depende de la esperanza de vida en el momento de la jubilación de aquella cohorte de población a la que pertenece el trabajador.”³⁴ Los sistemas de pensiones basados en cuentas nocionales tienen la ventaja de que, al administrarse centralmente, los costos administrativos se mantienen bajos. Por otro lado, este sistema no se ve afectado por la volatilidad del mercado de capitales, que es la principal fuente de riesgo para las cuentas individuales de capitalización.³⁵

Con el objetivo de asegurar sistemas de pensiones que sean sostenibles financieramente, pero que también garanticen un ingreso adecuado para la población jubilada, varios países han implementado sistemas de pensiones que se sostienen sobre dos o tres pilares. De acuerdo con la OCDE, los tres pilares que se pueden incluir en un sistema de pensiones son las pensiones mínimas, las pensiones obligatorias y las pensiones voluntarias. Las pensiones mínimas de jubilación no tienen componentes contributivos y por tanto son responsabilidad del Estado. Pueden ser de tres tipos: básicas, enfocadas y contributivas. Las primeras dependen únicamente del número de años trabajados, mientras que las pensiones mínimas enfocadas se otorgan de acuerdo a la renta o el patrimonio de los jubilados y son más generosas con los sectores más pobres de la población. Finalmente, las pensiones mínimas contributivas son rentas que complementan las pensiones de jubilación de los trabajadores cuyas aportaciones se consideran insuficientes para garantizar un nivel de consumo razonable.³⁶

El segundo pilar, el de las pensiones obligatorias, tiene también el objetivo de evitar que los trabajadores se retiren del mercado laboral sin alguna fuente de ingreso. Esta modalidad es la que permea en la mayoría de los sistemas de pensiones en el mundo, y se basa en la idea de que el trabajador es incapaz de ahorrar voluntariamente el monto

³⁴ Ignacio Moral-Arce, “Aplicación de factores de sostenibilidad en el sistema de pensiones español: previsiones para el período 2012-2015”, *Instituto de Estudios Fiscales*, 4 (2013), p. 18.

³⁵ Nicholas Barr *et al.*, “Reforming Pensions: Lessons from Economic Theory and Some Policy Directions”, *Economía*, 11 (2010), p. 8

³⁶ *Loc. cit.*

requerido para asegurar un nivel de vida adecuada en su jubilación. Como ya se mencionó, estos sistemas pueden ser de reparto o de capitalización. En los primeros, el Estado obliga al trabajador a destinar parte de su salario a un fondo común; en los segundos, el trabajador tiene que cotizar para su cuenta y no puede disponer de su ahorro hasta que se jubile.³⁷

Finalmente, las pensiones voluntarias sirven para complementar las pensiones mínimas y las pensiones obligatorias. Algunos países utilizan incentivos fiscales para aumentar las aportaciones voluntarias, a cambio de que los trabajadores acepten determinadas restricciones sobre la disponibilidad de los fondos, a los que generalmente sólo pueden tener acceso cuando alcanzan cierta edad. Este tipo de pensión suele ser administrada por aseguradoras privadas, las cuales ofrecen distintas modalidades de ahorro en el largo plazo. Cuando los sistemas de pensiones son voluntarios, los trabajadores deciden cuánto ahorrar, pero el rendimiento de las inversiones, los costes de gestión y las características de los planes de ahorro se determinan esencialmente en los mercados, que pueden estar más o menos regulados.³⁸

Actualmente, los fondos de pensiones desempeñan un papel preponderante en los mercados financieros internacionales. “De ahí que el debate sobre las jubilaciones ya no se desenvuelva exclusivamente sobre el terreno de lo social, sino que también depende el ámbito financiero.”³⁹ En esa línea, algunos críticos consideran que los gestores de los fondos de pensiones tienen una visión demasiado cortoplacista, que los lleva a buscar rendimientos muy altos e inmediatos, sin considerar las perspectivas de expansión de la economía en el largo plazo.⁴⁰

³⁷ *Loc. cit*

³⁸ *Loc. cit*

³⁹ Gloria de la Luz Juárez, “Los fondos de pensiones y el sistema financiero internacional”, en R. Ham Chande y Berenice Ramírez López, *Efectos económicos de los sistemas de pensiones, op.cit.*, p. 153.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 155.

1.2 Teorías para el estudio de la seguridad social

Teoría del desarrollo socio-económico

De acuerdo con esta teoría, el grado de desarrollo socioeconómico de los países es el principal determinante de sus políticas de seguridad social.⁴¹ Esta explicación económica postula que la industrialización conduce a la concentración de los trabajadores en los centros urbanos, en donde carecen del beneficio de las redes familiares de seguridad tradicionales y que la industrialización produce la riqueza necesaria para apoyar las políticas de bienestar social.⁴²

Se han presentado estudios estadísticos sobre el desarrollo de los sistemas de seguridad social, que toman como base las teorías de desarrollo socio-económico. Uno de los más importantes es el de Phillips Cutright, quien examina la relación entre desarrollo socioeconómico y desarrollo de la seguridad social. Este trabajo ofrece un esquema conceptual y un análisis empírico del esfuerzo de los gobiernos de 40 países (medido como porcentaje del PIB) para redistribuir sus ingresos mediante programas de seguridad social. Cuanto mayor sea el grado de modernización, mayor es el control de la población sobre su entorno;⁴³ y, según Cutright, a mayor control, mayor será el gasto en seguridad social.⁴⁴

Sobre la misma línea, en su estudio de 60 países, Robert Jackman encuentra que el desarrollo económico provee una explicación clave para el incremento en la equidad social, que define en términos de la experiencia de un país con un programa de seguridad social, niveles de estratificación de ingreso y varios indicadores de salud.⁴⁵ Por su parte, Thomas R. Dye sostiene que “las diferencias en las decisiones políticas de los Estados con diferentes tipos de sistema político son producto de los diferentes niveles socioeconómicos, y no resultado directo de las variables políticas.”⁴⁶

⁴¹ Rose Johnson Spalding, *Social Security Policy Making: the Formation and Evolution of the Mexican Social Institute*, Tesis, Chapell Hill, N.C., University of North Carolina, 1978, p 16.

⁴² Michelle Dion, *Workers and Welfare. Comparative Institutional Change in Twentieth-Century Mexico*, Pittsburgh, University Press, 2010, p. 42

⁴³ Medido por la proporción de la fuerza laboral empleada en el sector industrial.

⁴⁴ Phillips Cutright, “Political Structure, Economic Development, and National Social Security Programs”, *American Journal of Sociology*, 70 (1965), pp. 180-184.

⁴⁵ R. J. Spalding, *op.cit.*, p.19.

⁴⁶ Thomas R. Dye, *Politics, Economics, and the Public: Policy Outcomes in the States*, Chicago, Rand McNally, 1966, citado por Brian R. Fry y Richard F. Winters, “The Politics of Redistribution”, *The American Political Science Review*, 64 (1970), p. 509.

Otros autores se han centrado en el crecimiento de la industria como factor crucial en el desarrollo de los sistemas de seguridad social. En su estudio de 59 países, basado en el argumento de los “prerrequisitos socioeconómicos”, Collier y Messick, concluyen que es necesario alcanzar cierto grado mínimo de desarrollo socioeconómico para que un país inicie programas de seguridad social.⁴⁷ La teoría de “prerrequisitos económicos” concibe a la seguridad social como consecuencia de las transformaciones sociales y económicas, asociadas con la transición de economías predominantemente agrícolas a economías industriales. Dentro de esta perspectiva, una de las hipótesis más importantes es que “la disminución en la proporción de la fuerza de trabajo agrícola aumenta la necesidad de programas de seguridad social.”⁴⁸

Por otra parte, al medir la productividad como el PIB per cápita, Pryor encuentra que el gasto en seguridad social se relaciona con esta variable sólo si la muestra de naciones incluye toda la gama de modernización económica; si se consideran únicamente las economías semi-desarrolladas o completamente desarrolladas, no hay relación alguna. Por tanto, Pryor sugiere que la productividad es una determinante subyacente, pero no inmediata, de los gastos en seguridad social. De acuerdo con sus resultados, el aumento en la productividad de los países que se encuentran en una etapa temprana de modernización produce más gasto en seguridad social, pero esta variación en la productividad no hace ninguna diferencia una vez que se ha alcanzado cierto grado de modernización. Pryor concluye entonces que la productividad sí puede ser una explicación pertinente para la primera adopción de los sistemas de seguridad social.⁴⁹

Para Pryor, la necesidad de sistemas pensionarios se incrementa a medida que avanza la modernización económica. El autor observa que la proporción de la población mayor a 65 años aumenta a medida que el ingreso per cápita aumenta, lo que incrementa la necesidad de pensiones.⁵⁰ Por su parte, en su estudio sobre Estados Unidos, Rimlinger encuentra que, además del cambio en la composición por edades de la población, la

⁴⁷ R. J. Spalding, *op.cit.*, p.19.

⁴⁸ David Collier and Richard E. Messick, “Prerequisites Versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption”, *The American Political Science Review*, 69 (1975), p. 1303.

⁴⁹ Frederick Pryor, *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*, Homewood, Ill., R. D. Irwin, 1968, pp. 145-146, citado por David Collier and Richard E. Messick, art. cit., p. 1304.

⁵⁰ F. Pryor, *op.cit.*, p. 135, citado por *loc. cit.*

dificultad para insertar a los trabajadores mayores en el mercado laboral también aumenta la necesidad de pensiones conforme avanza el desarrollo económico.⁵¹

Esta breve revisión de las teorías del desarrollo socio-económico pone de relieve una serie de conclusiones para estudiar la seguridad social. En primer lugar, las variables socioeconómicas tienen alto valor explicativo, en la medida en que consideran el nivel de gasto que los Estados destinan a este rubro. También, aunque es probable que se necesite alcanzar cierto grado de modernización para adoptar un sistema de seguridad social (como sugiere el argumento de los “requisitos previos”), la variación entre países que superan ese mínimo limita el poder explicativo de esta teoría.⁵²

Por otra parte, la teoría del desarrollo socioeconómico es relativamente determinista y tiene un carácter apolítico; “no sólo niega variables culturales e históricas críticas, sino que también tiende a menospreciar la dinámica política envuelta en el proceso de política pública.”⁵³ De acuerdo con Spalding, los defensores de esta interpretación conceptualizan al desarrollo de los programas de seguridad social en términos del número de años que el programa ha existido, el número de protecciones que ofrecen o el porcentaje del PIB que se destina a este rubro; sin embargo, dejan de lado el porcentaje y las características de la población protegida por el sistema. Particularmente en el caso de México, encontramos que el primer gran sistema de seguridad social, el del Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), se instauró en un momento en que había una incipiente industrialización, cuando la mayoría de la población pertenecía al sector rural, y con indicadores económicos muy por debajo de los que estos autores mencionan como pre-requisitos para los programas de seguridad social.

Teoría pluralista

La teoría pluralista sostiene que el Estado es árbitro neutral entre varios intereses que se encuentran en constante competencia. El concepto central que utilizan los proponentes de

⁵¹ Gaston V. Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, New York, John Wiley & Sons, 1971, p. 209, citado por David Collier and Richard E. Messick, art.cit., p.1304

⁵² David Collier and Richard E. Messick, art.cit., p. 1306.

⁵³ R. J. Spalding, *op.cit.*, p.21.

esta teoría es el de grupos de interés;⁵⁴ éstos pueden definirse como “agrupaciones organizadas de forma privada, que tratan de influir en la política pública.”⁵⁵ Los insumos políticos (en la forma de demandas y apoyos de grupos) “compiten dentro de un fórum de toma de decisiones esencialmente neutral,” y derivan en las políticas públicas deseadas por los grupos más poderosos.⁵⁶ Entonces, desde esta perspectiva, los programas de seguridad social deben entenderse como producto de las presiones y actividades de grupos de interés involucrados en este rubro de política.

Originado en la ciencia política americana en la década de 1950,⁵⁷ el pluralismo buscó responder a dos de las grandes preguntas de esta disciplina: ¿quién ejerce el poder y la influencia? Y ¿cuáles puntos de vista están representados en la democracia?⁵⁸ Según esta teoría, el individuo ejerce participación real sólo mediante los grupos de interés; las instituciones y prácticas (estadounidenses) hacen que los líderes políticos, los partidos y los funcionarios respondan directamente a las demandas de estos grupos, quienes actúan de manera autónoma.⁵⁹

Uno de los elementos de la perspectiva pluralista que resultó ser muy atractivo para muchos fue el concepto de “equilibrio de fuerzas políticas”. De acuerdo con Truman, los grupos de la sociedad buscan formar grupos de interés para movilizarse políticamente cuando responda a su interés hacerlo; cada movilización puede desencadenar “contramovilización” por parte de quienes tengan distintos puntos de vista, y el resultado final será un conjunto de grupos de interés que re-direccionan las necesidades y deseos de la población.⁶⁰ “Así como en la economía liberal los mejores resultados sólo pueden lograrse mediante la competencia activa y evitando los monopolios, el pluralismo se basa en la competencia entre grupos para proporcionar los mejores resultados políticos.”⁶¹

⁵⁴ También se utiliza el término “grupo de presión”.

⁵⁵ Alfred de Grazia, “Nature and Prospects of Political Interest Groups”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 319(1958), p. 114.

⁵⁶ R. J. Spalding, *op.cit.*, p. 36

⁵⁷ El principal precursor del pluralismo fue Arthur F. Bentley, cuya teoría después sirvió como base para el trabajo de David Truman.

⁵⁸ Frank R. Baumgartner y Beth L. Leech, *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1998, p. 44.

⁵⁹ Oliver Garceau, “Interest Group Theory in Political Research”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 319 (1958), pp. 106-108.

⁶⁰ David Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, Nueva York, Knopf, 1951, citado por F. R. Baumgartner y B. L. Leech, *op.cit.*, p. 54.

⁶¹ *Ibid.*, p. 56

A finales de la década de 1960, la teoría pluralista entró en crisis. Se le criticó, por un lado, por no reconocer el desequilibrio de poder entre los intereses de la sociedad; por otro, por exagerar la influencia que los grupos de interés ejercen sobre el gobierno. Hay obstáculos importantes que previenen la organización de muchos grupos potenciales;⁶² es por ello que pocos autores consideran el universo de grupos existentes como representativo de todos los intereses que necesitarían ser representados. Entonces, podría decirse que, hasta el día de hoy, persisten dos tradiciones en el estudio de los grupos de interés (en la política estadounidense): uno ve el sistema de grupos de interés como irremediabilmente sesgado en favor de los “poderosos intereses económicos”; el otro ve mayor diversidad y equilibrio de intereses en la comunidad política, y una función positiva de los grupos en la construcción de ciudadanía.⁶³

Diversos autores han utilizado la teoría pluralista para explicar el origen y desarrollo de las políticas de seguridad social. En su estudio de 14 países, Pryor encuentra que el grado de actividad de los grupos de presión explica en buena medida las diferencias en el gasto que se destina a programas de salud y bienestar social. Por su parte, el estudio de Sanders destaca el papel de ciertos grupos de interés y organizaciones en el proceso de adopción y subsecuentes modificaciones del sistema de seguridad social estadounidense.⁶⁴

Mallet considera la actividad sindical fuerte y la presencia de grupos ocupacionales como factores de influencia considerable en el desarrollo de sistemas de seguridad social múltiples y estratificados, característicos de los países latinoamericano.⁶⁵ Pero probablemente el trabajo que más destaca sobre la seguridad social en Latinoamérica es el de Carmelo Mesa-Lago. De acuerdo con este autor, los distintos esquemas de seguridad social son resultado de las variaciones de poder de los grupos de presión (estratificados), su habilidad para articular demandas de cobertura y su capacidad para movilizar recursos políticos. Esta diferenciación en el poder de los grupos los aleja de un modelo pluralista clásico. Por tanto, el grado de influencia que ejerce el sector militar, los servidores públicos, los trabajadores de cuello blanco, la “aristocracia sindical”, los trabajadores

⁶² Quien más destacó estos obstáculos fue Schattschneider (1960), al afirmar que el número de miembros en el sistema de grupos estadounidense estaba tan sesgado por la clase social, que probablemente 90 por ciento del público no podría participar. (*Ibid.*, p. 53).

⁶³ *Ibid.*, pp. 87 y 88.

⁶⁴ Daniel S. Sanders, *The Impact of Reform Movements on Social Policy Changes: the Case of Social Insurance*, Fair Lawn, N. J., R.E. Burdick, 1973, citado por R. J. Spalding, *op.cit.*, p. 38.

⁶⁵ R. J. Spalding, *op.cit.*, p. 38.

sindicalizados comunes y los sectores marginales explica las diferencias en su inclusión dentro de un esquema de seguridad social, y en la cantidad y calidad de los beneficios.⁶⁶

Teoría de la burocracia política

Como todos los servicios del Estado, la seguridad social requiere de cuerpos burocráticos para administrar los recursos y cumplir funciones técnicas específicas del ramo. Pero la burocracia no es solamente instrumento para cumplir los fines determinados por los dirigentes del gobierno; por su propia naturaleza, la burocracia posee autonomía relativa y tiende a crear intereses propios, que condicionan a las funciones que le son asignadas. De acuerdo con esta teoría, la burocracia encargada de proveer servicios de seguridad social ejerce influencia determinante en la formulación y evolución de las políticas públicas.⁶⁷ Esto se deriva del tipo de instrumentos tecnológicos que la burocracia dispone para manipular, controlar y dirigir recursos públicos.⁶⁸ Por ello, las características de la burocracia en un país y época determinados –sus dimensiones, su evolución y sus relaciones con el sistema político- constituyen una de las variables que determinan las modalidades de la seguridad social.

El intento de desarrollar una “ciencia de la administración” llevó a que varios académicos ignoraran, o incluso rechazaran explícitamente, el aspecto político inherente a la administración pública. Aunque Guy Peters señala que el proverbio que separa a la política y la administración pública no tiene sustento empírico, ni es válido en el análisis de las instituciones, reconoce que tiene alguna utilidad tanto para administradores cuanto para políticos. El proverbio es atractivo para los administradores en tanto sus acciones pueden considerarse sólo como actos de aplicación de criterios racionales, legales o técnicos sin implicaciones políticas; por el otro lado, bajo este supuesto, los políticos pueden tomar decisiones importantes, apoyadas en instituciones “no políticas”, que no necesariamente tendrán que responder a la ciudadanía.⁶⁹

⁶⁶ Carmelo Mesa-Lago, *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*, Pittsburgh, University Press, 1978, citado por R. J. Spalding, *op.cit.*, p. 39.

⁶⁷ R. J. Spalding, *op.cit.*, p. 45

⁶⁸ C. E. Grimes y Charles E. P. Simmons, “Bureaucracy and Political Control in Mexico: Towards an Assessment Mexico”, *Public Administration Review*, 29 (1969) p. 72.

⁶⁹ Guy Peters. *La política de la burocracia*, México, FCE, 1999.

Varios estudios coinciden en que la interacción entre funcionarios públicos y actores políticos tiene efecto sobre el proceso de políticas públicas. Algunos académicos destacan las actividades de la burocracia en la formulación, mientras que otros se centran en su papel y prerrogativas durante la implementación.⁷⁰ El trabajo de Fred Riggs inspiró el desarrollo de vasta literatura sobre las fuentes y el uso del poder burocrático. Este académico estadounidense dedicó gran parte de su investigación a construir un enfoque ecológico,⁷¹ que fuera útil para describir (y no prescribir) las características de la administración pública en países en vías de desarrollo.⁷²

Otros autores han hecho hincapié en las consecuencias del comportamiento egoísta de los burócratas y políticos. Desde el enfoque de elección racional, Niskanen sostiene que los burócratas estatales (racionales) actúan colectivamente para maximizar el gasto público.⁷³ Esta interpretación ha sido utilizada para estudiar el comportamiento burocrático en distintas democracias industrializadas y, de acuerdo con Hicks y Swank, los resultados sugieren que el número relativo de empleados del sector estatal en una población puede influir en las políticas de bienestar social.⁷⁴

La antigüedad de la burocracia puede ser un factor importante para el desarrollo de la seguridad social. En su estudio de 22 países (que gastan 5% o más de su PIB en programas de seguridad social), Aaron encuentra que el número de años que un país ha contado con este tipo de programas es determinante para el gasto que se destina a políticas de bienestar social. Pryor también presenta a la edad del programa como la variable que explica los gastos en salud y bienestar en siete países capitalistas y siete comunistas. De igual manera, Wilensky sostiene que la maduración del sistema y la expansión burocrática están directamente vinculadas a los aumentos en el gasto de seguridad social.⁷⁵

Las actividades de la burocracia pueden tener un efecto importante sobre las políticas de seguridad social en Latinoamérica. En su estudio sobre Colombia, Bailey atribuye el fracaso de los programas de atención médica a la política burocrática y la

⁷⁰ R. J. Spalding, *op.cit.*, p. 45

⁷¹ Este enfoque enfatiza la interacción entre las instituciones y el contexto en el que se desarrollan.

⁷² Shamsul Haque, "Rethinking development administration and remembering Fred W. Riggs", *International Review of Administrative Sciences*, 76 (2010), p. 769.

⁷³ William A. Niskanen, "Bureaucrats and Politicians", *Journal of Law and Economics*, 18 (1971), pp. 617-643.

⁷⁴ Alexander M. Hicks y Duane H. Swank, "Politics, Institutions and Welfare Spending in Industrialized Democracies", *The American Political Science Review*, 86 (1992), p. 660.

⁷⁵ R. J. Spalding, *op.cit.*, p. 46.

considerable autonomía de las instituciones de seguridad social.⁷⁶ Por su lado, Rosenberg sugiere que el desarrollo y universalización de las políticas de seguridad social en Costa Rica se explican por las actividades de la burocracia estatal.⁷⁷

El caso mexicano es muy ilustrativo de la importancia que tiene el cuerpo burocrático para la evolución de la seguridad social. En su análisis sobre el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), Poitras encuentra que esta institución goza de considerable autonomía en varias áreas de política. El IMSS era 80% autofinanciable, lo que derivaba en amplia autonomía fiscal; además cuenta con libertad jurídica para establecer periodos de implementación de programas y asignar la inversión de sus reservas de capital. Poitras destaca también el alto grado de discrecionalidad con la que los burócratas del IMSS cuentan: más de la mitad de los empleados a los que el autor entrevistó admitió tener considerable discrecionalidad para desempeñar sus tareas en un área determinada de política.⁷⁸

Sobre la misma línea, Greenberg concluye que la burocracia mexicana representa una fuente directa de poder y patronazgo, pues generalmente no está sujeta a controles internos rígidos.⁷⁹ Por su parte, Grindle encuentra que las posiciones burocráticas clave suelen otorgarse a personas que controlan facciones políticas importantes, quienes en buena medida buscan estos puestos para propósitos clientelares. Por tanto, es muy probable que estos “burócratas prominentes” busquen ejercer influencia autónoma sobre los programas y políticas de los que están a cargo.⁸⁰

El análisis de las instituciones de seguridad social latinoamericanas también sugiere que los llamados “técnicos” tienen habilidades políticas importantes para la formulación de políticas públicas, y que éstos se encuentran cada vez más en posiciones de poder e influencia dentro de las burocracias gubernamentales. Los grupos consultivos de técnicos pueden manipular de forma independiente opciones de política mediante la provisión y

⁷⁶ John J. Bailey, "Bureaucratic Politics and Social Security Policy in Colombia" *Inter-American Economic Affairs*, 29 (1976), pp. 3-20, citado por R. J. Spalding, *op.cit.*, p. 47.

⁷⁷ Mark B. Rosenberg, "The Politics of Health Care in Costa Rica: Social Security Policy Making, 1941-1975", tesis, Universidad de Pittsburgh, 1976, citado por R. J. Spalding, *op.cit.*, p. 47

⁷⁸ Guy E. Poitras, "The 'Bureaucratic Politics' of a Welfare Agency in a Developing Country: The Case of the Mexican Institute of Social Security", Tesis, Universidad de Austin, 1970, p. 101.

⁷⁹ R. J. Spalding, *op.cit.*, p. 52.

⁸⁰ Merilee S. Grindle, *Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico*, Berkeley, University of California Press, 1977, pp. 30-69, citado por R. J. Spalding, *op.cit.*, p. 52.

gestión de información.⁸¹ De acuerdo con Vernon, la fuerza de los técnicos reside no tanto en su poder para dar forma a la política directamente, sino en su capacidad para elegir las alternativas técnicas que se presentan a los políticos; según el autor, esta capacidad representa una fuente importante de influencia.⁸²

Teoría de la elite autoritaria

Las elites gobernantes tienen como objetivo natural conservar su posición dominante, y para ello tienden a promover políticas para ganar y mantener el consenso de los grupos a los que gobiernan. De acuerdo con esta teoría, el desarrollo de la política de seguridad social es “producto de las actividades de una pequeña y cerrada elite política.” Las decisiones paternalistas, que esta elite toma para preservar el sistema y promover los intereses del Estado, proveen el impulso necesario para el desarrollo de la seguridad social. En ese sentido, se enfatiza el vínculo entre el proceso de política pública y el régimen autoritario moderno.⁸³

La definición de autoritarismo de Juan Linz inspiró diversos trabajos sobre la naturaleza de este tipo de regímenes. Linz definió a los regímenes autoritarios como

“sistemas políticos con pluralismo político limitado, no responsable; sin ideología elaborada que sirva de guía (pero con mentalidades distintivas); sin movilización política intensiva o extensiva (excepto en algunos puntos de su desarrollo) y en el cual un líder (u ocasionalmente un pequeño grupo) ejerce poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero bastante predecibles.”⁸⁴

⁸¹ Merilee S. Grindle, "Power, Expertise and the "Tecnico": Suggestions from a Mexican Case Study", *The Journal of Politics*, 39 (1977), pp. 402 y 415.

⁸² Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development*, Cambridge, Harvard University, 1963, p. 137.

⁸³ R. J. Spalding, *op.cit.*, p. 54.

⁸⁴ E. Allardt and Y. Littunen, (eds.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems: Contributions to Comparative Political Sociology*, Helsinki, Transactions of the Westermarck Society, 1964, pp. 291-341, citado por *Ibid.*, p. 302.

Esta definición representó un parteaguas en los trabajos de ciencia política, pues sustituyó a la clásica tipología que dividía a los regímenes en democráticos y totalitarios.⁸⁵

Una explicación de la seguridad social que generó gran interés entre los estudiosos del tema es la hipótesis que sostiene que el gasto en seguridad social tiene una función de control explícita o implícita. Esta hipótesis puede interpretarse de dos formas. La primera, la interpretación *estrecha*, afirma que el gasto en seguridad social sirve directamente para afianzar el control social, político y económico ejercido por las elites políticas; estas, al verse amenazadas por movimientos de protesta organizados o por violencia política, implementan nuevas políticas sociales o aumentan el gasto en los programas existentes, con el fin de sofocar el descontento social o la amenaza de violencia.⁸⁶ Los adherentes a esta perspectiva, quienes con frecuencia la analizan desde la lógica marxista, presentan a la seguridad social como “un arma —a veces sutil, a veces cruda— empleada por las élites de la sociedad capitalista para regular y oprimir a las clases más bajas.”⁸⁷

La interpretación *amplia* de esta hipótesis considera que la implementación de programas sociales no es una estrategia de las elites para hacer frente a la violencia potencialmente desestabilizadora, sino una manera de producir beneficios para las distintas clases sociales. Los analistas que utilizan esta interpretación presentan a la seguridad social como “medio primario para mantener los patrones de integración de ingreso, el empleo y los servicios sociales en las sociedades avanzadas,” en las que los sistemas de apoyo tradicionales, como la familia o la comunidad, ya no son capaces de proporcionar protección adecuada contra los riesgos de vejez, enfermedad y desempleo. Al asumir que la ausencia de seguridad social produciría consecuencias negativas en la estabilidad de la sociedad, los teóricos de la interpretación *amplia* por lo general no prestan particular atención al efecto que las “amenazas de insurreccionales” pueden tener en el incremento del gasto social o en la expansión de este tipo de programas.⁸⁸

⁸⁵ Los trabajos de Guillermo O'donnell y Philippe Schmitter contribuyeron también a la definición y tipologías de los regímenes autoritarios.

⁸⁶ Philip K. Armour y Ricard Coughlin, “Social Control and Social Security: Theory and Research on Capitalist and Communist Nations”, *Social Science Quarterly*, 66 (1985), p. 771.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 773.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 774.

Armour y Coughlin consideran que la investigación sobre seguridad social debe procurar la unión entre las dos interpretaciones de control social. “Los factores determinantes y consecuencias de la seguridad social no pueden ser aprehendidos por un simple modelo reactivo, que cosifica al proceso de formación e implementación de la política.” Según los autores, la formulación de políticas de seguridad social, al tiempo que responde a las protestas sociales, también refleja preocupaciones más amplias de las elites políticas para la integración social, la reducción de la pobreza, la discapacidad, la enfermedad y el descontento.⁸⁹

Sobre la relación entre los regímenes autoritarios modernos y el desarrollo de la política de seguridad social (y acorde a la interpretación estrecha de control social) destaca el estudio de Rimlinger, quien analiza el nacimiento de la seguridad social durante el gobierno del canciller Otto Von Bismarck. De acuerdo con este autor el programa de seguridad social alemán se originó como medida para hacer frente al descontento obrero, contrarrestar la oposición socialista y fortalecer la lealtad de los trabajadores hacia el Estado. Dado que los grupos de presión autónomos eran prácticamente inexistentes, el desarrollo de la seguridad social alemana debe entenderse como producto de los propósitos y acciones de la elite estatal.⁹⁰

En lo que respecta al caso mexicano, varios estudios analizan la variante mexicana del régimen autoritario y sus implicaciones para la formulación de políticas públicas. El estudio de Geenberg se centra en el proceso de política dentro de la Secretaría de Recursos Hidráulicos; Benveniste hace un análisis de la planeación educativa; Monson examina el programa de libros de texto gratuitos del presidente López Mateos; Schmitter y Haas discuten la decisión de México de unirse a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Cada uno de estos estudios, directa o indirectamente ilustra el vínculo entre autoritarismo y política pública.⁹¹

Uno de los estudios más completos sobre la forma en que se tomaban las decisiones políticas durante el autoritarismo mexicano es el de Susan Kaufman Purcell. Aunque su investigación se centra en la presidencia de López Mateos, sus conclusiones delinean los patrones políticos que prevalecieron durante buena parte del siglo XX. De acuerdo con esta

⁸⁹ *Ibid.*, p. 785

⁹⁰ R. J. Spalding, *op.cit.*, p. 56.

⁹¹ *Ibid.*, p. 57.

autora, la decisión última de implementar una política pública reside en las manos del presidente; será él quien elija qué programas llevar a cabo para fortalecer la estabilidad del sistema y promover los intereses del Estado.⁹²

El análisis de Purcell parte de una definición de régimen autoritario, cuyos tres componentes principales son 1) pluralismo político limitado,⁹³ 2) bajo grado de movilización popular⁹⁴ y 3) y modo de gobernar paternalista.⁹⁵ Estas tres características proveen al líder gran autonomía para la tomar decisiones, y ésta es mayor cuando se trata de decisiones no controversiales. La autora también sugiere que los grupos de interés juegan un papel predominantemente reactivo; se les alienta a que participen en las decisiones, pero sólo después de que el presidente elija cuáles problemas serán atendidos y establezca líneas generales para solucionarlos. Purcell concluye que, dado que el presidente es el actor político más importante, su preocupación por la estabilidad y fortalecimiento del Estado proporciona el impulso necesario para el desarrollo de políticas públicas.⁹⁶ Desde esta perspectiva, la seguridad social mexicana debe entenderse menos como producto de las demandas de grupos o la tendencia expansiva de la burocracia, y más como una estrategia paternalista del presidente para cooptar a sectores de la población potencialmente disruptivos y fortalecer sus lazos con el Estado.⁹⁷

No obstante, aunque la aprobación presidencial es condición necesaria para implementar innovaciones de política importantes, puede no ser suficiente para que éstas produzcan los resultados deseados. La autonomía del presidente está limitada por presiones e intereses de algunos grupos poderosos, lazos clientelares de la burocracia y el entorno económico. El análisis exhaustivo de las políticas de seguridad social en México debe tomar en cuenta a las limitaciones del poder presidencial y la interacción de las distintas fuerzas que influyen en su desarrollo.⁹⁸

⁹² Susan Kaufman Purcell, "Decision-Making in an Authoritarian Regime: Theoretical Implications from a Mexican Case Study", *World Politics*, 26 (1973).

⁹³ El pluralismo político limitado se define como una situación en la que los grupos de interés están subordinados al régimen. (*Ibid.*, p. 30).

⁹⁴ El bajo grado de movilización popular se define como una situación en la que los individuos politizados juegan un papel "sujeto", y no "participante" en la toma de decisiones. (*Ibid.*, p. 30).

⁹⁵ Implica que los líderes garanticen privilegios y beneficios a una parte selectiva de la población que gobiernan; como respuesta, los beneficiarios reconocen la autoridad de los gobernantes y les proveen lealtad.

⁹⁶ R. J. Spalding, *op.cit.*, p. 58.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 59.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 63.

Teoría de la difusión

De acuerdo con esta teoría, el desarrollo de políticas de un país está influenciado por políticas similares que han tenido lugar en otros países y regiones del mundo. La teoría de la difusión concibe a la seguridad social como política que se desarrolla “dentro de un sistema internacional de comunicación e influencia.”⁹⁹ Desde esta perspectiva, la expansión de los programas de seguridad social debe entenderse como producto de la difusión de modelos y conceptos, desde centro innovadores hacia otros países.¹⁰⁰ Al afirmar que “no existe un Estado moderno en completo aislamiento, que sea independiente de la comunidad internacional que lo rodea,” Rys sostiene que “el estudio de los factores que influyen en el establecimiento de la seguridad social en un país necesariamente tendrá que ir más allá de las fronteras de la comunidad nacional.”¹⁰¹

El análisis de Rys se centra en los “factores externos” que influyen la evolución de la seguridad social. Por ejemplo, la migración de trabajadores, sumada a los acuerdos recíprocos en materia de seguridad social, pueden tener un “efecto armonizador” sobre los programas de bienestar social en distintos países.¹⁰² Además, de acuerdo con este autor, los gobiernos de los países en vías de desarrollo buscan demostrar que pueden proveer a sus trabajadores la misma protección que los países desarrollados ofrecen, y en consecuencia “siguen los imperativos generales de la política social de cualquier Estado moderno.”¹⁰³ Sobre esta misma línea, Lund destaca la tendencia de los líderes de los países tercermundistas a introducir la seguridad social como una forma de apelar a los símbolos más visibles de la modernidad.¹⁰⁴

Un elemento importante en el análisis de la difusión de políticas de seguridad social es la distinción que Collier y Messick hacen entre difusión jerárquica (del centro hacia la

⁹⁹ D. Collier y R. E. Messick, art.cit p. 1305.

¹⁰⁰ R. J. Spalding, *op.cit.*, pp.27-28.

¹⁰¹ Vladimir Rys, "The Sociology of Social Security," *Bulletin of the International Social Security Association*, 17 (1964), p. 4, citado por D. Collier y R. E. Messick, art.cit p. 1305.

¹⁰² *Ibid.*, pp. 26-34, citado por R. J. Spalding, *op.cit.*, p.29

¹⁰³ Vladimir Rys, "Comparative Studies of Social Security: Problems and Perspectives," *Bulletin of the International Social Security Association*, 7-8 (1966), p. 245, citado por D. Collier y R. E. Messick, art.cit p. 1308.

¹⁰⁴ Michael S. Lund, *Comparing the Social Policies of Nations: A Report on Issues, Methods, and Resources*, Center for the Study of Welfare Policy, University of Chicago, 1972, p. 42, citado por D. Collier y R. E. Messick, art.cit p. 1308.

periferia) y difusión espacial (entre regiones geográficas).¹⁰⁵ En su estudio sobre la adopción de programas de seguridad social en 59 países, los autores encuentran que ésta es producto de difusión jerárquica.¹⁰⁶ Varias causas pueden explicar el patrón jerárquico de difusión: unidades más grandes o desarrolladas tienen mayor disposición a innovaciones, porque cuentan con más recursos para experimentar; al tener más información y contacto con otras unidades, son más propensos a recibir una innovación, una vez que ésta comienza a difundirse. También podría argumentarse que las unidades más pequeñas y menos avanzadas siguen un patrón de “posicionamiento”, en el que constantemente imitan el comportamiento de las unidades que han elegido como modelos.¹⁰⁷ Por lo tanto, Collier y Messick concluyen (al igual que Rys y Lund) que el deseo por adquirir símbolos de modernidad incentiva a los líderes de países en desarrollo a adoptar programas de seguridad social durante una etapa temprana de desarrollo industrial.¹⁰⁸ “Los gobiernos temen el estigma de atraso y, en consecuencia, adoptan con entusiasmo las innovaciones políticas, independientemente de las necesidades funcionales.”¹⁰⁹

Por otra parte, en su estudio sobre la edad de jubilación establecida en los sistemas de pensiones, Pilcher, Ramírez y Swihart analizaron factores como la influencia de los países sobre sus vecinos, el lenguaje común y la experiencia colonial. Los autores concluyen que no hay relación significativa entre la continuidad geográfica y la adopción de la misma edad de jubilación. Sin embargo, encuentran que estos requisitos de edad tienden a ser similares entre “naciones culturalmente relacionadas”; es decir, naciones que hablan el mismo idioma.¹¹⁰

Finalmente, varios autores han destacado la influencia de los organismos internacionales –como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Asociación Internacional de Seguridad Social y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social– en

¹⁰⁵ En el caso de la difusión jerárquica, las innovaciones aparecen en los centros más avanzados o más grandes y luego son adoptadas sucesivamente por unidades menos avanzadas o más pequeñas. Por otro lado, la difusión espacial se desarrolla a lo largo de líneas de proximidad espacial o, alternativamente, a lo largo de las principales líneas de comunicación. Los patrones jerárquicos y espaciales pueden estar estrechamente relacionados entre sí. (D. Collier y R. E. Messick, art.cit p. 1306.)

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 1299.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 1306.

¹⁰⁸ Collier and Messick, citado por R. J. Spalding, *op.cit.*, p.31.

¹⁰⁹ Kurt Weyland, “Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform”, *World Politics*, 57 (2005), p. 270.

¹¹⁰ R. J. Spalding, *op.cit.*, p.30.

el desarrollo de programas de seguridad social. De acuerdo con estos estudios, los organismos internacionales son actores claves para analizar este tipo de políticas, porque se involucran en la difusión de información, proveen consejos técnicos y borradores de propuestas legislativas, y establecen metas internacionales y estándares mínimos de protección.¹¹¹ Al respecto, Rosenberg y Malloy sostienen que los expertos de la OIT jugaron un papel importante en el moldeamiento de los programas de seguridad social en Latinoamérica durante las décadas de 1930 y 1940.¹¹² Sobre la misma línea, Milton Roemer encuentra que, entre 1944 y 1952, los estándares mínimos aprobados por organizaciones internacionales tuvieron una “influencia conceptual” en la legislación de seguridad social de estos países.¹¹³

Décadas después, autores como Carmelo Mesa-Lago y Sarah M. Brooks estudiarán la importancia de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) en la implementación de las reformas a los sistemas de pensiones en América Latina. Por su parte, Kurt Weyland analiza el proceso mediante el que una política innovadora -en este caso el sistema de pensiones basado en la capitalización individual- atrae la atención de otros países y se propaga rápidamente.¹¹⁴

La teoría de la difusión ofrece una interpretación útil para analizar algunos aspectos de los programas de seguridad social. Sin embargo, esta teoría generalmente no contempla que ciertas políticas pueden ser más propensas a la difusión que otras y deja de lado las dinámicas de poder entre los distintos grupos de presión y el gobierno, fundamentales para entender este tipo de políticas. Además, como apunta Viviane Brachet, “las agencias internacionales no son tan poderosas como para poder imponer su voluntad en forma coercitiva.”¹¹⁵ No obstante, debe reconocerse que conforme el mundo es más globalizado, la teoría de la difusión ha resultado más útil para explicar la adopción de ciertas medidas en varios países, como la reforma al sistema de pensiones.

¹¹¹ *Ibid.*, p.29.

¹¹² Mark B. Rosenberg and James Malloy, “Politics, Participation and Social Security in Latin America”, University of San Antonio, Texas, Seminar on the Faces of Participation in Latin America, November, 1976, pp. 12-13, citado por *Ibid.*, p. 33.

¹¹³ Milton J. Roemer, “Development of Medical Services Under Social Security in Latin America”, *International Labor Review*, 108 (1973), pp. 10-12, citado por *Ibid.*, pp. 32-33.

¹¹⁴ Kurt Weyland, art. cit., p. 262.

¹¹⁵ Viviane Brachet-Márquez (coord.), *Salud Pública y regímenes de pensiones en la era neoliberal. Argentina, Brasil, Chile y México, 1980-2000*, México, Colmex, 2007. p. 308

Las teorías descritas son útiles para explicar el surgimiento y evolución de los sistemas de pensiones en México. El crecimiento de la industria sin duda fue un factor determinante para el IMSS. El modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones tuvo entre sus consecuencias la migración hacia los centros urbanos, lo que significó nuevos trabajadores formales, a los que el gobierno debía proporcionarles mejores condiciones de vida. No obstante, debe notarse que a diferencia de lo que ocurrió en países más avanzados, el principal instituto de seguridad social se instauró en 1943, cuando la mayoría de la población aún pertenecía al sector rural.

Por otra parte, la teoría de la burocracia política tiene gran valor explicativo al estudiar los sistemas de pensiones mexicanos. El poder que acumularon los servidores públicos en conjunto les permitió moldear regímenes jubilatorios muy onerosos. Particularmente los regímenes de privilegio, como son los que tienen los trabajadores de las paraestatales y los propios empleados del IMSS, reflejan la importancia de la burocracia en el sistema político mexicano y su injerencia en los programas de bienestar social.

En contraste con un régimen pluralista, en el que los distintos grupos de interés compiten en una arena equilibrada para tratar de influir en las políticas públicas, durante la mayor parte del siglo XX, México tuvo un régimen autoritario en los términos que menciona Juan Linz. Ello implicó una forma de hacer política en la que el gobierno utilizaba las reformas sociales como medio para mantener la estabilidad. Los programas de seguridad social efectivamente fungieron como un mecanismo de control sobre el sector trabajador organizado, aunque éste también influía de manera significativa en las políticas de protección social.

Finalmente, la teoría de la difusión es útil para entender el proceso de reformas a los sistemas de pensiones en la década de 1990. El modelo chileno se convirtió en una referencia obligada para los países que buscaban nuevas formas de financiar sus sistemas de seguridad social, especialmente en América Latina. Por otro lado, la influencia de organismos internacionales como el Banco Mundial fue determinante en la adopción de un sistema de pensiones basado en la capitalización individual.

1.3 Tipos de regímenes de bienestar

La seguridad social se incorporó como instrumento de protección en una variedad de países y de maneras distintas. Estas variaciones han sido analizadas por algunos especialistas; quizá el más influyente ha sido el sociólogo danés, Gøsta Esping-Andersen, quien propone una distinción entre tres regímenes de bienestar: liberal, socialdemócrata y conservador.¹¹⁶

Como antecedente de la tipología de Esping-Andersen, merece la pena señalar la dicotomía de estados de bienestar propuesta por Richard Titmuss. Para este autor, en el estado de bienestar residual, se asume una responsabilidad estatal sólo cuando la familia o el mercado fallan en la provisión de protección; el Estado busca limitar sus tareas a un sector marginado. Por su parte, el estado de bienestar institucional atiende a toda la población, es universal y asume un “compromiso institucionalizado” con el bienestar de todos los sectores sociales.¹¹⁷

Para Esping-Andersen, los tres tipos de Estado de bienestar se diferencian entre sí conforme a la distribución de responsabilidades sociales entre Estado, mercado y familia. Por un lado, la “desmercantilización” (*decommodification*) de un régimen de bienestar se refiere al grado en que éste debilita los vínculos monetarios, al garantizar derechos a las personas independientes de su participación en el mercado. Por otro, la “desfamiliarización” (*defamilialization*) denomina el grado en que se reduce la dependencia del individuo –en cuanto a cuidados y protección- respecto de la familia.¹¹⁸

El régimen de bienestar *socialdemócrata* agrupa a los países escandinavos- Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia-, se orienta hacia la cobertura universal de los ciudadanos, tiene una amplia provisión de servicios sociales y beneficios generosos. Este régimen se caracteriza por el rol central del Estado y la emancipación tanto del mercado como de los vínculos familiares tradicionales. En ese sentido, presenta un grado alto de desmercantilización e incentiva la desfamiliarización.¹¹⁹

Por otra parte, el *régimen de bienestar liberal* agrupa a los países anglosajones – Estados Unidos, Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia- y se caracteriza por un estado

¹¹⁶ Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, 1990.

¹¹⁷ Richard Titmuss, *Essays on “The Welfare State”*. Londres, Allen and Unwin, 1958.

¹¹⁸ Guillermo Sunkel, “Políticas Familiares y Regímenes de Bienestar en América Latina”, CEPAL, octubre, 2006, p. 3.

¹¹⁹ Gøsta Esping-Andersen, *op. cit.*, pp. 27-28.

residual, la individualización de los riesgos y la promoción de soluciones de mercado. Tiene un enfoque de asistencia social basado en necesidades y, tiene hacia la focalización. En consecuencia, este tipo de régimen minimiza los efectos de desmercantilización.¹²⁰

Finalmente, el régimen de bienestar *conservador* incluye los países de Europa continental -Alemania, Holanda, Austria, Francia, Italia y España-. También conocido como corporativo o bismarckiano, este régimen se estructura a partir de sistemas de seguridad social vinculados al empleo. Aquí, la “obsesión liberal con la eficiencia del mercado.” Sin embargo, se promueve la diferenciación social; los derechos dependen de la clase y el estatus. Por otro lado, por su vinculación con la Iglesia, este régimen está fuertemente comprometido con la preservación de los vínculos familiares tradicionales.¹²¹ En síntesis, presenta un alto grado de “des-mercantilización” para el hombre proveedor.

Este último tipo de régimen es el que se asemeja más a los estados de bienestar que se desarrollaron en América Latina. Las referencias al modelo bismarkiano se basan en su origen estatal-conservador y en su naturaleza corporativa. En el caso latinoamericano, “se dio más bien una modernización conservadora, en la cual los Estados intentaban adelantarse a las demandas de creación de los órganos de defensa de los trabajadores.”¹²² Particularmente en México, la seguridad social se otorgó conforme a distintas categorías de beneficiarios, privilegiando a los funcionarios públicos.

Si bien el caso mexicano difiere notablemente de la trayectoria política, social y económica de los países europeos sobre los que se construyó la tipología de Esping-Andersen, las características que la conforman son útiles para estudiar el sistema de seguridad social implantado en México. De manera particular, el tipo de régimen conservador ayuda a ilustrar la posición subordinada de los trabajadores ante el Estado, que dio como resultado “un sistema de protección que se estableció desde arriba con el objetivo de fundar una relación clientelar con los sectores sociales populares organizados, estratégicos para el régimen político”¹²³, un régimen de seguridad social corporativizado.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 27.

¹²¹ *Loc. cit.*

¹²² Ilán Bizberg, “El régimen de bienestar mexicano, del corporativismo al asistencialismo”, en Ilán Bizberg y Scott B. Martin (coords.), *El Estado de bienestar ante la globalización. El caso de Norteamérica, México*, Colmex-Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte, 2012, p.173.

¹²³ *Ibid.*, p. 183.

1.4 Corporativismo

Las primeras formulaciones que se hicieron sobre corporativismo lo propusieron como un tipo de sistema económico comprensivo, como un modelo de asignación de recursos. El principal representante de esta aproximación es Jack Winkler, quien definió al corporativismo como “un sistema económico, en el que el Estado dirige y controla predominantemente las empresas privadas, de acuerdo con los principios de unidad, orden, nacionalismo y eficacia que conduce al éxito.” El autor enfatiza el cambio en la función del Estado: deja de ser un punto de apoyo y mediación, para adquirir un papel dirigente e interventor. No obstante, Winkler reconoce que el sector público no puede desplazar completamente a la propiedad privada sin que se produzca alguna fisura política, debido a la resistencia que ejerce la burguesía o el empresariado. De ahí que el Estado corporativo deba buscar resolver los conflictos de intereses dentro de un sistema en el que supuestamente hay un “interés general” y cooperación espontánea.¹²⁴

Por otra parte, en 1934, Mihail Manoilescu afirmó que “el siglo XX sería el siglo del corporativismo, así como el XIX fue el siglo del liberalismo.”¹²⁵ Al ser un teórico de la “dependencia del exterior”, el teórico rumano entendió al corporativismo como una “respuesta política institucionalizada” frente al proceso transformador de la economía política mundial. Este proceso se compone de una exigencia nacional para reestructurar la división internacional del trabajo y distribución de beneficios.

Según Manoilescu, las naciones capitalistas periféricas cada vez son más conscientes de la disparidad en los rendimientos generados por su intercambio con las naciones desarrolladas; aunque la burguesía, las tensiones urbanas-rurales y el declive de las lealtades locales y regionales podrían contribuir a la adopción de arreglos corporativistas, asegura que la “causa dominante” del corporativismo radica en las relaciones entre pueblos, y no entre clases dentro de las unidades nacionales.¹²⁶ De hecho, Manoilescu sugirió que, en el largo plazo, no sería necesario procurar el “equilibrio” entre

¹²⁴ Carlota Solé, “El debate corporativismo-neocorporativismo”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 1984, num. 26, pp. 14 y 15.

¹²⁵ Philippe C. Schmitter, “Still the Century of Corporatism?”, *The Review of Politics*, 36 (1974), p. 85.

¹²⁶ *Ibid.*, pp. 118 y 119.

los grupos antagónicos de propietarios y trabajadores, porque la identidad de clase desaparecería.¹²⁷

Manoilescu propuso la primera distinción entre dos subtipos de corporativismo: corporativismo puro y corporativismo subordinado. En el primero, la legitimidad y funcionamiento del Estado dependen principalmente de la actividad de corporaciones singulares, no competitivas, ordenadas jerárquicamente y representativas. En el segundo, las corporaciones son creadas por y se mantienen como órganos auxiliares y dependientes del Estado, que fundó su legitimidad y se encarga del funcionamiento sobre otras bases.¹²⁸

Con base en el trabajo de Manoilescu, Philip Schmitter, en su artículo *Still the Century of Corporativism?*, propuso la definición de corporativismo (o neocorporativismo) que se convertiría en la más utilizada por los académicos:

“un sistema de representación de intereses en el que las unidades que lo constituyen están organizadas en un número limitado¹²⁹ de categorías singulares, obligatorias,¹³⁰ no competitivas, ordenadas jerárquicamente y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o legalizadas por el Estado (cuando no sean creadas por éste) y a las que se les garantiza un determinado monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías, a cambio de practicar ciertos controles en la selección de sus dirigentes y en la articulación de peticiones y ayudas.”¹³¹

De acuerdo con Schmitter, el corporativismo debe ser entendido como un tipo ideal de arreglo institucional, que sirve para vincular los intereses de la sociedad civil con las estructuras de toma de decisiones del Estado; es un “sistema general, concreto, observable, de representación de intereses, compatible con diversos tipos de régimen, con diferentes sistemas partidistas, variedades de ideología de dominación, niveles de movilización política, diversos alcances de política pública, etc.” Según este autor, al definir

¹²⁷ Mihail Manoilescu, *Le Sicle du Corporatism*, ed. rev., Paris, 1936, citado por P. Schmitter, art. cit., pp. 108-109.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 102.

¹²⁹ Al referirse a “unidades constitutivas” y “número limitado”, Schmitter sostiene la idea de que la representación no es necesariamente monopolio de una asociación. Sin embargo, la representatividad se limita a asociaciones de grupos de interés, y deja de lado las representaciones individuales. (Rigoberto Ocampo Alcántar, *Teoría del neocorporativismo. Ensayos de Philippe Schmitter*, Guadalajara, UDG, 1992, p. 11.).

¹³⁰ La “obligatoriedad” intenta incrementar la fuerza colectiva de las asociaciones y protegerlas de la actividad de agentes libres (acciones individuales). *Ibid.*, p. 12.

¹³¹ *Ibid.*, p. 13

corporativismo en términos de sus *praxis*, el uso del concepto se libera de cualquier connotación ideológica.¹³²

Es importante destacar que Schmitter explícitamente propone su definición de neocorporativismo como polo opuesto al pluralismo.¹³³ Al segundo lo definió como:

“un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas están organizadas en un número no especificado de categorías múltiples, voluntarias, competitivas, ordenadas sin jerarquía y autodeterminadas (en cuanto al tipo o ámbito de interés), que no tienen licencia especial, reconocimiento, subsidio o intervención en su creación, o controladas de alguna manera en la selección de su liderazgo o articulación de interés por parte del Estado, y que no ejercen un monopolio de la actividad de representación dentro de sus respectivas categorías.”¹³⁴

De acuerdo con Schmitter, tres elementos distinguen al neocorporativismo del pluralismo: 1) sólo el neocorporativismo habla de “pertenencia exclusiva”, que permite que se constituyan asociaciones con monopolio de representatividad; 2) en tanto el pluralismo entiende las políticas públicas como resultado de la fuerza (y equilibrio) de los grupos, el neocorporativismo considera que el intercambio político “conjugando representación, control y delegación de inclusión obligatoria“ conduce a que las funciones de representatividad e implementación de políticas públicas puedan fusionarse; y 3) mientras que en el neocorporativismo, el Estado licencia, subsidia, crea o controla los grupos de interés, reconoce su existencia y les otorga el monopolio de la representación, en el pluralismo, el Estado sólo actúa como mediador y juega un papel mucho más pasivo.¹³⁵

Desde el punto de vista de las políticas públicas, el neocorporativismo busca que las asociaciones del orden social puedan ponerse al servicio de los fines públicos. Mientras más sirve el Estado moderno como garantía indispensable y autorizada del capitalismo, al

¹³² P. C. Schmitter, art. cit., pp. 86 y 87.

¹³³ No obstante, Schmitter reconoce que el pluralismo y el corporativismo comparten algunos presupuestos básicos: 1) creciente importancia de las unidades de representación formal de la asociación; 2) persistencia y expansión de intereses funcionalmente diferenciados y potencialmente conflictivos; 3) creciente rol de los cuadros administrativos permanentes, información especializada, saber técnico y la oligarquía establecida; 4) la caída en importancia de la representación territorial y partidaria; 5) tendencia secular hacia la expansión en el ámbito de política pública y 6) la interpretación de los campos de decisión privados y públicos. (R. Ocampo Alcántar (comp.), *op.cit.*, p. 48.)

¹³⁴ *Loc cit.*

¹³⁵ *Ibid.*, p. 13.

expandir sus tareas reguladoras e integradoras, más necesita de conocimiento profesional, información especializada, conocimiento prioritario de la opinión global, capacidad contractual y legitimidad; esto sólo pueden proveerlo monopolios representativos, singulares, ordenados jerárquicamente y consensuados.¹³⁶ Por su parte, las organizaciones de intereses no podrían tener el monopolio representativo, ni la capacidad para coordinar jerárquicamente los intereses sectoriales o de clase, sin algún grado de reconocimiento o estímulo oficial; de ahí que la acción del Estado sea causa necesaria, aunque no suficiente, de las prácticas corporativas.

Corporativismo societal y estatal

Con base en la distinción de corporativismos que Manoilescu ofreció en la década de 1930, Schmitter propuso dos subtipos de este arreglo institucional: corporativismo societal y corporativismo estatal. El primero, mejor ejemplificado por los casos de Suecia, Suiza, Holanda, Noruega y Dinamarca, se encuentra en sociedades con tradiciones democráticas firmemente enraizadas, en las que se hace necesaria la incorporación de clases y grupos sociales subordinados.¹³⁷ El corporativismo de tipo social es “autónomo y penetrativo”, resultado de un proceso que se desarrolla al margen de la intervención estatal, al menos en un primer momento.¹³⁸

Por el contrario, el corporativismo estatal está asociado con regímenes autoritarios, en donde hay “férreo control burocrático y centralizado sobre las organizaciones de tipo funcional;”¹³⁹ ejemplos de este subtipo se encuentran en Portugal, España, Brazil, Chile y México.¹⁴⁰ En el corporativismo estatal, el sistema de intermediación de intereses está subordinado al Estado, o bien, es creada por éste.¹⁴¹ En palabras de Schmitter, es “dependiente y penetrado.”¹⁴²

¹³⁶ (R. Ocampo Alcántar (comp.), *op.cit.*, pp. 63 y 316.

¹³⁷ C. Solé, art. cit., p. 17.

¹³⁸ R. Ocampo Alcántar (comp.), *op.cit.*, p. 14.

¹³⁹ J. M. Ortega Riquelme, art. cit., p. 39.

¹⁴⁰ P. C. Schmitter, art. cit., p. 104.

¹⁴¹ Berengere Marques-Pereira, "Corporativismo societal" y "corporativismo de Estado": Dos modos de intercambio político, *Foro Internacional*, 155 (1999), p. 98.

¹⁴² R. Ocampo Alcántar (comp.), *op.cit.*, p. 314.

Schmitter afirma que “los orígenes del corporativismo social se encuentran en la decadencia lenta, casi imperceptible, del pluralismo avanzado; los orígenes del corporativismo de Estado se encuentran en la derrota rápida, altamente visible del pluralismo naciente.”¹⁴³ Para Bizberg, el corporativismo social constituye un sistema en el que hay consenso sobre las formas en que deben resolverse los conflictos de intereses, mientras que el corporativismo estatal funciona, sobre todo, como mecanismo de movilización de recursos sociales, y medio para legitimar las decisiones del Estado.¹⁴⁴ No obstante, Collier y Collier sugieren que los dos subtipos de corporativismo deben entenderse no como dicotomía, sino como continuum, en el que el estatal es primera fase de un proceso que apunta hacia el corporativismo social.¹⁴⁵

Otros autores corporativistas

Diversos autores han utilizado la definición y tipología de Schmitter para construir su propio concepto de corporativismo. Entre ellos está Gerhard Lehbruch, quien describió tres tipos de arreglos corporativistas: 1) aquéllos en los que organizaciones poderosas y muy centralizadas tienen el monopolio de la representación; 2) aquéllos en donde las organizaciones son centralizadas, monopólicas, y además tienen una posición privilegiada en su acceso a las esferas de gobierno, y 3) los arreglos en los que hay *social partnership* entre empresarios y trabajadores, con el fin de regular sus conflictos y coordinarse con el gobierno para la creación de políticas públicas. Por otro lado, Lehbruch considera que el concepto de corporativismo de Schmitter se entiende mejor como un “corporativismo sectorial”, en el que los distintos sectores de la economía están centralizados y mantienen el monopolio de la representación.¹⁴⁶

Para Leo Panitch, las estructuras corporativas, en lo que se refiere a planificación económica, implican la integración de los sindicatos en la formulación de política económica, a cambio de que éstos incorporen criterios de crecimiento capitalista en sus

¹⁴³ *Ibid.*, p. 57.

¹⁴⁴ Ilán Bizberg, “La crisis del corporativismo mexicano”, *Foro Internacional*, 30 (1990), p.700.

¹⁴⁵ R. Ocampo Alcántar (comp.), *op.cit.*, p. 15.

¹⁴⁶ Gerhard Lehbruch, "Concertation and the Structure of Corporatist Networks", en John H. Goldthorpe (comp.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford, Clarendon Press, 1984, pp. 60 y 61, citado por J. M. Ortega Riquelme, art. cit., p. 39.

políticas sindicales, como la contención de los salarios. Según Panitch, no es la intervención estatal en sí misma la que da lugar a las estructuras corporativas, sino determinadas formas de intervención. De este modo, “los grupos de intereses funcionales del capital y del trabajo interactúan a nivel del Estado.”¹⁴⁷

Autores neomarxistas como Klaus Offe consideran que el corporativismo es resultado de las contradicciones del Estado de bienestar. “Las políticas neocorporativas se diseñan para desarrollar el consenso entre las élites del poder, con la finalidad de ajustar las políticas del Estado de bienestar y la Administración a los requisitos del subsistema económico.”¹⁴⁸ El Estado tiene la iniciativa y el principal incentivo para establecer acuerdos de tipo corporativo; por su parte, el poder de los sindicatos radica en la eficacia de su organización colectiva; finalmente, el poder del capital se fundamenta en el control de los medios de producción. Sin embargo, dado que el poder de las empresas individuales no se transfiere a las asociaciones patronales, su incorporación en las estructuras del Estado es mucho menos significativa que la de los sindicatos.¹⁴⁹

Desde sus primeras formulaciones, la teoría corporativista ha sido objeto de diversas críticas. Por ejemplo, aunque Bob Jessop reconoce que el corporativismo puede lograr cooperación, asegura que ésta no elimina los conflictos de clases, lo que produce enorme inestabilidad en este tipo de arreglos políticos.¹⁵⁰ Según el politólogo, el corporativismo se presenta extremadamente frágil ante dos situaciones: 1) si los líderes sindicales no logran controlar a su militancia y 2) si el capital deja de invertir dentro de la economía nacional.¹⁵¹

Por su parte, Panitch critica al “corporativismo liberal” por no cuestionar cuáles son los intereses que realmente quedan representados en este tipo de arreglos. “Se ignora, pues, a cuáles intereses sirve el corporativismo.” Además, algunos de los teóricos corporativistas no toman en cuenta las diferencias de poder económico y político que hay entre las

¹⁴⁷ C. Solé, art. cit., p. 19

¹⁴⁸ Klaus Offe, "Competitive Party democracy and Keynesian WS: some reflections on the historical limits", en S.C. Legg, et al. (comps.), *The state class and the recession*, Croom Helms, Londres, 1983, citado por Víctor Manuel Durand Ponte, “Corporativismo obrero y democracia”, *Revista Mexicana de Sociología*, 52 (1990), p. 98.

¹⁴⁹ Leo Panitch, “Recent Theorizations of Corporatism: Reflections on a Wroth Industry”, *The British Journal of Sociology*, 31 (1980), p. 180.

¹⁵⁰ J. M. Ortega Riquelme, art. cit., p. 43.

¹⁵¹ Bob Jessop, "Corporatism, Parliamentarism and Social Democracy", en Philippe C. Schmitter y Gerhard Lehmbruch (comps), *Trends Toward Corporatism Intermediation*, Beverly Hills, Sage, 1979, p. 201, citado por *Ibid.*, p. 44.

organizaciones sindicales y las empresariales. Esta disparidad hace que sea más difícil conciliar los objetivos de los grupos de interés con los del “interés público nacional.”¹⁵²

Corporativismo en México

La teoría corporativista ha sido utilizada para explicar las relaciones políticas entre Estado y sociedad que tuvieron lugar durante los regímenes autoritarios en algunos países de Latinoamérica. Para algunos, el corporativismo sirve como paradigma alternativo a las teorías “desarrollistas”,¹⁵³ para explicar la forma en que estos países instauraron una “tercera vía”, distinta al capitalismo o socialismo.¹⁵⁴ Esta versión culturalista entiende al corporativismo latinoamericano como resultado de una tradición organicista, patrimonialista y jerarquizada.¹⁵⁵

Los estudiosos de la política mexicana han caracterizado al régimen emanado de la revolución como un sistema corporativista. Para Bizberg, “el corporativismo mexicano es una estructura homogeneizadora, centralizadora, jerárquica y poco flexible. De acuerdo con este autor, el Estado, por la vía autoritaria, institucionalizó los derechos populares, apoyó la creación de organizaciones sindicales, campesinas y patronales, y las incorporó a un sistema político sobre el que tenía control por medio del partido dominante. Esta institucionalización “desde arriba” implica cierto grado de dependencia. El gobierno mexicano otorgaba derecho a los obreros y estimuló su organización antes de que surgiera presión “desde abajo” para exigirlos. Era mediante los canales institucionales – centralizados en el poder ejecutivo- que las reivindicaciones obreras podían ser satisfechas. Por lo tanto, la representación política de la clase trabajadora dependía de su relación con las estructuras decisionales del Estado.”¹⁵⁶

¹⁵² *Ibid.*, pp. 42-43.

¹⁵³ Linn A. Hammergren, “Corporatism in Latin American Politics: A Reexamination of the “Unique” Tradition”, *Comparative Politics*, 9 (1977), p. 458.

¹⁵⁴ Howard J. Wiarda, “Corporatism and Development in the Iberic-Latin World: Persistent Strains and New Variations”, *The Review of Politics*, 36 (1974), p. 32.

¹⁵⁵ Howard J. Wiarda, “Corporatism in Iberian and Latin American Political Analysis: Criticisms, Qualifications, and the Context and Whys”, *Comparative Politics*, 10 (1978), p. 307.

¹⁵⁶ I. Bizberg, art. cit. pp. 698-701 y 726.

Por otra parte, el encuadramiento de las clases populares en corporaciones, además de asegurar representación y control político, fue esencial para sentar las bases del desarrollo del país. El corporativismo afianzó el apoyo a las políticas económicas de los sucesivos gobiernos, al tiempo que estableció condiciones económicas favorables para el proyecto industrializador, aunque esto sólo fue posible en la medida en que se mantuvieron bajos los salarios de los obreros.¹⁵⁷

El corporativismo sirvió además para asegurar previsibilidad sobre los resultados de las contiendas electorales.¹⁵⁸ El carácter hegemónico del partido, mediante la disciplina política de las corporaciones, aseguraba que los sindicatos participaran en todo tipo de actos, mítines y manifestaciones de apoyo al Partido Revolucionario Institucional.¹⁵⁹ De hecho, para Durand Ponte, la inclusión del frente popular en el partido oficial es justamente lo que define, en su forma, al corporativismo mexicano.¹⁶⁰ En el sistema corporativista, “es el Estado el que abre o cierra el sistema político, el que decide si hay necesidad de modificar o no las reglas del juego, de institucionalizar los intereses.”¹⁶¹ De ahí que la lectura del corporativismo en México por lo general lo ubique como un factor negativo para la democracia.

¹⁵⁷ I. Bizberg, art. cit., p. 705.

¹⁵⁸ Ramón Reséndiz García, “Del nacimiento y muerte del mito político llamado Revolución Mexicana: tensiones y transformaciones del régimen político, 1914-1994”, *Estudios Sociológicos*, 23 (2005), p. 157.

¹⁵⁹ I. Bizberg, art.cit., p. 707.

¹⁶⁰ V. M. Durand Ponte, art. cit., p. 99.

¹⁶¹ *Ibid.*, 704.

Capítulo II

EL RÉGIMEN DE LA REVOLUCIÓN

2.1 La construcción de un nuevo régimen

Bajo el régimen de Porfirio Díaz, México alcanzó estabilidad política y progreso económico; parecía encaminarse hacia una sociedad moderna. Sin embargo, los métodos autoritarios y la concentración del poder en una sola persona distorsionaban este progreso. Precisamente porque la sociedad mexicana ya rozaba la modernidad, para muchos la dictadura porfirista cada vez era más inaceptable.

La Revolución Mexicana tuvo como objetivo inicial conquistar libertades políticas y establecer un gobierno democrático. Cuando el movimiento era encabezado por Francisco I. Madero, el lema “sufragio efectivo, no reelección” sintetizó la visión de este revolucionario y la faceta más cuestionable del legado porfirista.¹⁶² Una vez iniciada la rebelión armada, se desataron fuerzas sociales y nuevos objetivos políticos que el propio Madero no previó: reclamos de reparto de tierra, derechos laborales y educación pública dieron a la revolución mexicana un nuevo contenido social. Los objetivos sufrieron transformaciones y esto propició que surgieran nuevas alianzas revolucionarias.

Las promesas de justicia social para campesinos y obreros se institucionalizaron en la Constitución de 1917. Puede decirse que los artículos 3 (educación pública, gratuita, y laica), 27 (propiedad originaria de la nación y reparto de tierras) y 123 (derechos de los trabajadores) resumen a grandes rasgos lo que la Revolución Mexicana terminó por perseguir. Los revolucionarios victoriosos tendrían ahora que cumplir sus promesas de justicia y convertirlas en programas del nuevo gobierno.

Al concluir la revolución e iniciarse la construcción del nuevo régimen sobre las bases de la Constitución de 1917, el país estaba controlado por caudillos, quienes habían ganado con armas el mando sobre grandes grupos político-militares y el control de territorios más o menos amplios. El poder de los caudillos operaba más allá de los cargos formales en el gobierno. De ahí que fuera inevitable la competencia, y muchas veces el conflicto, entre distintos jefes militares. En 1920 el presidente Venustiano Carranza sufrió

¹⁶² Arnaldo Córdova, *La Revolución y el Estado en México*, México, Era, 1989, p. 207.

en carne propia este divorcio entre el poder formal de gobierno y el poder de hecho de los caudillos. Su tentativa de llevar a la Presidencia de la República a un civil de su confianza, el ingeniero Ignacio Bonillas, provocó una rebelión encabezada por Álvaro Obregón, que culminó con el asesinato de Carranza y el paso libre al poder de los generales conocidos como el *grupo Sonora*. Álvaro Obregón gobernó de 1920 a 1924. Este presidente combinó el poder legal de la presidencia con el control del ejército, su carisma personal y sus alianzas con otros caudillos y las nacientes organizaciones agrarias y obreras.¹⁶³

En 1923 Obregón apoyó a su paisano Plutarco Elías Calles como candidato a la presidencia, pero el también sonorenses, Adolfo de la Huerta, se sublevó y dio lugar a una nueva y sangrienta guerra civil. Obregón y Calles se impusieron, y el segundo gobernó de 1924 a 1928. Pero las rivalidades entre numerosos caudillos continuaron; algunos intentaban consolidar el poder local, mientras que otros se disputaban la influencia sobre los mandos del ejército, con la mira puesta en la próxima sucesión presidencial.¹⁶⁴

El poder personal de Álvaro Obregón volvió a imponerse cuando consiguió que una mayoría de diputados y senadores (adeptos a él) reformara la Constitución para reestablecer la reelección no inmediata y así postularse como candidato presidencial. Esta maniobra despertó muchas inconformidades, en parte porque se veía como traición a una de las banderas de la Revolución –la no reelección–, pero la oposición y los intentos de rebelión fueron reprimidos y Obregón volvió a ser elegido presidente.¹⁶⁵ Pero pocos días después de la elección, un fanático católico asesinó al propio Obregón y México pareció en peligro, otra vez, de caer en la anarquía.

Ante la crisis ocasionada por la muerte de Obregón, el presidente Calles tomó la iniciativa de convocar a todos los elementos revolucionarios del país a superar las rivalidades y unirse en un solo partido, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), para dirigir los destinos de la Revolución, y dentro del cual se designarían los candidatos a todos los puestos del gobierno. Esta decisión en buena medida abrió camino a la formación de un sistema autoritario, pero estable, en el período posrevolucionario.¹⁶⁶ Calles dejó la

¹⁶³ Arturo Anguiano, *El Estado y la política obrera del cardenismo*, México, Era, 1975, p. 37.

¹⁶⁴ Pedro Castro, "La campaña presidencial de 1927-1928 y el ocaso del caudillismo," *Investigaciones históricas*, 23 (2002).

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ Lorenzo Meyer, "Continuidades e innovaciones en la vida política mexicana del siglo XX. El antiguo y el nuevo régimen", *Foro Internacional*, 16 (1975), p. 57.

presidencia el 1 de diciembre de 1928 y se encargó de organizar el nuevo partido, mismo que se constituyó formalmente el 4 de Marzo de 1929. A partir de entonces, Calles se haría nombrar Jefe Máximo de la Revolución. El PNR se fundó, según Daniel Cosío Villegas, para “contender el desgajamiento del grupo revolucionario; instaurar un sistema civilizado de dirimir las luchas por el poder y de dar un alcance nacional a la acción político-administrativa para lograr las metas de la Revolución Mexicana”.¹⁶⁷

Emilio Portes Gil fue designado sustituto de Obregón y ocupó la presidencia de 1928 a 1930. Este período se caracterizó por la abstinencia de Portes Gil en la toma de decisiones gubernamentales y los constantes conflictos entre aspirantes presidenciales. Posteriormente, Pascual Ortiz Rubio llegó al poder en 1930, pero la propia dinámica del Maximato y la inconveniente situación con los otros grupos políticos propiciaron su renuncia en 1932. “Tantos y tan diversos organismos gubernamentales tendían a fundirse en uno solo; en una enorme pirámide en cuya cumbre resplandecía un Jefe Máximo de la Revolución, y junto a él, en actitud sumisa, un Presidente de la República.”¹⁶⁸

Con la formación del PNR inició una nueva etapa del régimen posrevolucionario. No desapareció automáticamente el poder de los caudillos, pero su lucha por el poder pudo canalizarse dentro de una organización política formal. Como afirma Arturo Anguiano, “...el PNR se revelaba como un instrumento poderosísimo para el perfeccionamiento y la consolidación de las instituciones.”¹⁶⁹ En adelante, la influencia política de los caudillos revolucionarios dejó de depender de las tropas que tuvieran bajo su mando y se trasladó a las decisiones e intrigas dentro del partido oficial. Empezaba así la institucionalización de la Revolución Mexicana.¹⁷⁰ “Desde que Plutarco Elías Calles dictaminó que México dejaba de ser un país de caudillos para convertirse en un país manipulado por instituciones, éstas fueron proclamadas autoras de nuestros males y nuestros remedios”¹⁷¹

Al mismo tiempo que la situación política del país experimentaba importantes cambios, el ritmo económico sufría transformaciones que desembocarían en nuevas políticas económicas. La Gran Depresión de 1929, iniciada en Estados Unidos, pero con

¹⁶⁷ Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1972, p. 35.

¹⁶⁸ Luis González, *Los artífices del cardenismo. Historia de la Revolución Mexicana 1934-1940*, México, El Colegio de México, 2005, p. 72

¹⁶⁹ A. Anguiano, *op.cit.*, p. 44.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 42.

¹⁷¹ L. González, *op.cit.*, p. 47.

repercusiones en todo el mundo, provocó en México una caída de las exportaciones mineras y petroleras, y de la actividad económica en general.¹⁷² Sin embargo, como consecuencia de la crisis en los países más desarrollados, también dio oportunidad para que la industria nacional creciera, al tener que producir internamente los bienes manufacturados que ya no se importaban. Durante los años que siguieron a la crisis se produjo la incipiente sustitución de importaciones que, junto con el alza de precios de minerales y del petróleo, y la consolidación del Banco central, propiciaron los primeros pasos de la industrialización.

Reformismo social y organización obrera

México fue el único país latinoamericano donde, en palabras de Arnaldo Córdoba, “en la era de la crisis general del Estado oligárquico” las masas se convirtieron en auténtica fuente de poder; no sólo como disolvente de la vieja sociedad oligárquica, sino también como fuerza propulsora de la creación y consolidación de las instituciones políticas modernas del siglo XX.¹⁷³ Los gobiernos que siguieron a Carranza se apoyaron ampliamente en las organizaciones de los trabajadores. Así, “la entrada del movimiento obrero en la política nacional demostró estar entre las consecuencias más importantes de la Revolución.”¹⁷⁴

Esa manera de hacer política se instrumentalizaría con la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM). Esta organización, fundada en 1918 y dirigida por Luis N. Morones, se desarrolló bajo la protección y el estímulo de los gobiernos de Obregón y Calles. Durante el periodo de este último, Morones fungió como Secretario de Industria, Comercio y Trabajo, y aprovechó el puesto para aglutinar a núcleos de obreros cada vez más amplios, que proporcionarían a la CROM una fuerza inigualable.¹⁷⁵ A cambio de imponer estabilidad entre los trabajadores y la patronal, y de restringir el derecho a huelga en los sectores económicos bajo su dominio, “la CROM obtuvo amplia flexibilidad para crear varios mecanismos institucionales, que le permitieron aumentar su número de afiliados, confrontar a la patronal y derrotar a sus rivales en el movimiento obrero.”¹⁷⁶

¹⁷² A. Anguiano, *op.cit.*, p. 21.

¹⁷³ A. Córdoba, *La Revolución y el Estado en México*, *op.cit.*, p. 27.

¹⁷⁴ Graciela Bensusán y Kevin J. Middlebrook, *Sindicatos y política en México: cambios continuidades y contradicciones*, México, FLACSO-UAM Xochimilco-CLACSO, 2013, p. 31.

¹⁷⁵ A. Anguiano, *op.cit.*, p. 23.

¹⁷⁶ G. Bensusán y K. J. Middlebrook, *op.cit.*, pp. 36-37.

Sin embargo, la CROM perdió poder abruptamente cuando sus alianzas políticas colapsaron tras el asesinato de Álvaro Obregón. Aunque Calles no rompió voluntariamente con esta organización, se vio obligado a hacerlo ante la incontenible presión de los sectores obregonistas. La descomposición de la CROM se tradujo en la dispersión de las organizaciones sindicales, que se agravó en la medida en que se agudizaba la crisis económica. En 1932, Vicente Lombardo Toledano, uno de los exlíderes de la CROM, rompió con Morones y en octubre de 1933, junto con otros dirigentes obreros, creó la Confederación General de Obreros y Campesinos de México (CGOCM); ésta fue antecedente inmediato de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), organización que se convertiría en elemento esencial de apoyo al régimen durante casi todo el siglo XX.¹⁷⁷

El Estado posrevolucionario se caracteriza, entre otras cosas, por la extraordinaria concentración de facultades constitucionales en la figura presidencial. En la práctica, el gobierno “era una enorme pirámide que no permitía distinguir la división de poderes; donde los senadores y diputados se mostraban tan serviles al poder ejecutivo central como los servidores directos de ese ejecutivo.”¹⁷⁸ Una manera efectiva para defender estas facultades “metaconstitucionales”¹⁷⁹ era el discurso revolucionario. Como sostiene Córdova, “el Estado siempre ha encontrado en la Revolución a su justificación última y la fuente permanente de su legitimación social.”¹⁸⁰

Otro de los rasgos característicos del régimen emanado de la revolución mexicana fue su reformismo social, que constituye su elemento más progresista.¹⁸¹ Pero además, “mientras que en el porfirismo el eje del Estado fuerte lo había formado el poder personal puro y simple, en el estado revolucionario se justifica el gobierno fuerte mediante el programa de reformas sociales.”¹⁸² Éstas servían no sólo para des-radicalizar cualquier movimiento de masas,¹⁸³ sino también para fortalecer el poder del Estado.

¹⁷⁷ A. Córdova, *La política de masas del cardenismo*, vigésima reimpresión, México, Era, 2010, p. 68.

¹⁷⁸ L. González, *op.cit.*, p. 73

¹⁷⁹ Véase Jorge Carpizo, *El Presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.

¹⁸⁰ A. Córdova, *La Revolución y el Estado en México*, *op.cit.*, p. 11.

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 37

¹⁸² *Ibid.*, p. 209.

¹⁸³ La lucha que libraron los herederos de Madero, quienes después de su muerte se llamaron “constitucionalistas” (en contra de villistas y zapatistas), entre 1914 y 1915, se caracterizaron precisamente por este uso contrainsurreccional de las reformas sociales. (*Ibid.*, p. 38).

El artículo 123 y la Ley Federal del Trabajo

Una de las expresiones más significativas del reformismo social revolucionario fue la adopción del artículo 123 constitucional, que entró en vigor el 1° de mayo de 1917. Para Trueba Urbina, “el artículo 123 es eminentemente revolucionario y constituye la primera Carta Constitucional del Trabajo en el mundo y única con contenido reivindicatorio.”¹⁸⁴ Al incluir en el propio texto constitucional las demandas más inmediatas de los trabajadores, el Estado se constituyó como árbitro (inapelable) entre las clases sociales. El que la Constitución de 1917 consagrara los derechos de la clase trabajadora representó, por un lado, un avance indiscutible en el proceso de su formación como clase social;¹⁸⁵ por otro – en tanto la realización de este derecho social dependía en gran medida de la intervención y la acción del Estado- vino a aumentar las facultades del poder Ejecutivo.¹⁸⁶

El papel del Estado, como árbitro y rector de las relaciones entre clases, se fortaleció en 1927 con la creación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y luego en 1929, cuando se aprobó una enmienda constitucional que otorgó al Congreso Federal la autoridad exclusiva para legislar en materia laboral.¹⁸⁷ Posteriormente, la Ley Federal del Trabajo (LFT), promulgada en 1931 durante la presidencia de Pascual Ortiz Rubio, no sólo terminó de moldear el cuerpo normativo que regulaba a la clase trabajadora, sino además constituyó la doble personalidad del Estado moderno, “como persona de derecho público y como persona de derecho social.”¹⁸⁸

Con esta nueva ley –y las reformas legislativas subsiguientes- el movimiento obrero se benefició de varias disposiciones favorables a los sindicatos. La obligación de las empresas de firmar contratos colectivos, si así lo solicitaba el sindicato (reconocido oficialmente), las disposiciones que permiten negociaciones colectivas en la totalidad de un sector industrial (contratos-ley) y la garantía del derecho de huelga indefinida, entre otras medidas, fortalecieron la posición que ocupaban los sindicatos para obtener nuevos beneficios, entre ellos las pensiones.

¹⁸⁴ Alberto Trueba Urbina, *Nuevo Derecho del Trabajo: teoría integral*, México, Porrúa, 1975, p. 109.

¹⁸⁵ En este sentido, fueron logros particularmente importantes el reconocimiento legal de los sindicatos como agentes negociadores en cada centro de trabajo y la protección constitucional del derecho a huelga. (G. Bensusán y K. J. Middlebrook, *op.cit.*, p. 33).

¹⁸⁶ A. Córdova, *La Revolución y el Estado en México*, *op.cit.*, p. 73.

¹⁸⁷ G. Bensusán y K. J. Middlebrook, *op.cit.*, p. 33

¹⁸⁸ A. Trueba Urbina, *op.cit.*, p. 107.

Primeros sistemas de pensiones

El artículo 123 constitucional no fue el único instrumento que estableció protecciones para la clase trabajadora en las primeras décadas del régimen posrevolucionario. La necesidad del gobierno de asegurar su estabilidad y avanzar hacia la institucionalización del régimen derivó, entre otras cosas, en la centralización política y administrativa del Estado. Una de las expresiones de esta concentración de poder se encuentra en la normatividad de seguridad social de los empleados públicos mexicanos, que se emitió incluso antes que la Ley Federal del Trabajo. El 12 de agosto de 1925 se promulgó la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro (LGPCR), la cual constituyó el primer sistema formal de pensiones de jubilación en México.

Esta ley consideraba sujetos a “todos los encargados de un servicio público que no sea militar, incluyendo los de carácter docente y cuyos cargos y remuneraciones estén enumerados en las leyes orgánicas del respectivo servicio o en el Presupuesto de Egresos, o que en virtud de disposición legal, sean pagados con cargo al erario federal o al de Distrito o Territorio respectivo.”¹⁸⁹ Las prestaciones se otorgaban a través de la Dirección de Pensiones Civiles y Retiro (considerada el primer antecedente del ISSSTE) y consistían en cuatro tipos de pensiones: por retiro, inhabilitación (invalidez), muerte y retiro forzoso; además se concedían préstamos personales y crédito hipotecario. Estos beneficios se financiaban con base en un sistema de reparto¹⁹⁰ y se extendían a los familiares de los empleados, en caso de que éstos fallecieran.

El sector militar también se benefició de los regímenes de pensiones que Calles inauguró. La Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y la Armada Nacional, promulgada el 15 de marzo de 1926, reconoció como sujetos a todo el personal con carácter militar, en cualquier de sus grados, y estableció la pensión de retiro para el militar y la pensión para su familia, en caso de que éste falleciera. El trato ventajoso a los militares expresaba la

¹⁸⁹ Próspero López Cárdenas, *El régimen de seguridad social de los empleados públicos en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1996, p. 21.

¹⁹⁰ El fondo con el que se financiaban las pensiones se componía de: 1) el descuento forzoso sobre el sueldo de los empleados durante el tiempo de servicio; 2) 10% del sueldo de los primeros 30 días de los empleados que entren o que vuelvan al servicio después de haber estado separados por más de seis meses; 3) la diferencia de sueldo correspondiente a 30 días en caso de ascenso definitivo; 4) subvenciones y suplementos de la federación, el Distrito y Territorios Federales; 5) el producto de los préstamos que se otorgaran; 6) el importe de las pensiones que caducaran; 7) el producto de multos impuestos y 7) donaciones, herencias y legados que se hicieran o dejaran en favor del fondo. (Diario oficial, 12 de agosto de 1925.)

necesidad prioritaria de sus funciones para la consolidación del grupo gobernante y la prevención de rebeliones que amenazaran su poder.¹⁹¹

Estas dos leyes, la de Pensiones Civiles de Retiro y la de pensiones para los militares, constituyen “el primer esfuerzo legislativo integral para cubrir riesgos a los poseedores de fuerza de trabajo al servicio del Estado mexicano.”¹⁹² Ambos programas fueron mejorados durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, al tiempo que se incluyeron pensiones de retiro en los contratos de los trabajadores petroleros y ferrocarrileros. Estos regímenes se edificaron como la primera etapa de construcción de un sistema de seguridad social bismarckiano, en los términos de Esping-Andersen, en los que los derechos dependen del estatus de los asegurados. Se diseñaron para responder a las demandas de grupos específicos con importante poder político o económico, e indispensables para satisfacer la necesidad del régimen de incrementar su apoyo y estabilidad.

2.2 El período cardenista y el origen del corporativismo mexicano

Aunque el período del Maximato logró un avance significativo hacia la institucionalización del nuevo régimen, la década de 1930 sería el período en el que el programa de reforma social se realizaría, “lo suficiente para hacer de la Revolución la nueva realidad histórica de la nación mexicana.”¹⁹³ El PNR nació y se consolidó durante los años de crisis económica y política, y su preocupación por centralizar el poder la mantuvo al margen de la integración formal de las masas trabajadoras.¹⁹⁴ Sin embargo, la autoridad del gobierno se fue

¹⁹¹ Estas pensiones se cancelaban en caso de traición a la patria, rebelión contra las instituciones legales del país, pérdida de ciudadanía, ejercicio de la prostitución, concubinato de la viuda, mayoría de edad de los hijos y matrimonio de las hijas o viuda. (P. López Cárdenas, *op.cit.*, pp. 27-28.)

¹⁹² *Ibid.*, pp. 25-28.

¹⁹³ A. Córdova, *La Revolución y el Estado en México*, *op.cit.*, p. 144.

¹⁹⁴ A. Anguiano, *op.cit.*, p. 65.

imponiendo irreversiblemente en un proceso cuya institucionalización culminó con la Presidencia del general Lázaro Cárdenas.¹⁹⁵

El descontento general que la precaria situación económica había producido se tradujo muy pronto en manifestaciones de masas, a las que los dirigentes revolucionarios no siempre lograban controlar y ponían en peligro la estabilidad del régimen. Para hacerles frente, el poder presidencial contaba con la carta de las reformas sociales, que desde un principio aprendió a jugar. “Cada periodo presidencial se define por su desempeño en la continuación o reajuste de las reformas sociales; su realización es siempre parcial, pero está constantemente en juego.”¹⁹⁶

Para el año 1929, Lázaro Cárdenas era ya una de las personalidades más relevantes de la política mexicana, el dirigente revolucionario más empeñado en rescatar y hacer triunfar la herencia ideológica y política de la Revolución. En septiembre de 1928 se convirtió en gobernador de Michoacán y, sin desligarse de la política nacional, se propuso hacer del gobierno de su estado natal un experimento innovador en la política revolucionaria; esto es, su *política de masas*.¹⁹⁷

El Plan Sexenal del PNR, aprobado en su Segunda convención Ordinaria (1933), significó la primera gran victoria de las corrientes reformistas y, junto con la elección de Cárdenas como candidato presidencial, el inicio de “la verdadera consolidación del régimen institucional de la Revolución.”¹⁹⁸ Apoyado por Plutarco Elías Calles, Lázaro Cárdenas llegó a la Presidencia de México en 1934, inaugurando así el nuevo periodo sexenal para este cargo. Pero muy pronto Cárdenas rompió con la subordinación del gobierno al Jefe Máximo. Por un lado, respaldó movilizaciones obreras que ya actuaban al margen de la (CROM), aliada de Calles; por otro, emprendió el desplazamiento de muchos funcionarios callistas en el gobierno y en el PNR, y los sustituyó con políticos más afines a él. El conflicto era inevitable y éste terminó con la derrota de Calles, quien fue obligado a marchar al exilio. Este hecho ya anunciaba que, para Cárdenas, el Presidente de México debería “ser el único responsable de la marcha política y social de la nación.” Por encima

¹⁹⁵ A. Córdova, *La Revolución y el Estado en México, op.cit.*, p. 325

¹⁹⁶ A. Córdova, *La formación del poder político en México*, México, CFE, 1977, p. 59.

¹⁹⁷ A. Córdova, *La política de masas del cardenismo, op.cit.*, p. 27.

¹⁹⁸ A. Córdova, *La Revolución y el Estado en México, op.cit.*, p. 182

del Presidente no podía estar ningún Jefe México ni partido alguno.¹⁹⁹ El Maximato había llegado a su fin y comenzaba el Presidencialismo. A partir de ahí, y hasta el fin del siglo XX, el sistema político mexicano se convirtió en “la dominación asfixiante sobre el resto de los poderes y actores, de la institución presidencial y del presidente en particular.”²⁰⁰

Las giras por todo el país constituyeron uno de los elementos esenciales de la política de masas del cardenismo. Para Cárdenas, la organización permitiría a los trabajadores luchar de manera coherente por sus reivindicaciones económicas. Desde su gira electoral, Cárdenas se convirtió en propagandista de la organización de las masas y a menudo intervenía directamente en los conflictos entre trabajadores.

Cárdenas no sólo buscaba y promovía la organización de las masas en sindicatos o ligas agrarias; su objetivo era la unificación completa de los obreros y campesinos. “La organización necesitaba desembocar en la unificación, en la integración del frente único de todos los trabajadores.”²⁰¹ Además, su política de masas no pugnaba por una organización servil, que se limitara a corear o aplaudir al gobernante, sino una organización combativa, capaz de defender a sus miembros y lanzarlos hacia la lucha por sus reivindicaciones.²⁰²

Con el fin de lograr la unificación de los movimientos obreros, y después de que la CROM se viera debilitada, el 24 de febrero de 1936 se constituyó la Confederación de Trabajadores de México (CTM).²⁰³ Desde su fundación, la CTM se movilizó para desarrollarse y ampliar su influencia.²⁰⁴ “Si la movilización había conducido a la organización, ahora la organización llevaba a la movilización.”²⁰⁵ Con este hecho, Cárdenas logró fortalecer el vínculo entre el Estado y las masas, pues al mismo tiempo que las ayudaba, exigía de ellas solidaridad y cooperación. Así, la política de masas cardenista convirtió al movimiento obrero y al campesinado en base social de apoyo.

¹⁹⁹ Luis González, *op. cit.*, p. 44.

²⁰⁰ Lorenzo Meyer, “El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo”, *Revista Mexicana de Sociología*, 55 (1993), p. 59.

²⁰¹ A. Anguiano, *op.cit.*, pp. 47-49.

²⁰² A. Córdova, *La política de masas del cardenismo, op.cit.*, p. 70.

²⁰³ En su inicio, esta nueva organización cuenta con doscientos mil trabajadores en tres mil grupos y más de medio millón de obreros de varia ideología y de los más diversos oficios. (L. González, *Los días del presidente Cárdenas, op.cit.*, p. 66) La CTM se convirtió en la principal organización sindical de México y un apoyo indispensable para el gobierno y su partido. Primero fue encabezada por el intelectual socialista Vicente Lombardo Toledano y, a partir de 1941, por Fidel Velásquez, quien se mantendría como jefe indiscutible de la organización hasta su muerte en 1997.

²⁰⁴ A. Anguiano, *op.cit.*, p. 58.

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 60.

Tan pronto como Cárdenas consolidó su poder, su gobierno puso en marcha la reforma agraria. Era evidente que el único camino que garantizaría tierra a los campesinos, y en consecuencia justicia y menos pobreza, se seguiría a costa de los terratenientes. El reparto agrario se caracterizó por su magnitud y su acelerada ejecución. En el sexenio de Cárdenas se entregaron casi 20 millones de hectáreas, principalmente bajo la modalidad de ejidos. Además, el reparto agrario dio al gobierno el apoyo de más de un millón de ejidatarios.²⁰⁶ El cardenismo estaba haciendo realidad el ideal agrarista de la Revolución.

Además de repartir la tierra, el gobierno de Cárdenas promovió la organización de los campesinos en la Confederación Campesina de México, y en 1938, en la Confederación Nacional Campesina (CNC), constituida por ligas agrarias en cada entidad federativa. Esta organización sería instrumento del Estado para continuar el reparto de tierras, asegurar la alianza entre el gobierno y los campesinos, y proteger a éstos de la resistencia de los latifundistas. Cárdenas no podía permitir la acción independiente de los campesinos, pues ésta impediría que el gobierno pudiera utilizar el reparto agrario como arma política.²⁰⁷ “La organización campesina, pues, fue abiertamente oficial, con lo que el Estado reforzó enormemente su control directo sobre las grandes masas del campo.”²⁰⁸ Cárdenas también temía que se formara una alianza entre trabajadores del campo y de la ciudad, que rebasara la capacidad de control del Estado. Por ello, mientras que el presidente fortaleció a la CTM, hasta transformarla en la mayor organización del proletariado urbano, se opuso terminantemente a que aquella enrolara en sus filas a campesinos y trabajadores rurales.²⁰⁹

La política corporativa del régimen cardenista se dirigió también a los empresarios. En 1936 se reformó la Ley General de Sociedades Mercantiles y los empresarios se vieron obligados a ingresar a cualquiera de las organizaciones patronales que había; mediante éstas, el sector patronal representaría sus intereses ante el Estado y ante las organizaciones de trabajadores.²¹⁰ Al imponerles también la organización, el gobierno, además de ofrecer a los empresarios un medio eficaz de resistencia en favor de sus intereses, pretendía someterlos a su control.

²⁰⁶ Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*. México. Cal y arena. 1989, p. 167.

²⁰⁷ A. Anguiano, *op.cit.*, p. 73.

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 74.

²⁰⁹ A. Córdova, *La Revolución y el Estado en México*, *op.cit.*, p. 191.

²¹⁰ Frank Brandenbur, *The Making of Modern Mexico*, Englewood Cliffs, Prentice-hall, 1964, pp. 88-89, citado por *Ibid.*, pp. 205-206.

Sin embargo, la política corporativa hacia los patrones no podía ser tan vertical ni abarcadora como lo fue hacia los sindicatos de trabajadores. La condición de los empresarios como dueños de los medios de producción y su dominio sobre las inversiones, les permitía negociar con el Estado en condiciones más favorables. De ahí que una parte de los empresarios mexicanos, si bien se incorporaban a las cámaras establecidas por ley, se asociaran voluntariamente a organizaciones independientes, como la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), fundada en 1929.

De ahora en adelante, las organizaciones básicas, hegemónicas en cada sector social, garantizarían la definitiva institucionalización del régimen revolucionario. Como resultado del entramado corporativista, que otorgaba estabilidad y legitimaba a este régimen, la política individualista pasó a segundo plano. “El individuo, en sí mismo, dejaba de tener valor, en sí no era nada, todo lo que era lo debía a su organización.” Así, el partido oficial resurgía como un “administrador de corporaciones”, más que como un “administrador de masas.”²¹¹ No era suficiente con satisfacer (o pregonar que se satisfacían) los intereses de las masas; también era necesario organizarla bajo la tutela del Estado de la Revolución. “De ello dependía el futuro del propio Estado.”²¹²

La nacionalización de los Ferrocarriles Nacionales, y sobre todo, la expropiación de las compañías petroleras, tuvieron una importancia indiscutible en la ejecución del programa de desarrollo de Cárdenas. Tales medidas son consideradas manifestaciones cimeras del nacionalismo reformista del Estado Revolucionario. Además, como se verá más adelante, crearon los cimientos sobre los que se construyeron regímenes de protección social de privilegio para los trabajadores de estos dos sectores.

La huelga que se planteó, en mayo de 1936, por el sindicato de trabajadores ferrocarrileros, fue una de las pocas manifestaciones obreras que se originó al margen — incluso en contra— del gobierno. Aunque la huelga se frustró, desató una serie de eventos y medidas que culminarían el 23 de junio de 1937, cuando el presidente Cárdenas decretó la expropiación de los intereses minoritarios de los Ferrocarriles Nacionales de México (pertenecientes a capitalistas extranjeros)²¹³ y éstos pasaron a manos del

²¹¹ A. Córdova, *La Revolución y el Estado en México*, op.cit., pp. 201-4.

²¹² A. Córdova, *La política de masas del cardenismo*, op.cit., p. 34.

²¹³ Desde 1908, la nación mexicana era propietaria del 51% de las acciones ferroviarias y las autoridades administraban la red de trenes desde hacía algunos años. (Lázaro Cárdenas, *Mensajes, discursos*,

gobierno.²¹⁴ Posteriormente, en 1938, el gobierno cardenista instituyó la llamada Administración Obrera y, aunque se reservó varias facultades de control, otorgó al sindicato las riendas de la administración de los Ferrocarriles. Este tipo de administración no produjo resultados favorables, y además moldeó en buena medida el posterior comportamiento del sindicato ferrocarrilero (y otros sindicatos paraestatales), en lo que se refiere a sus demandas de protección social.

Por otra parte, la expropiación petrolera fue, indudablemente, uno de las políticas más emblemáticas del gobierno de Lázaro Cárdenas. La alianza del presidente con las organizaciones populares le dio la fuerza necesaria para enfrentar a las empresas extranjeras que, a raíz de un conflicto laboral, en 1938 desafiaron la autoridad del gobierno y de la Suprema Corte de Justicia. Cárdenas respondió decretando la expropiación petrolera, lo que significó que esta industria estaría ahora en manos exclusivas del Estado.²¹⁵

Una vez formadas las nuevas organizaciones obreras y campesinas aliadas del Estado, el presidente Cárdenas impulsó la reforma del PNR. En 1938, no solamente cambió su nombre por el de Partido de la Revolución Mexicana (PRM), sino también su estructura: dejó de ser solamente un instrumento de unificación entre caudillos revolucionarios y se convirtió en un partido formado por organizaciones de masas obreras y campesinas, que darían al Estado gran estabilidad y un contenido de reformas sociales. La reorganización del partido oficial no constituyó un hecho aislado, ni mucho menos arbitrario, de la política cardenista; fue resultado de la institucionalización de las masas (o más bien de los sectores corporativos), que en los años anteriores lograron constituirse como fuerza social reconocida y respetada en el ámbito político mexicano.

El objetivo fundamental del nuevo Estado revolucionario era la industrialización del país. La política industrializadora de Cárdenas, iniciada durante la segunda guerra mundial en 1939, incluía la exención de impuestos para ciertas industrias, suprimir gravámenes de exportaciones de productos fabriles *made in Mexico*, limitar las huelgas obreras, entre otras

declaraciones, entrevistas y otros documentos: 1928-1940, México, Siglo XXI, 1978, pp. 132-133, citado por L. González, *Los días del presidente Cárdenas*, *op.cit.*, p. 169.)

²¹⁴ A. Anguiano, *op.cit.*, p. 101.

²¹⁵ José Rivera Castro, "La expropiación petrolera. Raíces históricas y respuesta de los empresarios extranjeros", *Tiempo*, 8 (2008).

medidas.²¹⁶ Con la institucionalización del régimen, Cárdenas logró asentar las bases estructurales necesarias para acelerar el desarrollo económico.

Para que efectivamente el Estado pudiera fungir como agente de desarrollo, requería del apoyo político de las organizaciones populares y un interlocutor coherente en el caso de las organizaciones patronales.²¹⁷ Para alcanzar estos objetivos, además de fomentar la organización empresarial, Cárdenas cuidó de orientar a los trabajadores hacia la lucha por reivindicaciones puramente económicas; cuando éstos se integraron a la participación política, quedaron sometidos al Estado a través del partido oficial.²¹⁸ Vemos entonces que la definición de *corporativismo estatal* de Schmitter, en el que el Estado crea las organizaciones que representan los intereses sociales, corresponde a la manera en que la política cardenista ejecutó su política de masas.

Al tratarse de un régimen corporativista, su legitimidad descansa en los grupos organizados, quienes elevan sus demandas al árbitro estatal (cuya autoridad le permite decidir entre ellas), pero siempre debe conceder algo a cada corporación.²¹⁹ Desde luego, los beneficios políticos y económicos no se distribuían igualitaria o equitativamente: “la imagen del *pueblo organizado* es excluyente y discriminatoria de otro *pueblo*, la 'masa anónima' no organizada.”²²⁰ Esa misma exclusión se verá reflejada posteriormente, con un sistema de seguridad social fragmentado, compuesto por distintos regímenes pensionarios, y dejando fuera a la mayoría de la población.

El corporativismo también permitió establecer condiciones favorables para el proyecto industrializador.²²¹ Cárdenas entendió que la única manera de ampliar el mercado interno era elevando el ingreso de los trabajadores; entonces aprovechó la estructura corporativa para conceder beneficios a los obreros.²²² Las contratos colectivos se incrementaron de poco más de 400 en el primer ciclo cardenista a 4 321 en 1940, y nunca

²¹⁶ L. González, *Los días del presidente Cárdenas*, *op.cit.*, p. 319.

²¹⁷ Ilán Bizberg, art. cit., p. 698.

²¹⁸ A. Anguiano, *op.cit.*, p. 51.

²¹⁹ Macario Schettino, *op. cit.*, p. 341.

²²⁰ A. Córdova, *La política de masas del cardenismo*, *op.cit.*, p. 162. Esta separación tuvo consecuencias evidentes en el otorgamiento de pensiones de jubilación. No solamente los sistemas de seguridad social que proveen esta prestación dejan al margen de su protección a los trabajadores campesinos o urbanos no formalizados; además, los regímenes de jubilación de privilegio proveen beneficios a los que la mayoría de la población no puede acceder.

²²¹ I. Bizberg, art.cit., p. 705

²²² A. Anguiano, *op.cit.*, p. 80.

cesó el aumento general y progresivo de los salarios.²²³ Las piezas fundamentales del régimen surgido de la Revolución se habían integrado y estaban listas para abrir un largo período de crecimiento económico y reparto de beneficios sociales a los grupos organizados bajo la tutela del Estado.

Las pensiones de la burocracia cardenista

Aunque Cárdenas promovió la unificación de las masas trabajadoras, cuyas demandas se canalizaban mediante el pacto corporativo, la burocracia estatal continuó ocupando una posición privilegiada. Los empleados del Estado comenzaron a organizarse durante el gobierno de Abelardo Rodríguez (1932-1934), quien suprimió las trabas legales que impedían su unificación. Después, en 1938, Cárdenas expidió el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión,²²⁴ en el que se estableció la virtual sindicalización obligatoria de los empleados, al integrarlos en sindicatos únicos dentro de cada rama de administración, que habrían de fundirse en la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). “De esta manera, un importante sector quedaba marginado de la CTM y en dependencia directa del Estado.”²²⁵ Como apunta Schmitter, para el caso de la burocracia, el Estado licencia, subsidia, crea o controla estos grupos, reconoce su existencia y les otorga el monopolio de la representación.

Pero esta institucionalización “desde arriba”²²⁶ de la burocracia implicaba también el intercambio de lealtad hacia el Estado, por beneficios sociales para sus trabajadores. Los líderes sindicales de la FSTSE constantemente tuvieron que ratificar su posición mediante la negociación de salarios, seguridad en el empleo y aumento en las prestaciones de seguridad social. De hecho, con la promulgación de este nuevo Estatuto, los empleados públicos mejoraron las pensiones de jubilación que la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro les había otorgado durante el gobierno de Calles. Una vez más, el trato especial del

²²³ L. González, *Los días del presidente Cárdenas*, *op.cit.*, p. 321.

²²⁴ Este Estatuto daba a los trabajadores del Estado personalidad jurídica propia y les garantizaba seguridad en el empleo y libre asociación para la defensa de sus intereses.

²²⁵ A. Anguiano, *op.cit.*, pp. 59-60.

²²⁶ Véase I. Bizberg, *art.cit.*, p. 700 y ss.

que se beneficiaban los trabajadores del Estado durante el régimen posrevolucionario se manifestó en el desarrollo de sus sistemas de seguridad social.

CAPÍTULO III

CONSOLIDACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

3.1 Los sistemas de pensiones del IMSS y del ISSSTE

El nacimiento del IMSS

Los hechos que llevaron a la aprobación de la Ley del Seguro Social en 1943 revelan un proceso fuertemente asociado a los intereses estratégicos del Poder Ejecutivo,²²⁷ cuyos intereses también debían considerar las demandas de los trabajadores. Aunque el programa de Cárdenas incluía la implantación de un sistema de seguridad social, la nacionalización de la industria petrolera y las diferencias con la clase empresarial, entre otros factores, socavaron sus esfuerzos por llevar a cabo esta política. Posteriormente, durante la

²²⁷ Guillermo Alejandro Farfán Mendoza, *Los orígenes del seguro social en México: un enfoque neoinstitucionalista histórico*, Tesis, UNAM, 2006, p. 100.

administración de Ávila Camacho, la creación del Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) sirvió como estrategia que, al tiempo que respondía a las necesidades de la clase obrera, logró afianzar el apoyo de las corporaciones aliadas al régimen. Además, el nuevo sistema de seguridad social contribuiría a la industrialización del país como uno de los objetivos centrales del gobierno.

Las reformas sociales de Lázaro Cárdenas mantuvieron un ritmo acelerado y en gran medida correspondían a los ideales revolucionarios. Sin embargo, al término de su sexenio, Cárdenas optó por dejar a un sucesor con inclinaciones similares a las de su gobierno, pero con un tono más moderado.²²⁸ El fin del cardenismo significaba un nuevo presidente, pero también anunciaba una nueva modalidad gubernamental. Así, tras una de las campañas presidenciales más competidas del México contemporáneo, Manuel Ávila Camacho tomó posesión el 1° de diciembre de 1940.

Con el estallido de la Segunda Guerra Mundial y, sobre todo, con la participación de Estados Unidos en ella a partir de 1941, la relación de la economía mexicana con el exterior se alteró: se relajaron los controles estadounidenses sobre los mercados mexicanos, y el esfuerzo bélico de Estados Unidos se tradujo en un aumento de la demanda de alimentos, minerales y otras materias primas que México exportaba.²²⁹ Por otra parte, las exportaciones norteamericanas de manufacturas se redujeron considerablemente, debido a que la producción tenía que reorientarse a los requerimientos de la guerra, forzando a México a producir internamente ese tipo de mercancías.²³⁰ Esto abrió la oportunidad para la expansión de la industria mexicana, y el gobierno se comprometió a jugar un papel activo en la promoción de este desarrollo.

Así, durante sus primeros años de gobierno, Ávila Camacho priorizó la necesidad de incrementar la producción e industrializar el país con premura. La protección del trabajador

²²⁸ Mauricio Cruz García, “Gobierno y movimientos sociales mexicanos ante la segunda guerra mundial”, *Foro Internacional*, 51 (2011), p. 460.

²²⁹ Entre 1939 y 1945, las exportaciones crecieron de 101.6 a 271.6 millones de dólares, lo que representó un incremento de 167.3%. (Enrique Cárdenas, *La hacienda pública y la política económica, 1929-1958*, México, CFE, 1994, p. 93).

²³⁰ También es importante mencionar que la guerra contribuyó a que se pusiera fin a la larga confrontación política que se había tenido con Estados Unidos desde los años de la Revolución, a causa de los pagos por reparaciones y la deuda pública, y sobre todo por los conflictos derivados de la expropiación petrolera. En noviembre de 1941 se logró un acuerdo para fijar el monto de indemnización a las compañías petroleras norteamericanas que habían sido expropiadas, el cual se concretó en 1943 al aceptar éstas casi 24 millones de dólares, aproximadamente 5% de lo que habían pedido originalmente. (Enrique Cárdenas, *op.cit.*, p. 98).

mediante atención a la salud y pensiones habían sido demandas del movimiento obrero organizado desde la Revolución; de ahí que al tomar posesión, el presidente Ávila Camacho enfatizara su interés por crear una institución de seguridad social. Esto se contrapone con la teoría de los “prerrequisitos económicos” de Collier y Messick, quienes sostienen que la seguridad social es consecuencia de la transición de economías predominantemente agrícolas a economías industriales. Si bien la migración urbana se incrementaba rápidamente, cuando se delineó el programa para el primer sistema de seguridad social de amplia cobertura, México seguía siendo una sociedad mayoritariamente rural y agrícola.

Las raíces del apoyo sindical a la seguridad social se remontan a las peticiones de la CROM en la década de 1920, y de la CGOCM en la década de 1930. Posteriormente, los estatutos de la CTM, en su fundación en 1936, declararon que la CTM “luchará por la implantación del seguro social, en todos sus aspectos, por cuenta de los patrones y del Estado.” De hecho, el Segundo Plan Sexenal, que se convertiría en la plataforma electoral de Ávila Camacho en 1940, fue redactado originalmente por la CTM en 1939 y reflejaba el compromiso de la confederación con los principios del Cardenismo. Aunque en la versión final del Plan se omitieron varias propuestas de la CTM, el compromiso de aprobar una ley de seguridad social en el primer año de la nueva administración no se vio comprometido.²³¹

El 2 de junio de 1941, poco más de seis meses después de asumir el cargo, el Ejecutivo expidió un decreto que estableció la creación de una comisión técnica, compuesta por representantes de trabajadores, empleadores y diversos ministerios del Estado, para formular una propuesta de ley de seguro social. Poco antes de crearse esta comisión, en marzo de 1941 se reformó la Ley Federal del Trabajo para formalizar los procedimientos para el emplazamiento de huelga; se establecieron sanciones para quienes no siguieran dichos procedimientos y se estipularon las “huelgas ilegales”²³². Así, Ávila Camacho logró satisfacer las demandas de seguridad social de los trabajadores a cambio de tener mayor control sobre sus manifestaciones.

La propuesta de ley incluía los estándares de la OIT y se basaba en las experiencias de legislación de seguridad social de otros países. Sin embargo, la ayuda de actuarios extranjeros recomendados por la OIT no fue solicitada hasta que la comisión técnica

²³¹ Michelle Dion, “The Political Origins of Social Security in México during the Cárdenas and Ávila Camacho Administrations”, *Mexican Studies*, 21 (2005), pp. 71-72.

²³² *Ibid.*, pp. 72-73.

terminó el primer borrador de ley.²³³ Una vez completa la propuesta, el gobierno solicitó el apoyo de la clase trabajadora, y apelando a la “solidad obrera revolucionaria” se obtuvo el apoyo de este sector social.²³⁴ Por el contrario, la gran mayoría de las organizaciones patronales se opusieron a la nueva legislación, especialmente la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX). Como respuesta, en 1942 Fidel Velásquez emitió una nueva declaración en apoyo a la legislación de seguridad social y se comprometió a luchar por su adopción; además instó a Ávila Camacho a usar sus poderes extraordinarios como presidente para aplicar la legislación.²³⁵

Finalmente, tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores aprobaron la Ley del Seguro Social (LSS) y la versión final fue publicada en el Diario Oficial el 19 de enero de 1943. Una comisión integrada por representantes de trabajadores, empleadores y el gobierno estarían a cargo de supervisar al IMSS. Los beneficios de invalidez, vejez, cesantía y muerte serían financiados con 6% de los salarios, repartido en 3%, 1.5% y 1.5% entre los patrones, obreros y Estado respectivamente, con la excepción de la indemnización por enfermedad profesional y seguro de accidentes, que pagarían en su totalidad los empleadores. La mitad de las contribuciones se utilizarían para proporcionar atención médica a los trabajadores y sus familias, y la otra mitad se destinó al seguro de discapacidad y pensiones de jubilación e indemnización por accidentes y enfermedades relacionados con el trabajo.²³⁶ En cuanto a las pensiones por vejez y cesantía, éstas se otorgaban a partir de los 65 y 60 años respectivamente, tras haber cumplido con un mínimo de 700 semanas de cotización, y se calculaban conforme al salario de las últimas 200 semanas cotizadas (aproximadamente 5 años).

Como ya se mencionó, la creación del IMSS contó con el apoyo de expertos de la OIT, quienes calcularon las tasas de los tres seguros que el instituto ofrecería: enfermedades no profesionales y maternidad (ENPM), invalidez, vejez, cesantía y muerte (IVCM) y accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (ATEP). Sin embargo, los cálculos de la tasas contemplaron a los trabajadores como únicos beneficiarios del seguro de ENPM, pero cuando se emitió la ley, se estableció que su familia también estaría

²³³ M. Dion, art.cit., p. 81.

²³⁴ R. Spalding, *op.cit.*, p. 166.

²³⁵ M. Dion, art. cit., p. 74.

²³⁶ *Ibid.*, p. 75.

asegurada. En consecuencia, lo que se recaudaba para el ENPM era muy inferior a lo requerido, de manera que el IVCN financiaba a los demás seguros.²³⁷ Así, desde su fundación, el IMSS comenzó a operar con un déficit que tendría consecuencias financieras negativas más adelante. Lo anterior demuestra cómo la implementación de un programa tan importante terminó por responder más a decisiones políticas que a consideraciones financieras. Como se verá más adelante, esta manera de administrar la seguridad social se expandió hacia otras instituciones y sería un factor de crisis en los sistemas de pensiones.

Una vez aprobada la ley, varias organizaciones sindicales mostraron apoyo en sus congresos nacionales y en la prensa. En particular la CTM, la CROM, la Confederación de Obreros y Campesinos de México (COCM), la Confederación General de Trabajadores (CGT), los sindicatos ferrocarrileros, petroleros, electricistas y cineastas ofrecieron su apoyo al nuevo instituto. Por su parte, contrario a lo que había ocurrido antes de que se aprobara la LSS, las organizaciones de empleadores se opusieron fuertemente una vez que las contribuciones comenzaron a cobrarse.²³⁸

A pesar de que el nuevo sistema de seguridad social representaba una victoria para los trabajadores, hubo oposición de algunos sectores obreros. Por ejemplo, el Frente Nacional Proletario (FNP) declaró su inconformidad con la LSS, cuestionando la obligación de los trabajadores de hacer contribuciones y la posición privilegiada que ocupaba la CTM en las comisiones asesoras del IMSS.²³⁹ Aunque los administradores del programa sí detuvieron temporalmente su implementación, la principal respuesta del gobierno consistió en ignorar a las fuerzas opositoras y desacreditar sus demandas. Conforme el conflicto se hizo más grande, el presidente buscó cooptar y pacificar a estos grupos, sin hacer mayores concesiones referentes al instituto.²⁴⁰ Cuando esta estrategia no funcionó, el gobierno arrestó a los líderes de la oposición y los mandó a prisión. En este caso, como en otros, se reveló una de las facetas de la política del régimen hacia la clase obrera: en principio se basaba en una alianza y, en caso de conflicto, primero se recurría a

²³⁷ Macario Schettino, *op. cit.*, p. 346.

²³⁸ M. Dion, art. cit., p. 75.

²³⁹ Es probable que los conflictos en torno a la seguridad social eran realmente acerca de la lucha por el poder entre los líderes sindicales disidentes de la FNP y la CTM. Estos conflictos comenzaron a tomar gran relevancia desde los últimos años del gobierno de Cárdenas. (*Ibid.*, pp. 76-77).

²⁴⁰ R. Spalding, *op.cit.*, p. 177.

la conciliación; si ésta no bastaba, se recurría a la represión, de preferencia, selectiva contra los liderazgos más independientes.

La creación del IMSS corresponde con los hallazgos de Armour y Coughlin.²⁴¹ Con este nuevo instituto, Ávila Camacho logró dar respuesta a las protestas sociales y también reflejó su preocupación por lograr mayor integración social, mejorar las condiciones de los trabajadores y reducir el descontento. Esta iniciativa permitió al presidente ofrecer a los trabajadores mayor participación en los nuevos beneficios económicos y afianzar el apoyo obrero al régimen; además ayudaría a incrementar la productividad y pacificar el lugar de trabajo. Aún más, las reservas de capital que se generasen con estos programas constituirían una nueva fuente para el desarrollo de infraestructura económica y social.²⁴² De ahí que Schettino afirme que el IMSS “es uno de los organismos que más aplausos le han cosechado al régimen de la Revolución. Es incluso una de las respuestas más comunes a la pregunta de qué le dio a México ese régimen.”²⁴³

Las pensiones para los trabajadores del Estado (1946-1947)

El nacimiento del IMSS fue parteaguas en la historia de la seguridad social mexicana. No sólo se convirtió en la institución con mayor cobertura, sino en referente obligado para los beneficios de protección social que se otorgarían a los trabajadores formales de todos los sectores laborales, incluida la burocracia estatal. Mientras los servicios del IMSS comenzaban a consolidarse, los trabajadores del gobierno demandaban la expansión de sus beneficios. Fue así que el 13 de marzo de 1946 se reformó la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 1925.²⁴⁴

Esta nueva ley distinguió cinco modalidades de “pensiones directas”, que se calculaban con base en una tabla que concedía de 40 a 100% del sueldo en relación a los años de servicio. La pensión de jubilación se otorgaba con 55 años de edad y 30 de servicio, y era equivalente a 100% del sueldo regulador. Éste se refiere al promedio de pagos que el servidor público recibió durante sus últimos cinco años de trabajo. La segunda

²⁴¹ P. K. Armour y R. Coughlin, art. cit., p. 785.

²⁴² R. Spalding, *op.cit.*, p. 175.

²⁴³ Macario Schettino, *op. cit.*, p. 346.

²⁴⁴ Miguel Ángel Yunes Linares (coord.), *La reforma del ISSSTE: un cambio necesario*, México, ISSSTE-OISS, 2009, p. 67.

modalidad de pensión se concedía con 25 años de trabajo, sin edad mínima, pero con el requisito adicional de 20 años de cotizaciones como mínimo.²⁴⁵ La ley anterior otorgaba esta pensión después de 25 años de servicio.²⁴⁶

La nueva ley también modificó las reglas para constituir los fondos que darían sustento financiero a las prestaciones. Se especificó el carácter bipartita e igualitario del fondo: trabajadores y entidades federales aportarían cada uno 4.5% del sueldo del trabajador. Esta cuota sería uniforme –en lugar de proporcional- para todos los trabajadores del Estado, sin importar su edad.²⁴⁷ Además, se abrió la posibilidad de que la Dirección de Pensiones efectuara inversiones que no fueran de alto riesgo y se estipuló que los fondos no podrían ser desviados para hacer préstamos a las entidades públicas.²⁴⁸ Por otra parte, se mantuvo la vieja disposición de que los posibles déficits del régimen de pensiones deberían ser cubiertos por las entidades federales, aunque, como novedad, se señaló al Estado como garante último del sistema de pensiones. Esta disposición, como se verá más adelante, tendrá consecuencias de gran alcance sobre el endeudamiento derivado de las pensiones para los trabajadores al servicio del Estado.

Las innovaciones contenidas en la ley de 1946 se vieron delimitadas por los artículos transitorios de la propia reglamentación, los cuales establecieron que la nueva Ley de Pensiones cobraría pleno vigor hasta que el Ejecutivo, previo decreto público, considerase que el erario podría hacer frente a las prestaciones otorgadas.²⁴⁹ El decreto nunca se expidió y en lugar de ello, el nuevo presidente Miguel Alemán envió una iniciativa de ley para derogar la de 1946. Esta decisión se basó en un estudio actuarial, del

²⁴⁵ Las otras tres modalidades corresponden a la pensión por incapacidad profesional, incapacidad por causas ajenas a la profesión y pensión por muerte.

²⁴⁶ *Ibid.*, p. 69. La nueva ley también estableció la pensión mínima en 60 pesos (el doble que la ley anterior) y precisó con más detalle que aquellos trabajadores que no cumplían los requisitos para una pensión debían recibir las cotizaciones que se dedujeron durante sus años de trabajo. (*Ibid.*, P. 71).

²⁴⁷ La ley anterior establecía que los trabajadores que estuvieran más próximos a jubilarse debían aportar una cuota mayor que la de los trabajadores más jóvenes. El sustento de la nueva medida se hizo explícito en la iniciativa presidencial: la esperanza de vida había aumentado en la década de 1940, y por lo tanto, ya no era necesario “privilegiar” a lo más jóvenes con cuotas menores, pues cuando ellos empezaran a recibir una pensión disfrutarían de ésta por más tiempo. (*Ibid.*, p. 72).

²⁴⁸ *Ibid.*, p. 73.

²⁴⁹ Como excepción, se estipuló que la ley entrara en vigor inmediatamente para el caso de los maestros.

cual se concluyó que las nuevas prestaciones no podrían concederse si implicaban “desequilibrios e insolvencias” en el futuro.²⁵⁰

El 31 de diciembre de 1947 se publicó la Ley de Pensiones Civiles.²⁵¹ Esta nueva ley adoptó la mayoría de las innovaciones delineadas en la de 1946 y además mejoró la cobertura, pues por primera vez se incluyó a los altos funcionarios –que antes se consideraban cargos políticos- y trabajadores de confianza, y extendió el servicio a empleados de organismos públicos descentralizados. En lo que respecta a las pensiones, se suprimió la pensión que se otorgaba con 25 años de trabajo sin importar la edad, aunque la iniciativa presidencial especificó que no se trataba de eliminación sino de “aplazamiento”. Se alegó que era un contrasentido conceder pensiones por vejez a personas de 45 años de edad, quienes “se encuentran en las mejores aptitudes de utilidad para el servicio.” Además, se calculó que, de mantenerse las prestaciones tal y como estaban delineadas en la ley de 1946, sería necesario que los trabajadores aportaran 24.26% de su sueldo. Finalmente, se mantuvo el carácter bipartita e igualitario de las partes involucradas, pero los montos de cotización aumentaron a 5.5%.²⁵²

La Ley de Pensiones Civiles se mantuvo casi sin modificaciones hasta que fue sustituida por la ley del ISSSTE en 1960. En 1951 se aumentó la pensión mínima a 180 pesos (el triple respecto a la de 1947) y en 1952 el presidente Adolfo Ruiz Cortines propuso introducir la pensión por años de servicio, que no había tomado vigencia por “aplazamiento”. Aunque la iniciativa se aprobó un año después de haber sido presentada (31 de diciembre de 1953), esta “promesa jurídica” entró en vigor hasta 1960.²⁵³

²⁵⁰ No obstante, a partir de esta ley, parte de los fondos de pensiones fueron canalizados a la construcción de colonias burocráticas dentro y fuera del Distrito Federal, tales como las unidades habitacionales "Presidente Juárez" con 984 departamentos y el "Centro Urbano Presidente Alemán" con 1,080 departamentos; este último fue inaugurado en 1949. (<http://www2.issste.gob.mx:8080/index.php/instituto-2>)

²⁵¹ Esta ley creó la Dirección de Pensiones Civiles. El cambio de nombre se justificó argumentando que el vocablo “retiro” sólo hacía referencia a un tipo específico de la variedad de pensiones. (M. A. Yunes, Linares, *op. cit.*, p. 73).

²⁵² *Ibid.*, pp. 74-75.

²⁵³ *Ibid.*, pp. 76-77.

El modelo de desarrollo

Durante el período de gobierno de Manuel Ávila Camacho, el régimen político fundado por Lázaro Cárdenas se estabilizó y dio paso a nuevos objetivos de Estado, particularmente en el terreno económico. Si la Segunda Guerra Mundial había abierto a México oportunidades de crecimiento industrial, el fin de la misma creó nuevas condiciones de comercio exterior, que imponían ajustes y cambios de políticas para mantener en curso el despegue industrial. Una vez concluido el conflicto bélico, la economía de Estados Unidos se reorientó a la producción de paz, disminuyó su demanda externa de materias primas y bienes de consumo, y liberó un enorme volumen de manufacturas para el mercado internacional. Las exportaciones mexicanas resintieron una disminución de demanda, al tiempo que la naciente industria mexicana seguía requiriendo bienes de capital importados.²⁵⁴ Estos factores produjeron un déficit comercial creciente que en 1948 obligaría a devaluar el peso (de 4.85 a 8.65 por dólar), a fin de frenar las importaciones.

Correspondería al gobierno de Miguel Alemán Valdez (1946-1952) enfrentar esa situación y emprender una nueva estrategia de desarrollo. Durante la guerra, la sustitución de importaciones manufactureras fue ante todo una reacción espontánea a las condiciones del mercado externo. En el nuevo entorno internacional, si México quería mantener su senda de industrialización, tendría que adoptar deliberadamente medidas de protección de los productos nacionales y de restricción de las importaciones.

La incipiente industria mexicana se veía en desventaja frente a las manufacturas norteamericanas, de tal manera que el gobierno consideró necesario protegerla de la competencia externa al producir internamente lo que antes se importaba. Así nació la nueva estrategia general de industrialización, que habría de perdurar por más de tres decenios. A este modelo se le conoce internacionalmente como *Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI)*.

De acuerdo con Saúl Trejo, con el modelo ISI se buscaba facilitar el desarrollo económico -al reducir la dependencia comercial del país respecto al exterior- y, a la vez,

²⁵⁴ “Mientras que las exportaciones redujeron su tasa de crecimiento debido al fin de la guerra, las importaciones incrementaron su dinamismo; en 1947 eran 93% mayor que en 1945 y 444% mayor que en 1940”. (Enrique Cárdenas, “El proceso de industrialización acelerada en México (1929-1982)”, en Enrique Cárdenas *et. al*, *Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra*, México, FCE, El Trimestre Económico, 2003, p. 253)

fomentar el crecimiento industrial mediante la promoción e inversión de nuevas empresas.²⁵⁵ El supuesto básico de la ISI es que la inversión para producir internamente crea nuevos empleos, éstos aumentan la demanda y ésta, a su vez, estimula la inversión. Se crea así un círculo virtuoso de crecimiento económico, orientado al mercado nacional.²⁵⁶

En el modelo ISI, el Estado jugó un papel central y adoptó un conjunto de medidas para impulsar, regular y orientar el crecimiento económico, con base en el *proteccionismo* de la industria nacional.²⁵⁷ Se creía que estas medidas limitarían la competencia externa, al tiempo que propiciarían un clima de competencia interna en algunas industrias. Además de limitar las importaciones, el proteccionismo también buscaba impulsar la creación de nuevas empresas, las cuales se beneficiaron de distintos tipos de exenciones fiscales²⁵⁸ y facilidades crediticias.²⁵⁹ Por su parte, el Estado contribuyó a la expansión industrial al fundar diversas empresas en los sectores energético, siderúrgico, de petroquímica, etc. A esto hay que sumar el gasto gubernamental en infraestructura, principalmente en electrificación y comunicaciones,²⁶⁰ que permitió mayor flujo de mercancías y de personas hasta conformar un verdadero mercado nacional.

²⁵⁵ Saúl Trejo Reyes, *Los Patrones del Crecimiento Industrial y la Sustitución de Importaciones en México., La economía mexicana, I. análisis por sectores y distribución. Selección de Leopoldo Solís.* México, FCE, 1986. P. 15.

²⁵⁶ El factor determinante en el modelo ISI es la demanda interna de consumo; dependiendo de ésta se establece qué tipo de importaciones es factible sustituir. En esta selección de sustituciones, la primera consistía en sustituir los bienes de consumo masivo de menor complejidad tecnológica, para pasar luego a los de mayor complejidad (bienes intermedios) y, finalmente, a los bienes de capital.

²⁵⁷ En julio de 1947 se comenzó a aplicar un sistema de licencias: a los bienes de lujo se impuso una cuota limitada de importación, al tiempo que se permitió la importación de bienes intermedios para la producción de este tipo de mercancías, lo que estimuló la proliferación de plantas productoras dentro del país. A finales de ese mismo año, las tarifas específicas se sustituyeron por aranceles *ad valorem*: las tasas impositivas a las importaciones cambiaron de un monto determinado a un porcentaje del valor del producto. (E. Cárdenas, *La hacienda pública y la política económica, 1929-1958, op.cit.*, p. 122).

²⁵⁸ Dos instrumentos de fomento a la inversión industrial fueron la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias y la Regla XIV de la Tarifa General de Importación. La primera proporcionaba exenciones fiscales (tales como impuestos a la importación, renta, utilidades, etc.) por un determinado periodo a empresas con producciones “fundamentales” o de “suma importancia económica”. Por su parte, la Regla XIV estableció que las importaciones para maquinaria y equipo “fomentador del desarrollo industrial” quedarán absueltas de cualquier tipo de impuestos. Además, la Ley de Industrias de Transformación (1941) –que en 1946 pasó a ser la Ley de Fomento de Industrias de Transformación- estableció la exención de prácticamente todos los impuestos por un período de cinco años – y después de diez--, dependiente de la importancia estratégica de cada industria. (René Villareal, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México: un enfoque macroindustrial y financiero (1929-2000)*. México, FCE, 2001. pp. 86 y 87.)

²⁵⁹ Por ejemplo, Nacional Financiera -creada en 1934 para financiar proyectos de infraestructura- a partir de 1940 apoyó a diversas empresas, principalmente en los sectores de hierro y acero, electricidad, azúcar, celulosa y papel, fertilizantes, textiles, cobre, cemento y ferrocarriles.

²⁶⁰ Lorenzo Meyer, “Permanencia y cambio social en el México contemporáneo”, *Foro Internacional*, 21 (1980), p. 125.

Un factor decisivo para esta política de desarrollo era la disponibilidad de divisas, con las cuales se importaban los bienes de capital y de insumos industriales requeridos.²⁶¹ Un generador importante de estas divisas fue el sector agropecuario, al que el Estado impulsó mediante grandes obras de irrigación, que permitieron modernizar algunos sectores de la agricultura y cubrir la creciente demanda interna de alimentos y materias. Las exportaciones mineras también aportaban divisas. Sin embargo, las exportaciones primarias no eran suficientes para financiar las importaciones de bienes de capital que demandaba la industria en expansión, lo cual provocaba un déficit de la balanza comercial y un desequilibrio externo que podría frenar el ciclo de crecimiento; esa carencia se pudo cubrir con inversión extranjera directa.

Las empresas transnacionales que se instalaban en México se beneficiaban de la protección comercial y de un mercado cautivo.²⁶² Otro efecto de la inversión extranjera fue contribuir a la formación de una clase obrera ocupada en el sector formal, con seguridad social y con salarios relativamente altos. Sin embargo, su papel en la economía nacional produjo la paradoja de un modelo nacionalista de industrialización que necesitaba de capitales extranjeros para mantenerse en funcionamiento.²⁶³

Otro elemento constitutivo del modelo de desarrollo ISI fue la contención salarial, como medio para estimular la inversión. La influencia del gobierno sobre los sindicatos permitía moderar las demandas salariales, evitar conflictos y permitir a las empresas un margen de ganancia atractivo. En general, esa política funcionó con eficacia para fomentar la inversión y el crecimiento de la industria, pero al precio de fincar una distribución del ingreso muy desigual. Durante el período de mayor tasa de crecimiento industrial, la brecha entre salarios y ganancias globales se ensanchó continuamente. La masa salarial crecía en términos absolutos y también lo hacía el ingreso *per cápita*, pero a un ritmo menor que el crecimiento del producto nacional.

Lo cierto es que durante la década de 1950 a 1960 el proteccionismo amplió sus alcances y se convirtió en un exitoso mecanismo de fomento a la inversión y al crecimiento industrial. Las nuevas empresas gozaban de incentivos fiscales, un mercado interno cautivo y una transferencia implícita de recursos del sector agrícola al industrial, por medio del

²⁶¹ L. Meyer, "El Presidencialismo...", art. cit., p. 66.

²⁶² E. Cárdenas, art. cit., p. 257.

²⁶³ R. Villareal, *op.cit.*, p. 19.

sistema de precios de garantía, que abarataba los alimentos y materias primas. “Durante ese decenio, la inversión total real creció a un ritmo promedio de 17%, mientras que el PIB lo hacía a una tasa de 6.6%. (...). Esto, a su vez, se reflejó en la evolución de los salarios reales, que en promedio crecieron 2.2% por año”.²⁶⁴ Aun así, en 1954 se produjo otra devaluación del peso.²⁶⁵

Burocracia sindical y la alianza con los empresarios

El proceso de industrialización atrajo a las ciudades masas de población rural, que conformaron una clase obrera en rápido crecimiento –con seguridad social- y que se convertiría en aliada indispensable del régimen. Con la mediación de las corporaciones sindicales, los trabajadores se convirtieron en base social del Estado, afiliados al partido oficial, testigos infaltables de los rituales de legitimación del poder, y destinatarios de reformas y beneficios para refrendar el origen revolucionario del régimen.

El éxito del Estado postrevolucionario se explica en gran medida por su capacidad para vincularse a las clases trabajadoras, incorporarlas al régimen y responder a algunas de sus demandas. Pero las demandas sociales podían tener éxito sólo si seguían los cauces político-institucionales establecidos. Esa era, precisamente, la función del PRI y sus organizaciones de masas al ofrecer canales de participación y representación política para recibir trato preferente. Este tipo de régimen reposa sobre el principio de *exclusividad*, “lo que significa que la canalización de las reivindicaciones y de la movilización no debía rebasar los marcos del PRI y de las organizaciones populares oficialistas.”²⁶⁶

El modelo corporativista creó una suerte de sindicalismo de Estado. Bensusán y Middlebrook describen las relaciones entre el Estado y el sindicalismo como “el conjunto de disposiciones jurídicas, precedentes judiciales, y prácticas y procedimientos informales que gobernaban las interacciones entre el Estado y los sindicatos, incluidos los que determinaban la formación, acciones y vida interna de las organizaciones obreras.”²⁶⁷ Los líderes buscaban mediar la participación de los trabajadores en los asuntos nacionales

²⁶⁴ E. Cárdenas, art. cit., p. 258.

²⁶⁵ L. Meyer, “Permanencia y cambio social...”, art. cit., p. 126.

²⁶⁶ Ilán Bizberg, *Estado y sindicalismo en México*, México, Colmex, 1990, p. 77.

²⁶⁷ Graciela Bensusán y Kevin J. Middlebrook, *op. cit.*, p. 18.

mediante alianzas con los dirigentes del movimiento obrero. Esta estrategia permitió a la élite gobernante controlar las movilizaciones de los trabajadores, al tiempo que, de manera selectiva, se satisfacían las demandas de los agremiados. Entre los pilares que sostenían al sindicalismo de Estado se encontraba la política de seguridad social, que era concebida como herramienta “capaz de prevenir las luchas y explosiones sociales.”²⁶⁸ Se trata pues de la “función de control” de la seguridad social que mencionan Armour y Coughlin.²⁶⁹

En el marco de una alianza asimétrica entre sindicatos y Estado, éste se convirtió en el principal defensor de los derechos de los trabajadores, en una situación en que la mayoría de las organizaciones obreras eran demasiado débiles para obtener por sí solas beneficios de sus empleadores.²⁷⁰ Los sindicatos necesitaban del gobierno para promover sus demandas y éste podía respaldarlas a cambio de adhesión política. De ahí que existiera “tensión entre considerar las políticas de bienestar como un derecho ciudadano o considerarlo como una dádiva del Estado mexicano.”²⁷¹

De cualquier modo, la alianza entre gobierno y corporaciones dio a los líderes obreros la posibilidad de influir en políticas laborales y en las prestaciones sociales, fuese por medio de leyes o por contratos colectivos. En ese marco de interés recíproco entre Estado y sindicatos, se entiende la creación de las instituciones de seguridad social y, para determinados grupos de trabajadores, de regímenes de jubilación por demás generosos.

La legislación laboral otorgaba al Estado facultades de intervención en la vida sindical y en el derecho efectivo de huelga, que permitía a la elite gobernante utilizar la maquinaria jurídica para ejercer más control sobre las organizaciones y mantener el sistema corporativo. El reconocimiento de los sindicatos por parte del gobierno, disfrazado con el eufemismo de “toma de nota”, significa de hecho una limitación para la independencia sindical. Si un sindicato o su dirigencia desafiaba al gobierno, podía perder su registro legal y, eventualmente, sufrir represión. Sin embargo, ese recurso estaba dirigido más a las eventuales disidencias que a los sindicatos oficiales, pues las autoridades generalmente daban protección a los líderes oficialistas y dificultaban el reconocimiento y consolidación

²⁶⁸ B. Marques-Pereira, art. cit., p. 112.

²⁶⁹ Armour y Coughlin, art. cit., p. 771.

²⁷⁰ Viviana Patroni, art. cit., p. 113.

²⁷¹ Ma. Eugenia Romero Sotelo, “La retórica de la política económica 1958-1970: del desarrollo equilibrado al desarrollo estabilizador”, en *Fundamentos de la política económica en México, 1910-2010*, México, UNAM, 2012, p. 238.

de los independientes. Igualmente, el ejercicio de huelga quedaba sujeto al reconocimiento por parte de la autoridad laboral, que podía otorgarlo o negarlo según quién lo demandase. Por su parte, los sindicatos contaban con la *cláusula de exclusión*²⁷², un instrumento que concede gran poder a las direcciones sindicales, en tanto que les permite expulsar del trabajo a disidentes inconformes con éstas.

Esa conjugación del pacto político entre Estado y sindicatos con instrumentos jurídicos de control daría lugar al fenómeno conocido como *charrismo sindical*²⁷³, merced al cual los sindicatos afiliados al PRI gozaban de protección gubernamental y sus líderes gozaban de amplio margen para obtener beneficios personales e imponerse a sus bases. La antidemocracia del régimen político se reproducía en el interior de los sindicatos. Esta simbiosis entre sindicatos oficialistas y gobierno para administrar las relaciones laborales y controlar a los trabajadores daba a los líderes gremiales un papel eminentemente político. En ese sentido, los dirigentes fungían como representantes de los obreros, pero también como funcionarios gubernamentales.²⁷⁴

Aun cuando la alianza de los sindicatos con el Estado fuera asimétrica con preponderancia de éste, no se trataba de una mera relación de sumisión, sino de interdependencia. Los sindicatos oficiales necesitaban al Estado para obtener beneficios sociales y protegerse de deserciones o disidencias, pero el Estado necesitaba a los sindicatos para asegurarse amplia base de apoyo. La autonomía relativa de los líderes sindicales se nutría de su capacidad de controlar a sus representados por medio del reparto de beneficios y mecanismos de coacción, y además, del cobijo de grandes organizaciones como la CTM y los sindicatos nacionales.²⁷⁵ Por lo demás, el carácter permanente de las organizaciones sindicales propicia la formación de una elite especializada y con poder propio. Como apunta Woldenberg, la burocracia sindical "...es un producto natural del

²⁷² Esta cláusula se estipuló por primera vez en la Ley Federal del Trabajo de 1931 y se retomó en la de 1970. Se incluía en los contratos colectivos de trabajo (CCT) y en los contratos-ley y podía ser de ingreso o separación: para que el patrón sólo pudiera contratar trabajadores pertenecientes al sindicato o para que la expulsión del mismo significara la separación del puesto de trabajo. Estas modalidades adquirieron carácter de obligatoriedad. (Octavio Fabián Lóyzaga de la Cueva, "Acerca del sindicato", *Alegatos*, 80 (2012), p. 247.)

²⁷³ El término *charrismo* se originó en 1948, en un conflicto interno por el control del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana (STFRM). Las autoridades laborales y policíacas intervinieron a favor de la facción oficialista, encabezada por Jesús Díaz de León, apodado *El Charro* y reprimieron a los disidentes, presuntamente influidos por una célula del Partido Comunista.

²⁷⁴ I. Bizberg, *op.cit.*, p. 168.

²⁷⁵ Bizberg, *op.cit.*, pp. 11.

desarrollo y expansión de los sindicatos. La necesidad de contar con representaciones permanentes y profesionales es lo que explica su surgimiento.”²⁷⁶ Por su parte, para el gobierno casi siempre fue preferible negociar y hacer concesiones a unos sindicatos oficiales moderados, a romper con ellos y arriesgarse a su radicalización.²⁷⁷

Si la alianza con las organizaciones obreras y campesinas brindaba al Estado amplia base social, la alianza con los empresarios le permitió impulsar y conducir la estrategia de crecimiento económico. Particularmente a partir del sexenio de Miguel Alemán, se forjó una alianza entre la elite gobernante y los nuevos empresarios, algunos de los cuales eran viejos caudillos revolucionarios o políticos enriquecidos al amparo del poder, que dio al proceso de industrialización mexicano algunos rasgos peculiares.²⁷⁸ Por un lado, había empresas protegidas de la competencia externa, favorecidas fiscalmente, blindadas con sindicalismo moderado y, en algunas ramas, con tendencias monopólicas. Por otro lado, se daba fuerte presencia estatal en la economía que, de paso, beneficiaba económicamente a la burocracia política. Se trata de lo que Elizondo llama *alianza por las ganancias*.²⁷⁹ Comprensiblemente, esa alianza producía beneficios a ambas partes, especialmente a los grandes empresarios, quienes podían influir más en las decisiones de política económica. De acuerdo con Schettino, el rasgo distintivo del empresariado mexicano no era la competitividad, “sino su capacidad de encontrar oportunidades de negocio en los huecos legales, las relaciones políticas y los mercados protegidos.”²⁸⁰

También los empresarios fueron integrados en una estructura corporativa. A diferencia de los sindicatos obreros, los líderes patronales generalmente no pertenecían al partido oficial ni ocupaban cargos de elección popular, pero sí influían en los asuntos económicos, pues como apunta Panitch, su poder se fundamentaba en el control de los medios de producción.²⁸¹ Básicamente, el pacto Estado-empresarios consistía, de parte del primero, en apoyos fiscales, infraestructura, protección ante la competencia externa y control de las organizaciones obreras, y de parte de los segundos, invertir, abstenerse de

²⁷⁶ José Woldenberg, “Sobre la burocracia sindical”, *Nexos*, 34 (1980), p. 4.

²⁷⁷ Bizberg, *op.cit.*, p. 117.

²⁷⁸ Carlos Alba Vega, “Los empresarios y la democracia en México”, *Foro Internacional*, 46 (2006), p. 124.

²⁷⁹ Carlos Elizondo Mayer-Serra, *Por eso estamos como estamos. La economía política de un crecimiento mediocre*. México, Debate, 2011, p. 205.

²⁸⁰ M. Schettino, *op. cit.*, p. 340.

²⁸¹ Leo Panitch, art. cit., p. 180.

intervenir directamente en política y apoyar discretamente al régimen. "El principio rector del gobierno era apoyar a estas empresas para que hicieran dinero y generaran empleo a cambio de que no intervinieran en política."²⁸² De hecho, como apunta Alba, "nunca parecieron inquietarse mucho por lo que ocurriera en la esfera política, por ejemplo en los procesos electorales, la división de poderes, las facultades metaconstitucionales del presidente...."²⁸³ De esta forma, aun sin participar en política en cuanto tal, los empresarios gozaron de un canal privilegiado de comunicación con el gobierno para promover sus intereses. "La relación entre el gobierno y el sector privado tenía lugar a puertas cerradas, en el contexto de un pacto corporativista con el Estado", apunta Elizondo.²⁸⁴

Si bien las necesidades políticas (y las recompensas para ciertos grupos que se derivaron de ellas) condicionaron el surgimiento y la consolidación de la alianza entre Estado y corporaciones, "sus engranajes se lubricaron mediante el modelo de crecimiento económico basado en el proteccionismo y la industrialización selectiva. Este patrón de desarrollo aseguró la satisfacción de las demandas básicas de todos los que habían atado sus fortunas políticas para la continuación del régimen."²⁸⁵ Es decir, la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) logró acoplarse y al mismo tiempo fortaleció al escenario en el que diversos intereses podrían ser acomodados.

En pocas palabras, las elites políticas postrevolucionarios ganaron los medios para regular los enfrentamientos entre trabajo y capital, para que la creciente organización (y combatividad) de la clase obrera pudiera ser controlada o redirigida para servir a los objetivos generales del régimen. Esta alianza garantizó al gobierno el consenso social necesario para seguir impulsando el modelo de desarrollo industrial.

Por su parte, el sector social tenía la expectativa de participar en los beneficios que se derramaban del crecimiento económico, de ahí que a partir de 1953 se introdujera una modalidad, aparentemente general, en la ampliación de las prestaciones sociales durante las revisiones de los contratos colectivos. Especialmente a partir de la devaluación de 1954, se

²⁸² Carlos Elizondo Mayer-Serra, *Por eso estamos como estamos. la economía política de un crecimiento mediocre*. México, Debate, 2011, p. 205.

²⁸³ Carlos Alba Vega, "Los empresarios y la democracia en México", art. cit., p. 125

²⁸⁴ Carlos Elizondo Mayer Sierra, *La importancia de las reglas. Gobierno y empresario después de la nacionalización de la banca*. México, FCE, 2015, pp. 85-86.

²⁸⁵ Viviana Patroni, "The Politics of Labor Legislation Reform in Mexico", *Capital & Class*, 22 (1998), p. 117.

dio inicio a una política que se empeñaba en mostrar preocupación por elevar el bienestar de los trabajadores,²⁸⁶ en especial de aquéllos esenciales para afianzar la estabilidad del gobierno. Muestra de ello es el aumento salarial de 10% que el presidente Ruiz Cortines dio a empleados federales, de empresas descentralizadas, del ejército y de la armada.²⁸⁷

No obstante, el año de 1958, el último de este sexenio, se distinguió por brotes de agitación laboral que pusieron en entredicho la alianza Estado-sindicatos. Primero fueron los trabajadores telegrafistas, que efectuaron paros parciales de labores y luego una huelga en demanda de aumento salarial;²⁸⁸ les siguieron grupos de maestros al margen de la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; se sumaron los petroleros y los trabajadores del Sindicato Mexicano de Electricistas. En ese ambiente de inquietud obrera, en numerosas secciones del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana (FTRM) se elevó la demanda de incremento salarial y otras prestaciones, y se desató un conflicto de gran magnitud. La turbulencia concluyó con un aumento salarial para el sindicato ferrocarrilero, pero sobre todo con la depuración de su dirigencia sindical.

El triunfo de esta corriente disidente cimbró al sindicalismo oficial. En varios casos, las demandas económicas de los trabajadores se acompañaron de rebelión contra líderes sindicales pasivos o venales. Por su parte, el secretario general de la CTM, Fidel Velázquez condenó la “agitación comunista”, pero, a fin de no ser rebasado por los disidentes, a su vez demandó un aumento salarial general de 25% para sus agremiados.²⁸⁹

Los conflictos laborales de 1958 y 1959, aunque fueron controlados o sofocados, pusieron en alerta al gobierno de López Mateos, quien vio la necesidad de tomar la iniciativa de reforzar la alianza con los sindicatos oficiales y hacer reformas que pudieran prevenir nuevas inconformidades obreras. Ello influyó para decretar la creación del ISSSTE y la nacionalización completa de la industria eléctrica. A la burocracia pública le ofreció un sistema especial de seguridad social, más generoso que el del IMSS, y a los trabajadores

²⁸⁶ I. Bizberg, *op.cit.*, p. 79.

²⁸⁷ SNTSS, Comité Ejecutivo Nacional 2002-2006, *Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social*, México, Versus, 2004, p. 50

²⁸⁸ Dado que el sindicato no respaldó la demanda, en la práctica la protesta de los telegrafistas también desconoció a los líderes sindicales. El conflicto se resolvió con la intervención del presidente de la República, la concesión de un incremento salarial y el reconocimiento de un nuevo sindicato. (Antonio Alonso, *El movimiento ferrocarrilero en México, 1958-1959*. México, Era, 1972, pp. 102-104.)

²⁸⁹ *Ibid.*, p. 36.

electricistas habría de hacerles concesiones que los convertiría en un gremio privilegiado. Al propio sindicato ferrocarrilero, una vez que se restableció una dirigencia oficialista, se le concedieron nuevas prestaciones y un régimen de pensiones bastante favorable.

La creación del ISSSTE

Después de que se promulgó la Ley de Pensiones Civiles en 1947, durante la década de 1950 la FSTSE continuó sus esfuerzos por extender a todos los empleados gubernamentales las prestaciones sociales que algunos sindicatos que la conformaban habían ganado en sus contratos de trabajo.²⁹⁰ Estos esfuerzos alcanzaron su máxima expresión en la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Durante su campaña presidencial, Adolfo López Mateos prometió a los trabajadores del gobierno servicios médicos y otras modalidades de protección social. Después de su elección, varios sindicatos enviaron telegramas para recordarle sus promesas y fue así que durante 1959 comenzaron a delinear propuestas para extender las prestaciones de los empleados del gobierno. A la cabeza de esta tarea estuvo Antonio Ortiz Mena, Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien había sido Director General del IMSS durante la administración de Ruiz Cortines.²⁹¹

Entre las opciones que se consideraron estaba la incorporación al IMSS de los trabajadores del Estado, pero la propuesta no era viable, dado que éstos contaban con un régimen de pensiones muy distinto al que el Instituto ofrecía. Las pensiones de los empleados gubernamentales se financiaban de manera bipartita, con una contribución equivalente a 12% del salario del trabajador, el doble que la contribución al IMSS, y las tasas de reemplazo también eran superiores. Además, la edad de retiro para los trabajadores del Estado era inferior a la que establecía la Ley del Seguro Social.²⁹²

Se optó entonces por crear un instituto de seguridad social para los trabajadores del Estado. Además de ser una estrategia políticamente viable, este proyecto permitiría homogeneizar las prestaciones de todos los empleados federales, en lugar de proveer

²⁹⁰ M. Dion, *op.cit.*, p. 89.

²⁹¹ *Ibid.*, pp. 92-93.

²⁹² Antonio Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, Colmex-FCE, 2012, p. 263.

distintos beneficios a cada sindicato miembro de la FSTSE.²⁹³ Así, con la colaboración de Emilio Schoenabaum (actuuario principal en la creación del IMSS), se emprendieron las labores para dar vida al nuevo instituto.

El 30 de diciembre de 1959 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la ley que dio origen al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y que abrogó la ley de Pensiones Civiles de 1947. Se estableció que el ISSSTE sería un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de la administración general y otorgar los catorce beneficios que contemplaba la ley. Se mantuvo la aportación bipartita de 12% del salario y las tasas de reemplazo permanecieron similares a las de 1947. Los trabajadores del Estado que cumplieran 30 años o más de servicio adquirieron el derecho a jubilarse con 100% del sueldo regulador.

En diciembre de 1960 se incorporó el apartado “B” al artículo 123 de la Constitución, lo que elevó a rango constitucional los derechos de los empleados gubernamentales. Se igualaron los derechos contenidos en el apartado A (de los trabajadores del sector privado), pero se agregaron algunas especificidades para los trabajadores del Estado. Posteriormente, en 1963, se publicó la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), que reglamentaría a dicho apartado.²⁹⁴

Para financiar el conjunto de prestaciones, la ley de 1960 estableció que, aunque se mantendría el esquema bipartita, el Estado tendría un papel preponderante: las dependencias y organismos públicos participarían con 12.75% del sueldo básico,²⁹⁵ mientras que los trabajadores aportarían 8%.²⁹⁶ Además, se diseñó un régimen tripartita (4% pensionistas, 2% organismos públicos y 2% ISSSTE), que serviría para financiar las prestaciones de los pensionados en curso.²⁹⁷

La creación del ISSSTE incrementó las pensiones de jubilación muy modestamente. Lo que hizo la legislación fue formalizar los beneficios que algunos de los sindicatos de la

²⁹³ M. Dion, *op.cit.*, p. 93.

²⁹⁴ Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Regímenes de Pensiones y Jubilaciones, Auditoría de Desempeño: 12-1-00GYN-07-0186, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, 2012, p. 2.

²⁹⁵ 6% para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad, 0.75% para el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y 6% para las demás prestaciones.

²⁹⁶ 2% para el seguro de enfermedades no profesionales y maternidad y 6% para el resto de las prestaciones.

²⁹⁷ “El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado a dos años de la reforma”, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, julio de 2009, p. 3.

FSTSE habían negociado en sus contratos colectivos y los extendió a todos los empleados del gobierno federal.²⁹⁸ En ese sentido, procuró cierto grado desmercantilización (Esping-Andersen) entre los trabajadores públicos. El sistema de pensiones del ISSSTE era un modelo de reparto, que concedía pensiones de jubilación a los trabajadores que cumplieron con 30 años o más de servicio, sin importar su edad. Esta pensión equivalía a 100% del sueldo regulador (promedio del sueldo de los últimos cinco años), y se estableció que el referente salarial debía incluir sobresueldos y compensaciones. Además, la pensión mínima se duplicó para todos los trabajadores, incluyendo los que se jubilaron antes de 1960.²⁹⁹

Así, el ISSSTE iniciaría sus funciones con la obligación de atender a 488,000 derechohabientes: 130,000 trabajadores, 22,000 pensionados y 336,000 familiares.³⁰⁰ Ello demandaba nueva infraestructura médica y recursos con los que no se contaba aún; por eso la ley previó que se atendiera a la población derechohabiente de manera gradual.³⁰¹ Para finales de 1960, el instituto ofrecía servicios médicos en 150 localidades, en 11 estados y el Distrito Federal, y para 1962 el número de localidades había aumentado a 227.³⁰²

Al igual que el IMSS, el ISSSTE respondió a la lógica de la alianza del Estado con las organizaciones laborales, pero bajo una modalidad más favorable para la burocracia que para el resto de los trabajadores. Como apunta Dion, el ISSSTE no sólo fue una respuesta a las demandas de los trabajadores del sector público; también refleja la creciente importancia de estos trabajadores en la coalición con el partido gobernante.³⁰³ Así se aseguraba la lealtad de los empleados públicos –quienes como apunta Niskanen, tienen incentivos para maximizar el gasto público- y se reforzaba la estabilidad en las actividades neurálgicas del gobierno. De paso, la burocracia política podía beneficiarse también, al quedar incluidos los altos funcionarios entre los derechohabientes. Pero al no haber en ese sector la participación del patrón privado, el gobierno tuvo que llevar una mayor carga financiera que gravitaría crecientemente contra la salud de las finanzas públicas.

²⁹⁸ M. Dion, *op.cit.*, p. 95.

²⁹⁹ M. A. Yunes Linares, *op.cit.*, pp. 81, 82 y 87.

³⁰⁰ ISSSTE, Auditoría de Desempeño, art. cit., p. 2.

³⁰¹ M. A. Yunes Linares, *op.cit.*, p. 80.

³⁰² M. Dion, *op.cit.*, P. 95.

³⁰³ *Ibid.*, p. 96.

3.2 Expansión de la seguridad social

El desarrollo estabilizador

Entre 1958 y 1970 México experimentó un periodo de crecimiento sostenido dentro del modelo de sustitución de importaciones, al que Ortiz Mena denominó “desarrollo estabilizador.” Estos años de auge económico terminarían por constatar que el país estaba experimentando el “Milagro Mexicano”. Durante el desarrollo estabilizador, el Producto Interno Bruto creció a una tasa real de 6.7% anual, el PIB *per cápita* creció a una tasa de 3.4% y los salarios mínimos reales lo hicieron en 5.2%. Este crecimiento excepcional fue posible en virtud de que se mantuvo la estabilidad de precios y el tipo de cambio fijo. Después de haber asimilado las repercusiones de la devaluación del 1954, la inflación descendió a un nivel promedio de 2.5% anual y el tipo de cambio por dólar se mantuvo en

12.50. Además, se evitó que el gasto público creciera en exceso y que el déficit afectara la estabilidad económica.³⁰⁴

Conforme el proceso de industrialización avanzó, la sustitución de importaciones se desplazó de los bienes de consumo final hacia los bienes intermedios y de capital.³⁰⁵ Esta política consolidó el mercado interno y dio impulso al crecimiento sostenido. La expansión y diversificación de la industria determinó un cambio sustancial en la composición sectorial de la producción. El sector agropecuario redujo su participación en el total de la producción nacional de 17.4% en 1958 a 11.6% en 1970. Por su parte, el PIB industrial creció a una tasa anual promedio de 8.4% real y su participación en la economía aumentó de 27.7% en 1958 a 34.4% en 1970.³⁰⁶ Sin duda, el motor del crecimiento era la industria, aunque ésta a su vez dependía de que el sector agropecuario mantuviera su capacidad exportadora y proveyera suficientes materias primas y alimentos para el mercado nacional. Cuando, en torno a 1967, el sector agropecuario dejó de proveer las divisas suficientes para adquirir los insumos y bienes de capital que se requerían para continuar con la sustitución, se comenzó a utilizar de manera progresiva el crédito externo que, además de cubrir el déficit presupuestario, financiaba el déficit en la balanza comercial.³⁰⁷

Por su parte, la política cambiaria buscó mantener la paridad del peso respecto al dólar para no presionar los precios internos al alza, dada la elevada dependencia externa de bienes de capital y de varios productos intermedios. Esta medida reflejaba la preocupación del gobierno por mantener accesibles las importaciones que la industria requería, así como por cuidar el poder adquisitivo de la clase trabajadora, lo que a su vez significaba mantener buenas relaciones con los sindicatos, factor clave para la estabilidad del régimen. Dice Izquierdo: “el símbolo de la Estabilidad (así, con mayúscula) era la paridad nominal del tipo de cambio con respecto al dólar.”³⁰⁸

Sin embargo, el tipo de cambio fijo estaba condicionado a una disponibilidad de divisas que las fuentes internas no alcanzaban a cubrir. El declive de las exportaciones agropecuarias, la balanza comercial deficitaria y el nivel relativamente bajo de la inversión

³⁰⁴ Leopoldo Solís, *Medio Siglo en la vida económica de México: 1943-1993*, México, El Colegio Nacional, 1994, pp. 29 y 47.

³⁰⁵ *Ibid.*, p. 38.

³⁰⁶ Antonio Ortiz mena, *op.cit.*, pp. 54 y 214.

³⁰⁷ Heliana Monserrat Huerta y María Flor Chávez Presa, “Tres modelos de política económica en México durante los último sesenta años”, *Análisis Económico*, 37 (2003), p. 57.

³⁰⁸ R. Izquierdo, *op.cit.*, p. 102.

extranjera directa, presionaron al gobierno a recurrir al crédito externo más de lo que hubiera deseado. El endeudamiento externo permitió cubrir el déficit en cuenta corriente,³⁰⁹ financiar el déficit de capital del sector gubernamental y respaldar las reservas internacionales del país.³¹⁰ Así, la deuda pasó de 650 millones de dólares (5.5% del PIB) en 1959 a 3 280 millones en 1970 (9.2% del PIB).³¹¹ Esta tendencia al endeudamiento habría de ser una de las señales de los límites del modelo de desarrollo seguido hasta entonces, y a la postre, determinaría su agotamiento.

Una política de gasto público activo, pero equilibrado, fue uno de los pilares del desarrollo estabilizador.³¹² No obstante, el propio éxito de la industrialización, con su correlativo crecimiento de la población y de las ciudades, implicaba una demanda cada vez mayor de inversión pública y de servicios sociales que el gobierno no podía aplazar por más tiempo.³¹³ Particularmente durante la presidencia de Adolfo López Mateos se amplió el gasto en educación, salud y subsidios a los productos alimentarios. Estas políticas hacia la clase trabajadora, particularmente la organizada, aunada al crecimiento acelerado de la economía produjo un periodo de calma sindical y reforzó la alianza Estado-sindicatos.³¹⁴

El período del presidente Gustavo Díaz Ordaz fue el que recibió los mayores frutos del modelo ISI, pero también el que mostró los primeros signos de agotamiento del mismo. Las altas tasas de crecimiento económico, el aumento del empleo, la estabilidad de precios, la urbanización y la expansión de los servicios educativos y de salud eran los signos más notorios de la modernización que experimentaba el país. Además, la estabilidad política, encarnada en un presidencialismo poderoso y un partido oficial corporativo, auguraban un futuro aún más promisorio.

Este acelerado crecimiento industrial hizo posible la expansión de la seguridad social para amplias franjas de trabajadores y fortalecer los arreglos corporativistas. Éstos inducían tanto a los sindicatos cuanto al gobierno a elevar los beneficios laborales más allá

³⁰⁹ No obstante, se logró mantener al déficit en niveles reducidos. El déficit del gobierno federal representó en promedio 1.3% del PIB entre 1958 y 1970, y el déficit total del sector público fue de 2.6% del PIB. (Ortiz mensa, p. 56).

³¹⁰ H. Monserrat Huerta y M. F. Chávez Presa, art. cit., p. 59.

³¹¹ A. Ortiz mena, *op.cit.*, p. 149

³¹² El gasto total del gobierno federal pasó de representar 8.1% del PIB en 1959 a 10.8% en 1970. (A. Ortiz Mena, *op.cit.*, p. 174.)

³¹³ Hubo un incremento del gasto social, que pasó de representar 32.2% del gasto total en 1959 a 3.5% en 1970. (*Ibid.*, p 184.)

³¹⁴ Ilán Bizberg, *op. cit.*, p. 114.

de la capacidad a largo plazo de la economía y las finanzas públicas. En ese período, los sistemas de pensiones, especialmente los de la burocracia federal y el sector paraestatal, adoptaron modalidades que los volverían muy onerosos y, a la larga, insostenibles.

Aunque la sustitución de importaciones fue una estrategia eficaz para promover la industrialización y el crecimiento económico, desde su inicio estuvieron presentes algunos factores que a mediano plazo imposibilitaron el desarrollo sostenido. Una de sus palancas era el sector agrícola, que proveía alimentos y materias primas a bajo precio y una parte de las divisas que se requerían para las importaciones industriales. Propulsado en una primera etapa por el reparto agrario, este sector comenzó a estancarse, además de que carecía de capital y tecnología.

Se creía que el modelo de sustitución de importaciones rompería con la dependencia de la economía mexicana respecto al sector externo. Sin embargo, la propia dinámica de la política sustitutiva generaba nuevas importaciones, en la medida en que las nuevas industrias requerían de bienes de capital que no se producían en México. De esta manera, el pago a la renta de capital extranjero fue aumentando conforme a la sustitución de importaciones avanzaba. Y como las exportaciones tradicionales mexicanas no alcanzaban a financiar estas nuevas importaciones, el comercio exterior registró un desequilibrio que sólo se podía cubrir con el ingreso de capital foráneo en la forma de inversión extranjera directa y con endeudamiento externo.³¹⁵ Así, la industrialización mexicana, a pesar de su estrategia sustitutiva y su inspiración nacionalista, tuvo desde la década de 1940 una dependencia creciente de capital extranjero para financiar el ritmo de la economía.

Además, el carácter “permanente, excesivo y discriminatorio” de la estrategia proteccionista produjo un mercado cautivo que permitió a las empresas –nacionales y transnacionales- obtener rentas monopólicas sin preocuparse por la eficiencia.³¹⁶ Se incitaba entonces la creación de nuevas empresas sin que importase el precio y la calidad de los productos, lo que impedía que éstos fueran competitivos en los mercados internacionales y, por lo tanto, se frenaban las exportaciones manufactureras. En suma, México no estaba preparado para exportar productos industriales, por lo que sólo tendría demanda en el

³¹⁵ René Villareal, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México: un enfoque macroindustrial y financiero (1929-2000)*. Fondo de Cultura Económica. México, 2000. p. 128.

³¹⁶ René Villareal, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque neoestructuralista (1929-1997)*, México, CFE, 1997, p. 115.

mercado interno, que de antemano ya estaba limitado, en parte por la mala distribución del ingreso. Al mismo tiempo, el sector primario exportador se debilitaba, lo que restringió la disponibilidad de divisas y a la postre presionó a incrementar el endeudamiento externo.

Por otra parte, la política tributaria de bajos impuestos, concebida como mecanismo para fomentar las inversiones, con el tiempo se convirtió en un obstáculo para que el Estado pudiera contar con los recursos necesarios para atender las necesidades de una población creciente. Cada vez era más evidente la diferencia entre los requerimientos de financiamiento del país y los recursos que en realidad tenía. Sin embargo, el auge de la intermediación financiera y la disponibilidad de crédito permitieron al gobierno posponer las medidas necesarias para ampliar el gasto social sin descuidar el sustento financiero.³¹⁷

Algunas de estas deficiencias en el esquema tributario pudieron haberse contrarrestado mediante el aumento de precios y tarifas en bienes y servicios proveídos por el sector público. No obstante, el gobierno estaba convencido de que los precios bajos en servicios esenciales impulsaban el desarrollo del país, además de que esa política permitía contener demandas salariales y refrendar la alianza Estado-sindicatos. Es decir, la estabilidad de precios no era solamente un elemento de la política económica, sino un factor de estabilidad política y social.

Así, al finalizar el desarrollo estabilizador, la economía mexicana mostraba dos rasgos importantes: una tendencia clara hacia el desequilibrio externo y déficit creciente en las finanzas públicas. Combinados, ambos factores frenarían el crecimiento económico.³¹⁸ Además, el papel del Estado como agente económico central provocó rigidez en los mercados, lo que dificultó los ajustes necesarios para corregir sus distorsiones.

Insurgencia sindical y “desarrollo compartido”

En el plano político también se presentaron signos de desgaste. El temperamento y estilo personal de Gustavo Díaz Ordaz, autoritario y ortodoxo respecto de las reglas del presidencialismo, condensarían esa contradicción como ningún otro gobernante. El estallido del movimiento estudiantil de 1968 hizo aflorar la insatisfacción política de un

³¹⁷ L. Solís, *op. cit.*, p. 48.

³¹⁸ L. Solís, *op. cit.*, p. 45.

sector moderno de la población con un régimen autoritario que cumplía tres décadas de virtual inmovilismo. Como apunta Aguilar Camín, “1968 es la fecha canónica que define en la conciencia pública mexicana un nuevo principio cualitativo de las relaciones del Estado y la sociedad.”³¹⁹

En 1970, Luis Echeverría fue electo presidente. El gobierno entrante intentaría reformar el aparato corporativo para recuperar la legitimidad perdida a raíz de los sucesos de 1968. Se trataba de inaugurar un período de apertura política, que renovarían el consenso y apoyo al régimen, y permitiría revitalizar el papel rector del Estado.³²⁰ En materia económica, el lema de Echeverría fue “desarrollo compartido”, y englobaba políticas de redistribución del ingreso e integración de los sectores marginados.³²¹

Durante el primer año del sexenio, las organizaciones de trabajadores incrementaron su movilización y sus demandas por mejores salarios y provisiones de seguridad social. En diversas ramas de la industria hubo brotes de inconformidad con el corporativismo sindical oficial. En 1971, la CTM continuó con sus esfuerzos por mejorar los beneficios del IMSS y entregó al presidente una propuesta de reforma. El año siguiente, el Congreso del Trabajo dio seguimiento a la demanda ante la convención nacional del PRI, al tiempo que se intensificaron las protestas laborales –dentro y fuera de la CTM.³²²

Por otro lado, como parte de su nueva política de reintegración social, y con el objetivo de recuperar apoyo, Echeverría permitió el surgimiento de algunos grupos fuera del control oficial. Esta medida sirvió de marco a la llamada “insurgencia sindical”, constituida por movilizaciones obreras que condenaban y buscaban reformar al sindicalismo oficial. Por su parte, ante el apoyo implícito que Echeverría demostró hacia brotes de independencia sindical, el principal dirigente de la CTM, Fidel Velázquez, en 1972 advirtió que, sin bien el sindicalismo (oficial) había forjado una alianza con los regímenes posrevolucionarios, éste podía rebelarse ante cualquier gobierno que promoviera una estrategia en contra de “la mayoría de los trabajadores mexicanos.”³²³ La llamada de atención de la CTM vino acompañada de emplazamientos a huelga del movimiento obrero

³¹⁹ Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, México, Cal y arena, 1988, 26.

³²⁰ I. Bizberg, art. cit., p. 714.

³²¹ SNTSS, *op.cit.*; p. 76.

³²² M. Dion, *op. cit.*, p. 106.

³²³ I. Bizberg, *op.cit.*, p. 117.

oficial; en respuesta a estas movilizaciones, que ponían en peligro la alianza Estado-sindicatos, Echeverría se distanció del sindicalismo independiente.

En ese mismo año de 1972 se creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), que marcó un parteaguas en la historia de la seguridad social mexicana y abrió la puerta a nuevas demandas sindicales. Un año después se promulgó una nueva Ley del Seguro Social, y aunque ésta no incrementó los beneficios y las tasas de remplazo sustancialmente, sí determinó ajustes automáticos a los montos de pensiones cada cinco años y, lo más importante, permitió que las reservas financieras del Instituto pudieran invertirse en infraestructura institucional. Esto tendrá consecuencias trascendentales en la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, pues justamente los remanentes del SIVCM se invirtieron por años en clínicas, centros deportivos, teatros y demás instalaciones del Seguro Social, que si bien dieron beneficios a los derechohabientes, significaron un desvío de recursos respecto a su propósito inicial: el pago de pensiones.³²⁴

La nueva LSS sentó las bases para reformas posteriores que incrementarían los beneficios de seguridad social. En 1974 se amplió la cobertura del Instituto a más familiares; en 1975 se redujo de cinco a tres el número de años para calcular el salario regulador. Esta segunda medida cobró gran relevancia, porque abrió la puerta a que se institucionalizara informalmente una práctica que en el futuro mermaría el funcionamiento de los sistemas de pensiones, el ascenso de puesto poco antes de la jubilación.

Pero la nueva LSS sobre todo reafirmó la importancia del sindicalismo oficial. Al ver vulnerada la estabilidad del régimen, el gobierno de Echeverría optó por renovar su acuerdo con las direcciones sindicales tradicionales e incluso obstaculizó el surgimiento de sindicatos independientes. Como apunta Bizberg, “cualquier movimiento que intenta recuperar un margen de acción autónoma representa una desafío para el sistema, mientras éste último esté fundamentado en la subordinación de la acción sindical.”³²⁵

De forma paralela a las reformas en la Ley del Seguro Social, el sistema de pensiones del ISSSTE también se modificó para otorgar nuevos beneficios a los derechohabientes, más generosos que los del IMSS. En 1975 se amplió la cobertura de los familiares, y más importante, se estableció la compatibilidad del disfrute de dos pensiones,

³²⁴ LSS, 1973.

³²⁵ I. Bizberg, *op.cit.*, p. 298.

cuando una de ellas ser recibiera en carácter de familiar y la otra como jubilado. También se aumentó la pensión mínima y, al igual que en el IMSS, se redujo de cinco a tres el número de años para calcular el monto de la pensión. En 1980, se aumentó la pensión mínima de jubilación y un año después se reformó el artículo 136 para establecer las pensiones dinámicas y otorgar a los jubilados y pensionados un beneficio anual equivalente a 40 veces el monto diario de pensión (Anexo, cuadro 1).

En los últimos años del gobierno echeverrista, sus propósitos de apertura se habían limitado sensiblemente. En materia política se quedaron en una reforma electoral de cambios cosméticos, que en nada alteró el sistema de partidos ni el control gubernamental de las elecciones.³²⁶ Hacia los sindicatos independientes adoptó una posición más restrictiva, como lo haría con el intento de huelga electricista de 1976.³²⁷ Pero el cambio más notable en el modelo de dominación y estabilidad política fue su enfrentamiento con el sector empresarial, que fracturaría la alianza Estado-empresarios y habría de complicar aún más la crisis económica con la que concluyó el sexenio.

El empeño de Echeverría de hacer realidad el “desarrollo compartido” lo condujo a emprender incontables proyectos de inversión y de desarrollo social, unos con más suerte que otros y algunos llanamente fracasados. A falta de inversiones frescas suficientes, dificultadas además por nuevas restricciones impuestas a la inversión extranjera, el gasto público expansivo se financió con deuda interna y externa, y al final con el expediente simple de emisión monetaria³²⁸. Las decisiones económicas de Echeverría, en un entorno internacional inestable, acentuaron las fallas estructurales del modelo proteccionista y rompieron la estabilidad económica que, mal que bien, se había mantenido desde 1954.

Los indicadores económicos son elocuentes: en 1973 el PIB creció 8.4%, pero el gasto público aumentó en 23.2% y la inversión pública real en 34.2%; el déficit fiscal pasó de 2.5% del PIB en 1970, a 4.9% en 1972, a 6.9% en 1973 y a 9.9 en 1976; entre 1970 y 1975, la oferta monetaria nominal, en gran medida destinada a financiar al gobierno, se

³²⁶ Entre otros cambios, se disminuyeron de 2.5% a 1.5% la votación mínima para tener derecho a diputados de partido, y éstos se elevaron de 20 a 25 como número máximo que un partido minoritario pudiera obtener por esa vía. También se disminuyó de 75,000 a 65,000 el número de afiliados para registrar a nuevos partidos. Se trató de una ampliación mínima del pluralismo en la Cámara de Diputados, dentro de una modalidad que cumplía una función meramente testimonial. (Daniel Cosío Villegas. *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, 1974).

³²⁷ Más adelante se tratará la historia de este sindicato.

³²⁸ Enrique Cárdenas. *La política económica en México, 1950-1994*. México, FCE, 1996. (pp. 95-98).

triplicó, y a raíz de la devaluación del peso en 1976, se cuadruplicó; el déficit de la balanza de pagos se acentuó y alcanzó el 3.7% del PIB; la inflación acumulada de 1970 a 1976 ascendió a 76.4%; de 1971 a 19775, la deuda externa total ascendió de 9,220 millones de dólares, a 22,710 millones.³²⁹

Factores objetivos de agotamiento del modelo económico y decisiones de política económica equivocadas y hasta impulsivas, se conjugaron para provocar perturbaciones económicas que no se habían visto en décadas. Un viraje económico sustancial parecía inevitable. Pero las circunstancias que se presentaron en los años venideros habrían de aplazar una vez más los cambios requeridos.

Fin de una era

Después del agitado fin del sexenio anterior, el nuevo presidente, José López Portillo, tenía urgencia de recuperar la confianza de la sociedad, especialmente de los empresarios.³³⁰ Como apuntan Aguilar Camín y Meyer, “la crisis de confianza y la austeridad económica fueron los signos del cambio de gobierno en diciembre de 1976.”³³¹ Frente a esta situación, el nuevo presidente propuso un programa económico en tres etapas: 1) recuperación, 2) estabilización y 3) crecimiento. Para llevarlo a cabo, era indispensable contar con el consenso de la sociedad y recuperar la legitimidad del régimen, quebrantada en buena medida por la ruptura con los empresarios. La frase que resumía el esfuerzo que el gobierno entre empresarios y sindicatos. Se trataba de que los industriales inyectaran capitales a sus negocios, lo que significaba la repatriación de recursos que habían salido al exterior durante el sexenio precedente. Algunos grupos de empresarios respondieron positivamente a este llamado, como el Grupo Monterrey, que fue uno de los que había quedado más resentido con la administración anterior.³³²

Por otra parte, la endeble situación financiera del gobierno obligó a la administración a emprender medidas de austeridad, según los lineamientos del Fondo

³²⁹ *Ibid.* pp. 97-103. La paridad fija del tipo de cambio, a pesar de las presiones inflacionarias, produjo una sobrevaluación del peso, un incremento acelerado de las importaciones y pérdida de competitividad de las exportaciones.

³³⁰ C. Alba Vega, “Los empresarios y la democracia en México”, art. cit., p. 128.

³³¹ Aguilar Camín y Meyer, *op. cit.*, p. 204.

³³² SNTSS, *op.cit.*, p. 104.

Monetario Internacional. Se emprendieron ajustes en la política monetaria y de gasto público y se ofrecieron incentivos a la producción. A pesar de la inflación y la devaluación, en 1977 el déficit de la balanza de pagos se logró reducir sensiblemente³³³ y la economía empezó a mostrar signos de recuperación. El plan de López Portillo parecía funcionar bien.

Sin embargo, en 1978 se descubrieron nuevas y enormes reservas petroleras en las aguas del Golfo de México, y el gobierno cambió sus expectativas. En poco tiempo, México se convirtió en un gran exportador en un contexto de alza de precios de los hidrocarburos y receptor de enormes cantidades de divisas.³³⁴ El plan de crecimiento moderado en tres bienios se “tiró por la borda”.³³⁵

Se inició entonces una política de grandes inversiones y expansión del gasto público. Además se adquirieron enormes empréstitos del exterior para financiar la ampliación de la producción petrolera. En las nuevas circunstancias, el petróleo, según López Portillo, se convertiría en “el pivote del crecimiento de la economía mexicana.”³³⁶ Más aún, los mexicanos debíamos “prepararnos para administrar la abundancia.”

Así pues, la economía se petrolizó rápidamente cuando en 1981, “prácticamente 75% de las exportaciones de mercancías eran de Pemex.”³³⁷ Además, buena parte de los créditos eran destinados precisamente a expandir la producción petrolera. Para 1981 Petróleos Mexicanos debía 87% de sus activos, su deuda era mayor que la de todo el sector público y representaba la quinta parte de la deuda externa total.³³⁸

En total, el gasto del sector público aumentó de 30.9% del PIB en 1978 a 40.6% en 1981; el déficit fiscal creció rápidamente hasta llegar en 1982 a 16% del PIB.³³⁹ Además, como en tiempos de Echeverría, pero con una capacidad crediticia mucho mayor, se hicieron inversiones de baja productividad con ingresos frescos o con créditos a corto plazo avalados por las reservas petroleras. Los puestos de trabajo en el sector público crecían exponencialmente y aunque ello significaba en lo inmediato nuevas aportaciones al sistema de seguridad social, en el mediano plazo constituirían un pasivo pensionario enorme. En el

³³³ Enrique Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994. op.cit.*, pp. 107-108.

³³⁴ L. Meyer, “El Presidencialismo...”, art. cit., p. 66.

³³⁵ Enrique Krauze, *La presidencia imperial. De Manuel Ávila Camacho a Carlos Salinas de Gortari*, México, Tusquets, 1997, p. 427

³³⁶ SNTSS, *op. cit.*, p. 104.

³³⁷ Enrique Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994. op.cit.*, p. 112.

³³⁸ E. Krauze, *op.cit.*, p. 428.

³³⁹ E. Cárdenas, *op. cit.*, p. 109.

caso particular del ISSSTE, cuando éste comenzó a funcionar en 1959, tenía 488 mil derechohabientes; para 1980 ya eran 5 millones. Durante este período, el crecimiento de trabajadores era aún mayor que el de pensionados. Los primeros crecieron 11.5 veces y los segundos se multiplicaron por 5.³⁴⁰

A partir de mediados de 1981, con la caída de los precios del petróleo y el alza de las tasas de interés,³⁴¹ la economía mexicana fue nuevamente cuesta abajo, pero ahora en peores condiciones que las de 1976. Ahora había una deuda externa colosal,³⁴² un déficit fiscal insostenible, fuertes presiones inflacionarias, y una sobrevaluación del peso causada por el afán de mantener un tipo de cambio prácticamente fijo que alentó la especulación, fuga de capitales y agotamiento de las reservas de divisas. Las presiones económicas continuaron hasta que el gobierno se vio obligado a devaluar el peso en febrero de 1982, de 26.91 a 47 pesos por dólar. Por otro lado, la deuda externa había alcanzado tal dimensión, que la banca internacional cerró su línea de crédito a México. Esta grave situación llegó a su punto culminante cuando el 1º de septiembre de 1982, el presidente, en su intento de modificar el rumbo económico, decretó la nacionalización de la banca comercial privada y el control generalizado de cambios.³⁴³

El sexenio de López Portillo puede verse como un período de grandes oportunidades perdidas. En su inicio, el gobierno fue capaz de recuperar confianza y renovar esperanzas con una política prudente y responsable, pero pronto la abandonó, deslumbrado por el espejismo petrolero. El auge mismo de los hidrocarburos ofrecía la ocasión para modernizar la planta productiva, abrir los mercados y fortalecer las finanzas públicas, pero nada de eso se hizo con eficiencia. Como apunta Aguilar Camín, “la abundancia petrolera, lejos de mostrar el camino hacia la nueva grandeza mexicana, sólo subrayó la paradoja acumulada en los mecanismos del desarrollo estabilizador.”³⁴⁴ El final del sexenio fue aún más ruinoso que el anterior. Su herencia fue una inflación desbocada, un Estado endeudado como nunca y una burocracia obesa que seguiría acumulando pasivos laborales desmedidos.

³⁴⁰ Los trabajadores pasaron de 130 mil a 1.5 millones y los pensionados de 12 mil a 68 mil. (Miguel Ángel Yunes Linares (coord.), *op. cit.*, p. 149).

³⁴¹ C. Alba Vega, “Los empresarios y la democracia en México”, art. cit., p. 129.

³⁴² En 1982 el país tuvo que cubrir alrededor de 14 mil millones sólo de intereses, equivalente a casi todas las exportaciones del país en ese año.

³⁴³ Enrique Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994. op.cit.*, pp. 112-116.

³⁴⁴ H. Aguilar Camín, *Después del milagro, op.cit.*, p. 32.

Cambio de rumbo

Los sexenios de Echeverría y López Portillo marcaron el agotamiento definitivo del modelo de sustitución de importaciones y del nacionalismo como ideología económica. Durante ese período se pudo haber transitado hacia un nuevo modelo de desarrollo, más abierto a la competencia interna y externa, de forma menos abrupta y en condiciones más favorables. Pero hacia 1982, “los antiguos círculos virtuosos del Estado interventor surgen por todos lados convertidos en círculos viciosos.”³⁴⁵ El endeudamiento y el déficit fiscal agotarían las últimas reservas de una estrategia de desarrollo que en otro tiempo había dado buenos resultados, pero que ahora cosechaba escombros. Quedaría en manos del nuevo presidente, Miguel de la Madrid, delinear un nuevo rumbo para la economía mexicana. Definir y fincar un nuevo modelo de crecimiento económico llevaría varios años, y costaría estancamiento, pobreza y desigualdad en grados que no se habían visto en México durante muchos años.

En términos políticos, durante la década de 1980 se inició una reconfiguración de la relación entre Estado y sindicatos. No obstante, la liberalización política se dio de forma mucho más lenta que la reestructuración económica. De hecho, algunas características del régimen autoritario que imperó durante la mayor parte del siglo XX -la concentración de poder en el Ejecutivo federal y control sobre los sindicatos- contribuyeron a que las reformas económicas se pusieran en marcha rápidamente y sin mayores dificultades.³⁴⁶

El Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) fue la respuesta de Miguel de la Madrid para enfrentar la crisis. Éste incluía devaluación del peso, reducción del gasto público, aumento de impuestos, aumento de precios y tarifas del sector público, altas tasas de interés, entre otras. Además, el gobierno optó por reducir la intervención estatal en la economía en su papel de propietario y también de regulador del mercado. Varias de estas medidas implicaban un ajuste severo que, en lo inmediato, se traducían en pérdidas del poder adquisitivo del salario y una disminución de los servicios que el gobierno podía prestar. Así, varios de los mecanismos que habían alimentado el consenso

³⁴⁵ *Ibid.*, p. 39.

³⁴⁶ G. Bensusán y K.J. Middlebrook, *op.cit.*, p. 41.

social y el apoyo de los sindicatos se erosionaban, aunque los líderes sindicales mantuviesen la disciplina.

Las reformas de Miguel de la Madrid resultaron efectivas para disminuir el déficit: éste se redujo de 16% del PIB en 1982 a 8.2% en 1985. Para lograrlo, por un lado, el gobierno tuvo que reducir y racionalizar los subsidios; por otro, se estimuló la inversión privada nacional y extranjera para sustituir la inversión pública y su reducida capacidad para obtener divisas.³⁴⁷ No obstante, el gasto del gobierno nunca fue menor a 35% del PIB durante esos años, mientras que los impuestos sólo representaban 10% y el resto se financiaba con los ingresos petroleros o con deuda.³⁴⁸ Controlar la inflación fue una tarea mucho más difícil: en 1982 ésta era de casi 100% y para finales de 1987 alcanzó 131.8%, después de haber decrecido un poco en 1983 y 1984.³⁴⁹

La privatización o liquidación de empresas públicas fue un factor esencial en la reforma económica. No nada más le ahorraba un gasto al Estado porque muchas de las empresas estatales estaban en quiebra o producían pérdidas, sino además abría el camino a nuevas inversiones privadas. Miguel de la Madrid llevó a cabo el mayor número de privatización de empresas: de las 1,155 empresas paraestatales que había en 1982, quedaban sólo 463 en 1988.³⁵⁰

Con el fin de abrir la economía al exterior, el gobierno mexicano retomó las negociaciones de adhesión al GATT,³⁵¹ que habían sido abortadas en 1980 por López Portillo.³⁵² En 1986 México finalmente pasó a formar parte del acuerdo multilateral de comercio. Se trataba no sólo de frenar la espiral inflacionaria con la entrada al país de bienes de más bajo precio, sino también de estimular o forzar a los productores mexicanos a ser más competitivos. La apertura al exterior no estaría exenta de costos económicos y sociales, pero en pocos años cambiaría el perfil de la economía mexicana.

A finales de 1987 entró en vigor el Pacto de Solidaridad Económica (PSE). El objetivo principal era reducir la tasa inflacionaria a niveles similares a los de los principales

³⁴⁷ I. Bizberg, "La crisis del...", art. cit., p. 708.

³⁴⁸ M. Schettino, *op.cit.*, p. 399.

³⁴⁹ E. Cárdenas. *La política económica en México, 1950-1994. op.cit.*, p. 119.

³⁵⁰ H. Aguilar Camín, *Después del milagro, op.cit.*, p. 38.

³⁵¹ El GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio) era el acuerdo multilateral para promover un comercio internacional relativamente libre. En 1994 sería sustituido por la Organización Mundial de Comercio, con otras reglas y nuevos socios, pero con el mismo fin liberalizador.

³⁵² L. Meyer, "El Presidencialismo...", art. cit., p. 69.

socios comerciales de México. Tras un nuevo alineamiento al alza de precios y tarifas del sector público, pero con el compromiso del gobierno, los empresarios y los sindicatos de frenar la carrera de precios, salarios y gasto público, en pocos meses el PSE dio resultados alentadores. La tasa de inflación pasó de 159% en 1987 a 51% en 1988, y las condiciones económicas tendían a estabilizarse.³⁵³

El desgaste del corporativismo

Los cambios en la estructura económica del país y los crecientes niveles de competencia impuestos mediante la liberalización del comercio significaron un gran reto para la clase empresarial, que sugería flexibilizar la mano de obra para afrontarlo. “Los vicios clientelistas dentro del movimiento obrero y el extraordinario abuso de poder que ha definido la actitud de algunos líderes reforzaron la idea de que el sindicalismo estorba para el desarrollo nacional...”³⁵⁴ Con ese diagnóstico coincidieron algunos sectores del gobierno, que dejó de considerar a los organismos sindicales como interlocutores para el diseño de la política económica.³⁵⁵

Por su parte, los obreros y empleados del gobierno vieron en el nuevo modelo económico una amenaza a su empleo y sus derechos adquiridos. A la privatización y la liberalización comercial siguió la flexibilización del mercado laboral, que erosionó atribuciones de los sindicatos y algunas de sus condiciones ventajosas estipuladas en los contratos colectivos.³⁵⁶ En conjunto, estos factores mermaron la capacidad de movilización del sector trabajador y su influencia. “Se pasa de un modelo en el que la economía y la política estaban estrechamente ligados, a otro en el que estos dos elementos se separan progresivamente.”³⁵⁷

La burocracia sindical se vio gravemente afectada.³⁵⁸ El nuevo modelo de desarrollo implicaba tomar medidas para reducir todo tipo de ineficiencias, como reestructurar las

³⁵³ E. Cárdenas. *La política económica en México, 1950-1994. op.cit.*, pp. 153-158.

³⁵⁴ Raúl Trejo Delarbre, *Crónica del sindicalismo en México, 1976-1988*, México, Siglo XXI, 1990, p. 402.

³⁵⁵ *Ibid.*, p. 401.

³⁵⁶ Carlos Alba Vega, “México después del TLCAN. El impacto económico y sus consecuencias políticas y sociales”, *Foro Internacional*, 43 (2003), p. 170.

³⁵⁷ Francisco Zapata, “Estado, sociedad e integración regional”, *Estudios Avanzados*, 27 (1996) p. 201.

³⁵⁸ “C. Alba Vega, “México después del TLCAN...”, art. cit., p. 170.

empresas no operantes, eliminar el excedente de personal en las paraestatales y la administración central, y reducir prerrogativas y privilegios de los sindicatos ubicados en los sectores estratégicos.³⁵⁹ Más allá de las pretensiones patronales y de las medidas del gobierno para acotar la influencia de los sindicatos, las nuevas condiciones objetivas de la economía, de apertura comercial y cambio tecnológico, comenzaban a socavar los cimientos del viejo arreglo corporativo. Además, después de la crisis de 1982, las carencias sociales comenzaron a traducirse en demandas de reforma política y cuestionamientos para el partido en el gobierno, que cada vez tuvo mayor dificultad para ejercer el control social que antes lograba vía movilidad social, económica y política.³⁶⁰

Así, los tradicionales vínculos de influencia mutua entre sindicatos y las políticas gubernamentales comenzaron a deteriorarse.³⁶¹ Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, la patronal cabildeó de manera persistente reformar la Ley Federal del Trabajo para flexibilizar la contratación y las prácticas laborales y restringir aún más el derecho de huelga.³⁶² Si bien el presidente en un principio se mostró dispuesto a llevar a cabo dichas modificaciones, las presiones por parte del sindicalismo oficial y las negociaciones para firmar el Tratado de Libre Comercial de América del Norte (TLCAN) fueron suficientes para anular el cambio en la legislación laboral.

El TLCAN, que entró en vigor el 1 de enero de 1994, implementó la eliminación de los aranceles y barreras no arancelarias a bienes y servicios e incorporó la liberalización de flujos de inversión extranjera. El TLCAN fue el pionero de una serie de tratados que se consolidarían con varios países de América Latina, con Europa y más tarde con Asia. En unos cuantos lustros, México, que había sido por décadas ejemplo de proteccionismo nacionalista, se convirtió en uno de los principales promotores del libre comercio.

A pesar de todos estos cambios, las organizaciones oficialistas fueron capaces de sobrevivir. Bajo la guía de Fidel Velázquez como viejo líder de la CTM, los grupos laborales concedieron estratégicamente a Carlos Salinas la libertad de implementar sus políticas económicas neoliberales, al tiempo que se concentraron en mantener las fuentes institucionales de su poder político. La alianza seguiría vigente; pero la apertura y la

³⁵⁹ I. Bizberg, art. cit., p.717.

³⁶⁰ C. Alba Vega, “México después del TLCAN...”, art. cit. p. 184.

³⁶¹ R. Trejo Delarbre, *op.cit.*, p. 397.

³⁶² Gabriel Pérez Pérez, “Ley Federal del Trabajo: crónica de una reforma anunciada”, *El cotidiano* 184 (2014), p. 91.

competencia económicas generarían indirectamente una fuerza que terminaría por romper los diques del control político.

Las pensiones a revisión

La liberalización económica durante las décadas de 1980 y 1990 incidió profundamente en el debate y conflicto respecto al futuro de la seguridad social. La situación financiera del IMSS y del ISSSTE se vio gravemente afectada por la crisis económica; la inflación afectó las reservas y redujo las nuevas contribuciones a los sistemas de pensiones, al tiempo que la tasa de dependencia creció como consecuencia de la disminución del empleo.³⁶³ La carga financiera que representaban los pasivos laborales exigía cambios sustanciales, pero la propia estrechez económica del país dificultaba emprender esos cambios con la profundidad necesaria.

El IMSS enfrentaba riesgos financieros que era urgente atender. Como respuesta, el gobierno implementó una serie de reformas en 1986, 1988 y 1990. La primera reforma aumentó el nivel de contribuciones, pero concentró toda la carga en los empleadores. En 1988 se indexaron las pensiones al salario mínimo, que para ese tiempo habían sufrido una merma muy severa causa de la inflación. En 1990 se incrementaron las contribuciones, otra vez con cargo a la parte patronal.³⁶⁴ Eran medidas que paliaban la pérdida del poder adquisitivo de los pensionados, pero a costa de elevar la carga para los patrones y eventualmente de inhibir la inversión.

Por otro lado, es notable que aun en las circunstancias económicas críticas como las que se vivieron en la década de 1980, los empleados públicos conservaron e incluso incrementaron sus prestaciones, acaso por la necesidad del gobierno de mantener su lealtad política. En 1983 se publicó una nueva ley del ISSSTE.³⁶⁵ El número de seguros y prestaciones aumentó de 14 a 20 y sin embargo las aportaciones de los trabajadores y de las dependencias no se incrementaron. Además, para tener derecho a la pensión jubilatoria, se

³⁶³ C. Alba Vega, "México después del TLCAN..." , art. cit., p. 171.

³⁶⁴ M. Dion, *op. cit.*, pp. 117-119.

³⁶⁵ Es importante destacar el aumento constante en los derechohabientes. Cuando se creó el Instituto en 1960 había 488 mil derechohabientes, equivalente a 1.4% de la población total del país; para 1983, la población amparada había crecido más de 11 veces, con 5 millones 611 mil trabajadores, que representaban 7.6% de la población nacional.

estableció como requisito 30 años de servicio para recibir 100% del salario sin importar la edad. Posteriormente, en 1986 se disminuyó el mínimo de cotización de 30 a 28 años para las mujeres, y se bajó de 3 a 1 el número de años para obtener el sueldo promedio sobre el que se calcularía la pensión. En conjunto, todas estas modificaciones gestaron un factor de riesgo para la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones del ISSSTE, pues los cambios en las tendencias demográficas ya avisaban las dificultades venideras: en la década de 1980 el número de trabajadores del Estado aumentó 40%, mientras que los pensionados lo hicieron en un 200%.³⁶⁶ En julio de 1992 se llevó a cabo otra reforma para aumentar un seguro más a los 20 que el ISSSTE ya ofrecía. Además, se modificó el artículo 25 para eliminar la cuota de 4% del monto de la pensión, que los pensionados pagaban para financiar su seguro de enfermedad y maternidad. También se estableció que todas las pensiones aumentarían conforme al incremento del salario mínimo general en el Distrito Federal (Anexo, cuadro 1).

Con esta tendencia al alza en los beneficios pensionarios, las finanzas del ISSSTE estaban condenadas al agotamiento. De hecho, la insuficiencia de ingresos para cubrir la variedad de seguros y prestaciones que el Instituto ofrecía provocó que las reservas destinadas al pago de pensiones disminuyeran progresivamente hasta agotarse por completo en 1992. En consecuencia, desde 1993 el Gobierno Federal se encarga de cubrir esos gastos. Además, existía un problema estructural que erosionaba los fondos de pensiones aun en condiciones económicas más favorables: dados los niveles de cotización, para sostener el sistema de pensiones se requerían 14.3 trabajadores por pensionado, pero esta condición sólo se cumplió entre 1974 y 1985.³⁶⁷ De ahí en adelante, la razón activo/jubilado sería cada vez más deficitaria.

La economía mostraba dificultades una vez más. El período de recuperación y crecimiento económico que se había experimentado entre 1990 y 1994 se rompió abruptamente en diciembre de este último año. La acumulación de desequilibrios macroeconómicos disimulados, la inestabilidad política³⁶⁸ y el sostenimiento artificial de la

³⁶⁶ Miguel Ángel Yunes, *op. cit.*, p. 149.

³⁶⁷ *Ibid.*, pp. 165 y 166.

³⁶⁸ A lo largo de 1994 ocurrieron el levantamiento zapatista en Chiapas, el asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio y el asesinato de Francisco Ruiz Massieu, secretario general del PRI. Una visión periodística, pero amplia y muy ilustrativa de los avatares de ese año se encuentra en: Andrés Oppenheimer, *México: en la frontera del caos*. México, Javier Vergara Editor, 1996.

paridad del peso frente al dólar culminó con una drástica devaluación, fuga masiva de capitales, la caída de 7% del PIB e inflación de 50%.³⁶⁹ Fue necesario un severo ajuste financiero con elevación sustancial de las tasas de interés y restricción del gasto público, que dos años después permitió la recuperación económica sobre bases más estables. Pero el daño al poder adquisitivo de los trabajadores estaba hecho y el salario medio real de cotización al IMSS de los trabajadores se mermó sensiblemente, al tiempo que la inflación erosionaba el valor real de las pensiones.

Las crisis económicas de 1982, 1987 y 1994-1995, junto con el proceso de reestructuración económica, debilitaron los cimientos de legitimidad política que se había fincado desde el período cardenista. Uno de los pilares más afectados fue el sindicalismo tradicional, que ahora debía operar bajo un Estado con menos recursos económicos para hacer concesiones, un mercado más abierto, además de un pluralismo político cada vez más vigoroso, que hicieron del corporativismo un instrumento de representación poco eficaz. El propio Congreso del Trabajo, símbolo máximo de la unidad e influencia política del movimiento obrero oficial desde la década de 1960, se fue fragmentando hasta casi desaparecer. En 1997 se dio una ruptura al interior de este órgano, que culminó con la creación de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), el 28 de noviembre de 1998.³⁷⁰ Como apunta Trejo, “si bien no puede hablarse de un desmantelamiento completo ni definitivo del corporativismo, posiblemente sí resulte adecuado señalar que existen modificaciones en los equilibrios que han conferido legitimidad y sustento al Estado...”.³⁷¹ Muchos grandes y pequeños sindicatos tradicionales subsistieron, pero en forma fragmentada y con menor influencia en el gobierno. Una parte de las dirigencias sindicales mantuvo su alianza con el PRI, pero el control político sobre los agremiados se diluyó en el pluripartidismo emergente.

El cambio de modelo económico y la llegada de la economía global tomaron a muchas organizaciones obreras desprevenidas. Su habilidad de negociación se mermó y su

³⁶⁹ Manuel Suárez Mier, "Principales diferencias entre la economía mexicana de hoy y la de hace 15 años", en Luis Rubio (coord.), *Políticas económicas del México contemporáneo*. México, FCE-Conaculta, 2001, p. 84.

³⁷⁰ La UNT surgió sin el apoyo gubernamental. Tuvo una dirección tripartita, formada por sus principales sindicatos: el Sindicato de Trabajadores Electricistas de la República mexicana (STERM), el Sindicato de Trabajadores del Seguro Social (SNTS) y el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Autónoma de México (STUNAM). (Irma Janet Oropeza Eng, *Una boma de tiempo: el Régimen de Jubilaciones Pensiones de los trabajadores del IMSS*, Tesis, Colmex, 2008, p. 34.)

³⁷¹ Raúl Trejo, *op.cit.*, p. 398.

influencia en el gobierno para las decisiones de política económica y social se redujo considerablemente. Este nuevo balance en las fuerzas políticas tuvo efectos en la ola de reformas a los sistemas de pensiones que comenzó con la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro en 1992, y que reflejan lo que Rosanvallón denomina “crisis ideológica del estado de bienestar.”³⁷²

CAPÍTULO IV

CRISIS EN LOS SISTEMAS DE PENSIONES Y SUS REFORMAS

4.1 El origen del déficit y la crisis financiera

Durante sus primeras décadas de existencia, los sistemas de pensiones funcionaron razonablemente bien desde el punto de vista financiero. Aunque casi ninguno preveía un nivel de cotizaciones adecuado, la incorporación de grandes masas de trabajadores permitía recaudar los fondos necesarios para pagar las pensiones de las primeras generaciones de retirados. Sin embargo, esos sistemas pensionarios adolecían de dos grandes fallas desde el punto de vista social: la mayoría de los jubilados recibía pensiones muy modestas o claramente insuficientes, y la población trabajadora de la economía informal (rural y urbana) quedaba excluida de esa protección.

Con el tiempo, el agotamiento del modelo de desarrollo ISI socavó las bases que sustentaban la economía e impactó negativamente en los arreglos institucionales que permitían el funcionamiento del sistema de seguridad social.³⁷³ No obstante, mientras que los signos de desgaste comenzaron a hacerse más visibles, el gobierno continuó otorgando beneficios pensionarios sin atender el equilibrio actuarial, que agudizaban los problemas financieros y desatarían más tarde la crisis en los sistemas de pensiones.

Además de las concesiones laborales acumuladas durante décadas al amparo del sistema corporativista, algunos otros factores incidieron en que los sistemas de pensiones

³⁷² P. Rosanvallón, *op. cit.*, p. 9.

³⁷³ Luis Miguel Pavón León y Arturo Méndez Montero, “La crisis del Instituto Mexicano del Seguro Social”, Universidad Veracruzana, 2011, disponible en <http://www.medigraphic.com/pdfs/veracruzana/muv-2011/muv112g.pdf>

mexicanos fueran insostenibles. Uno de ellos es el envejecimiento demográfico, resultado del avance social y económico que incrementó la esperanza de vida, y de una política de población que disminuyó la fecundidad.³⁷⁴ El progreso social, económico y de los sistemas de salud produce un descenso de la tasa de mortalidad y un aumento de la esperanza de vida; al mismo tiempo, un mayor nivel de escolaridad y la incorporación de la mujer a la vida laboral dan como resultado la disminución de las tasas de natalidad, y todo ello, después de una expansión de la población en edad productiva, genera el envejecimiento paulatino de la población.

Bastan unas cuantas cifras para ilustrar el fenómeno. De acuerdo con el INEGI, en 1930 las personas vivían en promedio 34 años; en 1970 este indicador aumentó a 61; en el 2000 fue de 74 y en 2014 de 75 años (Anexo, Gráfica 1). Además, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 1950 la proporción de adultos mayores (60 años y más) en México fue de 7%; se estima que en 2025 ascienda a 14%, y en 2050, uno de cada cuatro mexicanos pertenecerá a la tercera edad.³⁷⁵ (Anexo, Gráfica 2.) Por ende, durante las próximas décadas habrá cada día más adultos mayores en retiro y, proporcionalmente, menos personas en edad productiva.

Estos cambios demográficos tienen efectos negativos sobre los sistemas de pensiones basados en el sistema de reparto: la tasa de dependencia aumenta, lo que hace insuficiente las cotizaciones para sufragar las pensiones, y además éstas deben otorgarse a los retirados durante más tiempo, por el aumento de la esperanza de vida. También los sistemas de cuentas individuales se ven afectados por la transición demográfica, pues los trabajadores deben ahorrar durante más años para poder sufragar su vejez, que también durará muchos años más. Conceptualmente, la propia naturaleza del seguro social se ve afectada, pues la enorme cantidad de jubilados hace que la vejez deje de considerarse como una contingencia.³⁷⁶

También debe anotarse que los costos del retiro no son únicamente el monto de la pensión, sino también los gastos médicos que se requieren. A medida que la población envejece, aumenta la incidencia y prevalencia de enfermedades crónico-degenerativas, que significan atención y desembolsos. “Se proyecta que más del 60% de las pensiones tendrán

³⁷⁴ Roberto Ham Chande, “Envejecimiento demográfico”, *DemoS*, 16 (2003), p. 42.

³⁷⁵ “Así vive la población adulta mayor en México”, *El Universal*, México, 14 de junio, 2012.

³⁷⁶ P. Rosanvallon, *op. cit.*, 27.

montos menores a tres salarios mínimos, mientras que el costo médico en las edades avanzadas sobrepasará esa cantidad”.³⁷⁷

Otra fuente de debilidad financiera, prácticamente fundacional, fue el nivel extremadamente bajo de las cotizaciones para el SIVCM (de 6% entre patrón y trabajadores), que rigió hasta 1990, y del SEM, de 12.5%, que jamás logró ser autofinanciable. De hecho, cuando se fundó el IMSS no había infraestructura preexistente de servicios médicos para, ni tampoco fondos públicos para construirla. En consecuencia, el fondo del SIVCM fue la única fuente de financiamiento disponible, y con ello se construyó el complejo médico hospitalario de la institución.³⁷⁸

Un problema fundamental de las pensiones de jubilación, vejez o retiro consiste en su grave deformación. El haber establecido edades convencionales fijas de jubilación y el derecho al retiro a partir de mínimos de antigüedad, permitió que muchas personas que podían continuar trabajando se convirtieran artificialmente en elementos pasivos y sólo consumidores. Peor aún, estas prestaciones son verdaderos subsidios para ex trabajadores desde edades tempranas, quienes con frecuencia continúan trabajando en forma remunerada.³⁷⁹ Esto es lo que Aguirre llama “pensión sin necesidad.”³⁸⁰

Otro factor de descapitalización en algunos sistemas de pensiones es que no consideran un salario promedio de los últimos años para fijar el monto de la pensión y más bien otorgan las pensiones con base en el último salario cotizado. Esto afecta financieramente al sistema, porque las contribuciones no tienen equivalencia con la pensión que recibe el retirado; pero lo más serio ha sido que artificialmente se otorguen incrementos importantes o doble plaza poco tiempo antes de la fecha de su jubilación.³⁸¹ A ello hay que sumar el gran número de derechohabientes que reciben una pensión por invalidez, viudez y orfandad, las pensiones anticipadas debido a privilegios contractuales y los mecanismos informales que permiten obtener una pensión mediante la invalidez simulada.

³⁷⁷ R. Ham Chande, art. cit., p.43.

³⁷⁸ V. Brachet-Márquez, *op. cit.*, p. 310.

³⁷⁹ Alejandro Hazas Sánchez y Juan Antonio Andrade Monreal, “Aplicación de nuevas metodologías y estructuras que permitan rescatar la solvencia financiera de los sistemas de pensiones”, en Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Comisión de Seguridad Social, *Sistemas estatales de pensiones*, México, 2006, p. 75

³⁸⁰ F. M. Aguirre, *op. cit.*, p. 18.

³⁸¹ *Ibid.*, p. 36.

Por otra parte, no puede negarse que la administración de los sistemas de pensiones también contribuyó a su déficit crónico. Aun antes de los cambios demográficos descritos, los organismos de seguridad social incurrieron en errores de planeación, ineficiencia, corrupción y liberalidad en el uso de los ahorros para retiro. Debe recordarse que cuando se originaron los organismos de seguridad social, hubo un flujo creciente de ingresos por cuotas destinadas al financiamiento de pensiones de retiro que, por razones naturales, no se harían efectivas sino hasta décadas después, cuando se jubilaran las primeras generaciones de trabajadores.³⁸² Ello significó una disponibilidad de recursos muy atractiva para destinarlos a otros fines. Sin embargo, también debe señalarse que desde sus inicios actuariales y legales, una parte de este capital estaba destinado a infraestructura médica y programas de beneficio social que se cumplieron en buena medida.

El entorno económico y la dinámica del mercado de trabajo influyen de manera sustantiva sobre la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones. A raíz del colapso económico de 1982, la economía mexicana entró en un largo período de bajo crecimiento que frenó el ritmo de incorporación de trabajadores asalariados y, por lo tanto, de nuevas cotizaciones a la seguridad social. El aparato estatal sufrió una contracción que también afectaría a las cotizaciones a sus respectivos sistemas pensionarios. El sector de la economía informal se expandió y disminuyó el peso relativo del sector formal en la PEA. Sumado a ello, la implementación de políticas de corte neoliberal tuvo entre sus consecuencias la flexibilización de las relaciones laborales, que se tradujo, entre otras cosas, en menos cotizaciones para el Seguro Social.

Esta serie de factores tienen parte de su raíz en la concesión irresponsable de beneficios contractuales al amparo del sistema corporativista, dando lugar a la inviabilidad económica de los sistemas de pensiones que hoy es más que visible. Desde décadas atrás se hicieron advertencias sobre la insuficiencia del nivel de cotizaciones para financiar las pensiones otorgadas. Técnicamente, las estimaciones del desequilibrio se mostraban en los crecientes déficits de los balances actuariales. Este desequilibrio se desconoció por las

³⁸² Héctor Ulises García Nieto y Arturo A. Pacheco Espejel (coords.), *El Instituto Mexicano del Seguro Social y la crisis financiera del esquema de jubilaciones y pensiones de sus trabajadores*, México, Friedrich Ebert, 2004, p. 168.

autoridades al extremo de cancelar los balances actuariales y se dejó crecer la brecha entre cotizaciones y beneficios.³⁸³

4.2 Las reformas a los sistemas de pensiones

El modelo chileno y la influencia del Banco Mundial

Chile fue el primer país en adoptar un sistema de pensiones basado en la capitalización individual. En 1981, el gobierno militar de Augusto Pinochet (1973-1990) introdujo un modelo pensionario de tres pilares: el primero consiste en una pensión mínima, garantizada por el Estado; el segundo en una cuenta individual de aportación obligatoria, y el tercero en una cuenta de ahorro voluntario. Los dos últimos pilares son administrados por aseguradoras privadas.³⁸⁴ Las administradoras de fondos de pensiones (AFP) se crearon para administrar las cuentas individuales de los trabajadores, cuyos aportes son capitalizados mediante las inversiones que efectúen las AFP. Al momento de la jubilación, el trabajador puede elegir entre obtener una renta vitalicia con una compañía de seguros o un plan de retiro programado mediante la AFP. Con esta reforma, el Estado se reservó facultades regulatorias, pero dejó de encargarse del pago de las pensiones.³⁸⁵

El sistema chileno fue una alternativa audaz de política pública, que prometía acabar con las dificultades a las que se enfrentaban los sistemas de pensiones. A mediados de la década de 1990, los agentes de Wall Street y Washington describieron al sistema chileno

³⁸³ Roberto Ham Chande, “La necesidad de escenarios prospectivos a largo plazo en la seguridad social”, en R. Ham Chande y B. Ramírez Lopez (coords.), *Encrucijadas, prospectivas y propuestas sobre la seguridad social en México*, México y Tijuana, Colef y UNAM, 2012, p. 123.

³⁸⁴ Emma Aguila, “Personal Retirement Accounts and Saving”, *American Economic Journal: Economic Policy*, 2011, num. 4, p. 3.

³⁸⁵ Julián F. Bertranou, “La política de la reforma a la seguridad social de México. Análisis de la formulación del Sistema de Ahorro para el Retiro”, *Estudios Sociológicos*, 13 (1995), p. 6.

como el “producto estrella” y “modelo” para la reforma de pensiones.³⁸⁶ Por su lado, un artículo del *New York Times* publicó en 1994 que “los fondos de pensiones privados han casi duplicado la tasa de ahorro (de Chile) en una década.”³⁸⁷

El modelo chileno fue especialmente influyente en América Latina. En los términos de Collier y Messick, tuvo lugar un proceso de “difusión espacial”, debido a los lazos culturales, económicos e institucionales que unen a los países de esta región. Además, algunas empresas chilenas, instituciones de investigación y agencias gubernamentales se encargaron de publicitar este nuevo tipo de sistema de pensiones. La influencia de este modelo es particularmente notable en la legislación de la reforma a los sistemas de pensiones en países latinoamericanos, que tienden a parecerse a la legislación chilena.³⁸⁸

Otro factor de la adopción de reformas a los sistemas de pensiones es la influencia que ejercen las instituciones financieras internacionales (IFI). De acuerdo con Sarah Brooks, “las condiciones impuestas a los préstamos de las IFI han reducido de manera efectiva la gama de modelos de política disponibles para los gobiernos, lo que erosiona la autonomía política doméstica.”³⁸⁹ Particularmente, el Banco Mundial (BM) desempeñó un papel importante en la promoción de la privatización de los sistemas de pensiones. En 1994 esta institución publicó *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth*, en el que se abogaba por un sistema de pensiones constituido por tres pilares, similar al sistema chileno. Además, esta institución concedió asistencia técnica y préstamos para que los países, incluyendo México, reformaran sus sistemas de pensiones.

Otras IFI, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), también promovieron la privatización de los sistemas de pensiones. Particularmente, el BID tuvo un papel importante durante la década de 1990, cuando impulsó amplias investigaciones en la materia y al igual que el BM, otorgó asistencia técnica y préstamos a los países que llevaron a cabo estas reformas. No obstante, el BID fue más flexible en cuanto al modelo de reforma que debía implementarse.³⁹⁰

³⁸⁶ Sarah M. Brooks, “Interdependent and Domestic Foundations of Policy Change: The Diffusion of Pension Privatization around the World”, *International Studies Quarterly*, 49 (2005), p. 280.

³⁸⁷ James Brooke, “Quiet Revolution in Latin Pensions”, *New York Times*, 10 de septiembre, 1994, p. 27, citado por Raúl L. Madrid, art. cit., p. 30.

³⁸⁸ R. L. Madrid, art. cit., pp. 32-33.

³⁸⁹ Sarah M. Brooks, art. cit., p. 276.

³⁹⁰ Raúl Madrid, “The Politics and Economics of Pension Privatization in Latin America”, *Latin American Research Review*, 2 (2002), pp. 166-167.

El Sistema de Ahorro para el Retiro

México no quedó exento de la influencia chilena y del BM en cuanto a las reformas de sus sistemas de pensiones. La propuesta basada en capitalización individual se conjugaba bien con los ejes del nuevo modelo económico: liberalización comercial, incursión en los mercados financieros globales, contracción del gasto público; todos parecían seguirse con el modelo de pensiones chileno.

En 1990, y tras un primer diagnóstico de la situación de las pensiones en México, se creó el Proyecto de Estabilización de Pensiones, coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México. La problematización oficial de la crisis pensionaria se esgrimía sobre dos ejes: el desfinanciamiento creciente del SIVCM del IMSS y los bajos niveles de ahorro interno en el país. Mediante la reforma al sistema de pensiones, el gobierno intentó enlazar (y solucionar) ambos.³⁹¹

A fines de 1990, el gobierno tuvo listo un primer esbozo de reformulación del sistema, el cual no fue conocido públicamente y aún tenía muchas imprecisiones. La propuesta tenía tres elementos fundamentales: 1) creación inmediata de un sistema de pensiones complementario al de seguridad social pública de IMSS e ISSSTE, administrado de forma privada; 2) incorporación gradual de las aportaciones al IMSS al sistema complementario, y 3) las cuotas al sistema irían en ascenso hasta la privatización total. El esbozo se presentó informalmente ante las autoridades del IMSS y la Unión Social de Empresarios Mexicanos (USEM). Las primeras se opusieron a la privatización total del sistema, aun en forma gradual, por considerar que debía conservarse el esquema de administración estatal para preservar condiciones de solidaridad y equidad. Por su parte, la USEM estuvo de acuerdo con la transferencia gradual de responsabilidades estatales al ámbito privado, pero manifestó su temor a que ello implicara incrementar las aportaciones patronales, ante la inserción mexicana en el mercado mundial.³⁹²

A mediados de 1991, el gobierno precisó su propuesta de reforma al sistema de pensiones y la presentó ante el Congreso del Trabajo (CT). A partir de ahí comenzaron las

³⁹¹ Julián F. Bertranou, art. cit., p. 8

³⁹² *Ibid*, p. 9

negociaciones con los representantes gremiales. En una primera etapa, el rechazo sindical al proyecto fue contundente, pues éste fue percibido como amenaza a los recursos de los que los sindicatos disponían mediante el arreglo corporativo, ya de por sí debilitado en los últimos años. Después, el gobierno decidió dar mayor cabida a los sindicatos y ampliar el espacio de discusión de la reforma, que culminó en 1992 con la formulación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).³⁹³

El SAR fue debatido en el Congreso, pero pasó sin mayor dificultad u oposición de los sindicatos, ya que fue promovido como un nuevo beneficio pagado por los empleadores. Así, el 1 de mayo de 1992 se instrumentó el SAR como mecanismo complementario a las pensiones que el IMSS otorgaba. La cuenta individual de los trabajadores se integraba por dos subcuentas: una integrada por 2% del salario base de cotización para el retiro y otra por 5% para el Fondo de Vivienda. Ambas subcuentas están constituidas por las aportaciones de los patrones. Poco tiempo después, con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1993, el SAR se integró como un mecanismo complementario al sistema del ISSSTE, en el que las dependencias gubernamentales y entidades sufragarían la subcuenta de retiro y la del FOVISSSTE. Luego, con el objetivo de crear un marco regulatorio para supervisar las cuentas individuales, en 1994 se creó la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).³⁹⁴

La reforma de 1992 debe entenderse como muestra de la importancia que aún tenía el sector obrero. A pesar de que su poder negociador se deterioró en la década de 1980, el movimiento sindical todavía jugaba un papel relevante en la definición de política pública, en el marco de los acuerdos tripartitas característicos del sistema corporativo mexicano.³⁹⁵ La intención del gobierno de privatizar el sistema de pensiones encontró un obstáculo en la resistencia sindical; de ahí que esta medida se planteara no como un sustituto del viejo sistema de reparto, sino como un beneficio adicional para los trabajadores.

No obstante, no deben perderse de vista las condiciones económicas de esos años, y por tanto los otros intereses que imperaban en torno a los sistemas de pensiones. En el marco de la liberalización económica, en 1989 se inició el proceso de privatización de la banca comercial mexicana, que en 1992 desembocó en 18 instituciones de crédito privadas.

³⁹³ *Ibid.*, p. 11-14.

³⁹⁴ Michelle Dion, *op. cit.*, 2010, pp. 124-125.

³⁹⁵ Julián F. Bertranou, art., cit., p.11.

Éstas presionaron a la SHCP y al Banco de México para crear instrumentos de captación financiera que permitieran estabilizar la oferta monetaria, la cual estaba muy restringida; uno de ellos fueron los fondos de pensiones individualizados.³⁹⁶

La creación del SAR no logró convertirse en la herramienta del gobierno para solucionar el desfinanciamiento del SIVCM. No obstante, fungió como el primer escalón para llevar a cabo una reforma de mayor alcance para privatizar los sistemas de pensiones, del IMSS en 1997 y del ISSSTE en 2007, que tenderían a la edificación de un sistema de tipo anglosajón, en los términos propuestos por Esping-Andersen.

La reforma del IMSS

Reformar el sistema de pensiones del Seguro Social todavía era un tema pendiente en la agenda del gobierno federal. Las finanzas del Instituto parecían estrangularse y las presiones de organismos internacionales para reformar el sistema seguían vigentes. En 1994 fue electo presidente Ernesto Zedillo, quien en el marco de las privatizaciones y la liberalización económica en marcha, tendría la tarea de embonar el nuevo modelo económico con el de seguridad social.

En noviembre de 1994, antes de que el nuevo presidente entrara en funciones, el Consejo Técnico del IMSS aprobó la creación del Centro de Desarrollo Estratégico para la Seguridad Social (CEDESS), un *think-tank* multidisciplinario, organizado para trabajar de forma independiente del IMSS y desarrollar una propuesta de reforma. El personal del CEDESS tenía contacto con algunos altos funcionarios del IMSS, líderes del sector empresarial, organizaciones internacionales como el BM, la OIT y la OCDE, y representantes del ISSSTE, Infonavit, Hacienda, Banco de México y CONSAR, pero se intentó que el proceso de reforma quedara al margen del sector trabajador y de la mayoría de la burocracia del IMSS.³⁹⁷

Mientras el CEDESS trabajaba fuera del ojo público, Genaro Borrego Estrada, Director General del IMSS, sugirió al presidente Zedillo llevar a cabo un diagnóstico formal –y muy publicitado– de los problemas que enfrentaba el Instituto, con el fin de

³⁹⁶ *Ibid.*, p. 10

³⁹⁷ M. Dion, *op.cit.*, pp. 126-127.

obtener el apoyo necesario para llevar a cabo una reforma. Así, en marzo de 1995 se presentó el informe oficial “Fortalezas y Debilidades del IMSS”.³⁹⁸ En este diagnóstico se destacaron cinco puntos a considerar para elaborar una propuesta de reforma: el sistema de seguridad social no se privatizaría; no habría aumento en aportaciones obrero-patronales; equilibrio financiero; el IMSS como promotor de empleo y productividad, y consenso de los trabajadores para la nueva etapa del Instituto.³⁹⁹ Pero también se hizo mucho énfasis en que el desfinanciamiento del IMSS se debía en buena medida a los onerosos beneficios de los que gozaban los trabajadores del Instituto.

Por su parte, en abril de 1995 el CEDESS concluyó el “Proyecto Águila”, una propuesta de reforma para cada uno de los ramos de aseguramiento, que advertía que “las expectativas de cambio serán muy elevadas en la opinión pública, que además manifestará incertidumbre, cierta reticencia y exigencia de cambios que se traduzcan en beneficios tangibles.”⁴⁰⁰ Esta propuesta sirvió como base para la reforma final, lo que evidenció la influencia de los técnicos, cuyo poder reside, de acuerdo con Vernon, “en su capacidad para elegir las alternativas técnicas que se presentan a los políticos.”⁴⁰¹

Una vez publicado el diagnóstico oficial, distintos actores comenzaron a circular sus propuestas para reformar el sistema de pensiones del IMSS; la más publicitada fue la del Consejo Coordinador Empresarial (CCE). Su planteamiento enfatizaba la importancia de evitar incrementos en las tasas de contribución -porque ello afectaría la competitividad económica del país-, sugería la creación de cuentas individuales e incrementar la edad mínima de retiro. Las propuestas de otras organizaciones empresariales como la Coparmex eran muy similares a las del CCE.⁴⁰²

Como era de esperarse, los sindicatos se opusieron a la privatización del sistema de pensiones y presentaron su propia propuesta de reforma. La CTM, el Congreso del Trabajo y el SNTSS denunciaron que los problemas financieros del IMSS se explicaban por el desempleo, los bajos salarios y la insuficiencia de las contribuciones del gobierno. A esta

³⁹⁸ *Ibid.*, p. 129.

³⁹⁹ Héctor Ulises García Nieto y Arturo A. Pacheco Espejel (coords.), *op.cit.*, p. 38.

⁴⁰⁰ “Elaborado en marzo por un grupo técnico, el Proyecto Águila es el sustento de los cambios propuestos para el seguro social”, *Proceso*, noviembre, 1995, disponible en <http://www.proceso.com.mx/170777/elaborado-en-marzo-por-un-grupo-tecnico-el-proyecto-aguila-es-el-sustento-de-los-cambios-propuestos-para-el-seguro-soci>.

⁴⁰¹ Raymond Vernon, *op. cit.*, p. 137.

⁴⁰² M. Dion, *op.cit.*, p. 129

resistencia se sumaron los retirados y pensionados del IMSS, quienes se organizaron en el Movimiento Unificador Nacional de Jubilados y Pensionados, MUNJP. Debe mencionarse que la primera propuesta de reforma que presentó el sector trabajador –a diferencia de la del sector empresarial- carecía de sofisticación técnica y más bien reiteraba la necesidad de garantizar una pensión digna.⁴⁰³

En octubre de 1995, Borrego Estrada organizó una serie de mesas redondas bastante publicitadas, que convocó a trabajadores, empresariado y líderes gubernamentales para discutir la reforma del IMSS. En noviembre, el Congreso del Trabajo y el CCE sintetizaron los hallazgos de estas mesas en un documento que se entregó al presidente con el objetivo de formular una nueva propuesta de reforma, que fue entregada al Congreso en diciembre de ese mismo año. Comenzaron entonces las negociaciones con líderes sindicales afiliados al PRI y con otros partidos políticos. La oposición de los trabajadores derivó en 68 modificaciones al proyecto original que el IMSS envió al Poder Legislativo.⁴⁰⁴ Los partidos de oposición (principalmente PAN y PRD) votaron en contra de la reforma, pero el PRI contaba con mayoría en el Congreso y la propuesta se aprobó.⁴⁰⁵

Se inauguró así una nueva etapa de la seguridad social mexicana. El 1 de julio de 1997 entró en vigor la nueva Ley del Seguro Social, que sustituyó a la de 1973. A partir de entonces, los trabajadores asegurados en el IMSS, tanto del sector privado cuanto de las entidades gubernamentales regidas por el apartado A del artículo 123 constitucional, contarían con un nuevo sistema de pensiones. Con la reforma se dividió el seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (SIVCM) del IMSS, en seguro de invalidez y vida (SIV) y en seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV). El IMSS continuó a cargo de los seguros de enfermedades y maternidad (SEM), invalidez y vida (SIV), riesgos de trabajo (SRT), y guarderías y prestaciones sociales (SGPS), mientras que los recursos destinados al RCV se transfirieron a las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afores).

⁴⁰³ *Ibid.*, pp. 129-130.

⁴⁰⁴ Durante ese mes tuvo lugar una “mega marcha” en la Ciudad de México en contra de las reformas a la LSS. En dicho evento participaron el SNTSS y 13 organizaciones más, entre las que destacan por su número el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM). (Georgina Almendaro Setién (coord.), *Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social*, México, SNTSS- Comité Ejecutivo Nacional 2002-2006, 2004, p. 150).

⁴⁰⁵ M. Dion, *op.cit.*, pp. 134 y 141.

Las afores son instituciones financieras privadas, encargadas de administrar los recursos provenientes de las aportaciones tripartitas que se depositan en la cuenta individual de cada trabajador para su retiro. Mediante este mecanismo, las aportaciones se canalizan a las Sociedades de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro (Siefores), que se encargan de invertir estos recursos para obtener rendimientos e incrementar el saldo disponible.⁴⁰⁶ La competencia entre afores depende de las diferencias en las comisiones y rendimientos que éstas ofrecen.

Con la reforma se estableció que, además de elegir entre las afores privadas, el trabajador puede optar por depositar sus contribuciones en la Afore Siglo XXI. Ésta fue creada como concesión al sector trabajador que en principio se opuso a la privatización del sistema. Se estipuló que sería administrada por el mismo IMSS, con el objetivo de ofrecer tasas y comisiones preferenciales para los afiliados.

La nueva LSS estableció que la pensión de vejez se otorgará a los derechohabientes a los 65 años de edad y la de cesantía a los 60 años, siempre y cuando hubieren cotizado 1250 semanas, en lugar de las 500 que la ley de 1973 establecía. El trabajador que, llegando a la edad requerida, no reúna las semanas de cotización señaladas, podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias para que opere su pensión.⁴⁰⁷

El sistema de pensiones se sustenta en tres pilares: uno de Contribución Definida (CD), compuesto por las contribuciones obligatorias; uno de ahorro voluntario y otro de Beneficio Definido (BD). Este último consiste en una pensión mínima que el Estado garantiza a aquellos trabajadores que, cumpliendo los requisitos de edad y años de cotización, no logren ahorrar lo equivalente a un salario mínimo. Todos los trabajadores afiliados al IMSS tienen una cuenta individual que a la vez se compone por tres subcuentas: retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, vivienda y aportaciones voluntarias.

La reforma también contempla la llamada “generación de transición”: aquellos empleados que cotizaron al sistema anterior, pero que pueden elegir al momento de su

⁴⁰⁶ Adolfo Albo *et al*, *Hacia el fortalecimiento de los sistemas de pensiones en México. Visión y propuestas de reforma*, México, BBVA, 2007, p. 64.

⁴⁰⁷ LSS, artículo 154.

retiro si desean pensionarse conforme a la Ley de 1973 o la de 1997.⁴⁰⁸ Por otro lado, los trabajadores que se afilien al IMSS a partir de julio de 1997 fueron incorporados al nuevo esquema de CD. Por su parte, las pensiones de los trabajadores que ya estaban retirados antes de la reforma quedaron garantizadas con cargo al gobierno federal.

Debe destacarse que cuando se aprobó la reforma, las confederaciones trabajadoras más importantes, como la CTM y la CROM, se habían debilitado de manera significativa por los cambios en el mercado laboral, derivados del nuevo modelo de desarrollo económico. Además, los cambios en el sistema político, que presionaban hacia una mayor democratización, debilitaron la posición privilegiada de los líderes sindicales, cuya importancia en el partido del gobierno era cada vez menor.

No obstante, los empleados públicos eran un sector que aún tenía cabida en el sistema corporativo y cuyo peso político le permitió mantener el sistema de pensiones de reparto. A pesar de que participaron activamente en las negociaciones sobre la reforma, los trabajadores del IMSS conservaron sus beneficios pensionarios. Por otro lado, aunque los empleados de los gobiernos federal y estatales presentaban una razón de dependencia mucho más alta que la de los afiliados al IMSS y contaban con beneficios más generosos – y hasta excesivos-, lo que derivaba en mayores dificultades financieras en su sistema de pensiones, la privatización del mismo le significaba al gobierno un costo político demasiado alto. De acuerdo con Borrego Estrada, el presidente Zedillo consideró incluir al ISSSTE en la reforma al sistema de pensiones; al consultarlo con Manuel Aguilera Gómez (director general del Instituto en aquella época), éste sugirió no hacerlo,⁴⁰⁹ pues al dejar al ISSSTE fuera de la reforma, el gobierno podría evitarse un conflicto directo con la FSTSE y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

La reforma del sistema de pensiones del IMSS pudo llevarse a cabo en el contexto de un proceso de liberalización y privatizaciones, y un debilitamiento de las organizaciones sindicales. Sin embargo, aunque disminuidos en su peso económico y político, los sindicatos tuvieron capacidad para negociar, limitar un tanto la privatización y moderar el ritmo del tránsito hacia el nuevo sistema. El Estado ya no dependía del pacto corporativista en el mismo grado que en décadas anteriores, pero no podía prescindir de tajo de él.

⁴⁰⁸ Al momento del retiro, se muestra al jubilado las anualidades previstas en ambos regímenes para que elija el que más le convenga.

⁴⁰⁹ M. Dion, *op.cit.*, p. 126.

ISSSTE: déficit y reforma

La situación financiera del sistema de pensiones del ISSSTE era aún más preocupante que la del IMSS. Los cambios en el gasto gubernamental, impulsados a partir de la década de 1980, implicaron un régimen de racionalización del aparato público que trajo consigo la contracción del número de trabajadores mediante programas de retiro voluntario. Por otro lado, las nuevas prestaciones que se otorgaron con la Ley de 1983 (sin los mecanismos de financiamiento correspondientes) significaron un aumento importante en el gasto pensionario, que debía cubrirse en un contexto en el que los ingresos por cuotas y aportaciones habían disminuido. Esta situación llevó a que en 1992 se agotara la reserva financiera del fondo de pensiones y a partir de 1993, el Gobierno Federal tuvo que cubrir el faltante mediante recursos adicionales. Además, el ISSSTE recurrió a fuentes alternas de financiamiento: se hicieron transferencias de los fondos de préstamos personales y de prestaciones sociales y culturales; también se obtuvieron líneas de crédito bancarias con un alto costo financiero e incluso se llegó a la suspensión del pago de impuestos federales.⁴¹⁰

En diciembre de 2001 se reformó la Ley del ISSSTE para actualizar el monto de las pensiones conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), una vez más, sin modificar las aportaciones para el fondo de pensiones. Este cambio agravó la situación del ISSSTE, que cada año debía cubrir a más jubilados y pensionados. En 2000 había 386 mil pensionados y 189 mil jubilados; en 2002 eran 442 mil y 221 mil respectivamente, y en 2004 la cifra llegó a 506 mil pensionados y 258 mil jubilados.⁴¹¹

Si bien los ingresos propios constituyen la parte más importante de los ingresos totales del ISSSTE, esta participación ha disminuido considerablemente. A ello hay que agregar que la razón entre trabajadores y pensionados cada vez es más baja. Para que el fondo de pensiones fuera suficiente, se requerían aportaciones de 14.3 trabajadores en

⁴¹⁰ Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) a dos años de la reforma”, Palacio Legislativo de San Lázaro, 2009, p. 6.

⁴¹¹ Debe aclararse que los pensionados se refiere a aquellas personas que reciben una pensión de invalidez o cesantía en edad avanzada; los jubilados son los que reciben una pensión de vejez. Cuarto Informe de Gobierno, 2004.

activo por cada pensionado, condición que sólo se cumplió entre 1974 y 1985.⁴¹² En 1982, había 20.3 trabajadores por cada pensionado, pero hacia 2006 esta razón había caído hasta seis a uno. Además, la combinación entre una jubilación a edad más temprana y el incremento en la expectativa de vida produjo que el tiempo de pago de las pensiones pasara de 2.5 años en promedio en 1984, a 23 años en 2006. La suma de estos factores propició que el fondo para el pago de pensiones presentara un desequilibrio actuarial y financiero acumulado, pues los ingresos por cuotas y aportaciones alcanzaban para cubrir sólo 45.0% de las pensiones en curso, y el restante se cubrió con subsidio fiscal.⁴¹³

A partir del año 2000, este déficit actuarial acumulado se incrementó velozmente. Mientras que entre 1995 y 2000 fue de 49.7 mil millones de pesos, para el período 2001-2006 aumentó a 139.3 mil millones, esto es casi tres veces. Mientras que en el año 2000 el subsidio federal fue de 11.4 mil millones de pesos, en 2006 alcanzó un monto cercano a 37.1 mil millones.⁴¹⁴ Sólo en el año 2007, el gobierno federal destinó 48 mil millones de pesos al pago de pensiones.⁴¹⁵

En resumen, entre 1960 y 2007 la población total amparada por el ISSSTE aumentó en poco más de 22 veces. Sin embargo, el crecimiento de los pensionados y sus familiares fue considerablemente mayor que el de los trabajadores asegurados y sus familiares. Mientras que el número de cotizantes aumentó cerca de 19 veces y el de sus familiares 22, los pensionados lo hicieron en 51 veces y sus familiares 53.⁴¹⁶ Para cubrir todos estos compromisos de seguridad social, el gobierno federal tuvo que aumentar las transferencias al ISSSTE, lo que significó desviar recursos fiscales que podrían haberse destinado a programas de desarrollo social, economía, seguridad pública, expansión de infraestructura y

⁴¹² *Ibid.*

⁴¹³ Grupo Funcional Desarrollo Social, "Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Regímenes de Pensiones y Jubilaciones.", Auditoría de desempeño 12-1-00GYN-07-0186 DS, p. 2.

⁴¹⁴ *Loc. cit.*

⁴¹⁵ M. Yunes, *op.cit.*, p. 162. Para ilustrar la magnitud de este subsidio (48 mil millones de pesos), conviene compararlo con las partidas presupuestales que en 2007 recibieron algunas dependencias. 1.2 VECES el presupuesto total autorizado para los poderes Legislativo y Judicial, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos; el presupuesto total aprobado para 9 dependencias federales: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Economía, Secretaría de Marina, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo, Secretaría de la Función Pública y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; cerca de 90% del gasto asignado a la Secretaría de Salud y 40% más que el presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social. (*Ibid.*, 163).

⁴¹⁶ M. Yunes, *op.cit.*, p. 153.

demás. Las cuotas y aportaciones para financiar las pensiones eran muy inferiores respecto a los beneficios otorgados: en 2007, las contribuciones cubrían sólo 22% del total de beneficios y el subsidio para sufragar el déficit resultante provenía de los impuestos de toda la población, incluyendo sectores no amparados por el sistema de seguridad social, que además son los más vulnerables.

Así pues, la debilidad financiera del ISSSTE se había convertido en un problema de gran magnitud, que requería acciones contundentes para solucionarlo. Las subsecuentes reformas a la ley del ISSSTE habían aumentado los beneficios pensionarios, sin prever recursos que los sustentaran.⁴¹⁷ Si bien la sostenibilidad del sistema de pensiones era una preocupación del gobierno incluso antes de que la crisis fuera tan visible, reformarlo era muy difícil debido a la fuerte oposición de la burocracia estatal, un sector social organizado que había fungido como factor por excelencia de apoyo y estabilidad, y que como apuntan Hicks y Swank, ejerce gran influencia sobre los programas de seguridad social.⁴¹⁸ Modificar los beneficios pensionarios de los trabajadores públicos, en un contexto de alta tensión política derivada de las elecciones del 2006, se convirtió en una apuesta audaz que modificó significativamente la manera en que operaba la seguridad social mexicana.

La ley del ISSSTE de 1983, vigente hasta 2007, establecía un sistema de pensiones financiado con las aportaciones de trabajadores y las cuotas de las dependencias o entidades del Estado. Sólo para las pensiones, el trabajador aportaba 3.5% del salario base de cotización (SBC) y las dependencias o entidades cubrían una cuota similar. Además, éstas destinaban un importe equivalente a 2% del SBC para la cuenta del SAR de 1992.

Los esfuerzos para reformar el sistema de pensiones del ISSSTE comenzaron en 2001, cuando el BM señaló como una de las líneas estratégicas para lograr la sostenibilidad fiscal y financiera del país que “le correspondería al sexenio de Vicente Fox propiciar una fuente más confiable de ahorros de largo plazo a los empleados federales, que permitiera la conversión de su plan de pensiones actual al mismo esquema de aportes definidos, capitalizado y administrado de forma privada usado por los trabajadores del sector privado.”⁴¹⁹ Así pues, el gobierno conformó un equipo dentro del Instituto, que estaría a

⁴¹⁷ Para ver reformas a la ley del ISSSTE en materia de pensiones revisar Anexo, Cuadro 1.

⁴¹⁸ A. M. Hicks y D. H. Swank, art. cit., p. 660.

⁴¹⁹ Odilia Ulloa Padilla y Miguel Alonso Raya, “ISSSTE: La reforma estructural del consenso dominante”, en Rosario Ortiz Magallón (coord.), *Diez años de reformas a la seguridad social en México. Balance*,

cargo de elaborar un diagnóstico financiero del sistema pensionario y la estrategia de implementación de la reforma.

A la par de este diagnóstico, un reporte de 2001 elaborado por LR & B Consultores estimó que la deuda implícita del sistema de pensiones del ISSSTE ascendía a más de dos veces el tamaño de la deuda pública del país.⁴²⁰ Con estas cifras, sumadas a la valuación actuarial que se realizó, el gobierno inició una campaña para dar a conocer la crisis en la que se encontraba inmerso el sistema pensionario y comenzó a buscar consensos para reformarlo. Durante 2003 y 2005 tuvieron lugar las negociaciones con la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), con el Poder Legislativo y con los trabajadores del Estado. El equipo a cargo de la reforma se reunió con líderes de más de 20 sindicatos y dialogó con representantes de la FSTSE. Inicialmente, éstos se opusieron completamente a cualquier reforma, porque que el gobierno se había rehusado a ceder en algunos puntos.⁴²¹

Las discrepancias entre la FSTSE y el gobierno en torno a la reforma del sistema de pensiones significaron una ruptura que marcaría una nueva etapa del sindicalismo. Lázaro Cárdenas había logrado agrupar a todos los sindicatos de trabajadores del Estado en la FSTSE y por décadas fue un factor central de apoyo al PRI, pues la mayoría de sus miembros estaban afiliados al partido.⁴²² Sin embargo, ese apoyo había disminuido silenciosamente a medida que el sistema de partidos se tornaba más plural y competitivo. Además, a partir de 2004 se produjo una división dentro de la FSTSE, que entre otras cosas derivó en el surgimiento de la Federación Democrática de Sindicatos de Servidores Públicos (FEDESSP)⁴²³, cuya dirigencia pronto caería en manos del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), con Elba Esther Gordillo a la cabeza. Esta nueva dinámica sindical puso fin al monopolio representativo de los trabajadores del Estado y en consecuencia complicó aún más las negociaciones para implementar la reforma.

perspectivas y propuestas, México, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, 2008, p. 138

⁴²⁰ M. Dion, *op.cit.*, p. 175.

⁴²¹ *Ibid.*, p. 177.

⁴²² El sindicato miembro más importante de la FSTSE era el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), pero desde la década de 1990 se presentaba como un sindicato independiente. Los estatutos daban el derecho a sus miembros de afiliarse a cualquier partido político. (*Ibid.*, p. 180.)

⁴²³ M. A. Yunes, *op. cit.*, p. 235.

En un escenario en el que el sistema corporativo estaba muy erosionado, el SNTE, ahora independiente del PRI, fue una excepción al debilitamiento sindical;⁴²⁴ tanto, que en agosto de 2005 fundó Nueva Alianza como su propio partido político. Esta nueva fuerza política era sin duda un aliado electoral atractivo, del que los gobiernos panistas pudieron allegarse para sacar adelante reformas trascendentales, como la del sistema de pensiones del ISSSTE.⁴²⁵ Como bien apunta Grindle, las posiciones burocráticas clave suelen otorgarse a personas que controlan facciones políticas importantes y que buscarán ejercer influencia autónoma sobre los programas y políticas de los que están a cargo.⁴²⁶ A cambio de apoyar la reforma, Gordillo logró expandir la influencia política del SNTE sobre el ISSSTE y obtuvo gran margen de maniobra en otras áreas del gobierno, como lo concerniente a la política educativa del Presidente Felipe Calderón, quien llegó a Los Pinos en 2006, tras una agitada y controversial contienda electoral.⁴²⁷

Finalmente, tras su aprobación en las dos cámaras del Congreso,⁴²⁸ el 31 de marzo de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley del ISSSTE. Para ese año, el Instituto tenía afiliados a más de 500 organismos de la administración pública, de los cuales 37.2% eran de carácter federal, 54.7% estatal y 12.5% municipal. Ello significaba que la cobertura del ISSSTE abarcaba a 2.5 millones de trabajadores activos y más de 610 mil pensionados, además de 7 millones de familiares de asegurados.⁴²⁹

Al igual que el sistema del IMSS, el nuevo régimen distingue tres generaciones de empleados públicos: los ya jubilados, los trabajadores inscritos anteriormente a la nueva ley y aquéllos que entraron a partir del 2007. A los primeros se les respetaron las condiciones anteriores a la reforma. Los trabajadores activos pueden optar por permanecer en el sistema anterior, con modificaciones a los parámetros de jubilación, considerados en el artículo décimo transitorio, o migrar hacia el sistema de cuentas individuales.; si éstos eligen la segunda opción, reciben un bono de antigüedad que se capitalizará en su cuenta individual.

⁴²⁴ Graciela Bensusán y Luis Arturo Tapia, “El SNTE: una experiencia singular en el sindicalismo mexicano”, *El Cotidiano*, 168 (2011), pp. 17-32.

⁴²⁵ Graciela Bensusán y Kevin J. Middlebrook, “El sindicalismo y la democratización”, *Foro Internacional*, 52 (2012), p. 810.

⁴²⁶ Merilee S. Grindle, *op.cit.*, pp. 30-69.

⁴²⁷ M. Dion, *op. cit.*, P. 182.

⁴²⁸ La Cámara de Diputados aprobó el nuevo ordenamiento legal el 22 de marzo de 2007, con 313 votos a favor, 146 en contra y 2 abstenciones. En la Cámara de Senadores la iniciativa pasó el 28 de marzo con el voto aprobatorio de 73 legisladores. (M. Yunes, *op.cit.*, P. 252.)

⁴²⁹ Grupo Funcional Desarrollo Social, “Instituto de Seguridad y Servicios...”, art. cit., p. 4.

Finalmente, el nuevo sistema pensionario es obligatorio para los trabajadores que se afiliaron al ISSSTE a partir de 2007.

Para cubrir los costos por pensiones, se estipuló una cotización del trabajador de 6.125% del sueldo. Respecto a los requisitos para obtener una pensión jubilatoria, los trabajadores que opten por el beneficio definido y los de nuevo ingreso, deben haber cotizado al menos 30 años para el caso de los hombres y 28 para el de las mujeres. Además, a partir de 2010 se establecieron edades mínimas para la jubilación de 51 años para los hombres y 49 para las mujeres. Estos requisitos se irán incrementando progresivamente hasta 2018, cuando se exigirán 60 y 58 años respectivamente.⁴³⁰ El monto de la pensión corresponde al promedio del sueldo básico en el último año inmediato anterior a la fecha de retiro del trabajador, siempre y cuando éste tenga una antigüedad mínima de al menos tres años en el mismo puesto y nivel.

Con la nueva ley se creó el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV), que funciona mediante capitalización individual con contribuciones definidas, aportaciones del gobierno federal y la posibilidad de aportaciones voluntarias. Además se garantiza una pensión mínima equivalente a dos salarios mínimos. El monto de las cuotas y aportaciones se determina sobre la base del SBC, con un límite inferior para el pago de contribuciones de un salario mínimo y uno superior de diez.

Para administrar las cuentas individuales del nuevo sistema de pensiones se constituyó el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado (PENSIONISSSTE), que opera de igual forma que una afore y también se rige por la normatividad que expide la CONSAR. Los fondos individuales de los trabajadores afiliados al ISSSTE deben ser administrados por este organismo por un mínimo de tres años, y transcurrido este tiempo, el trabajador puede migrar hacia una afore privada si así lo desea.

La reforma del ISSSTE en 2007 fue una decisión que resultó muy controversial y generó gran descontento y manifestaciones en algunos sectores de la burocracia. Para muchos, la privatización del sistema de pensiones representaba un retroceso en los derechos adquiridos de los empleados públicos y una medida equivocada. Con la entrada en vigor de la nueva ley, alrededor de 237 mil trabajadores del Estado presentaron un amparo contra el Congreso de la Unión, el Presidente de la República y el Secretario de Gobernación, por

⁴³⁰ B. Ramírez López y A.Valencia Armas, art. cit., p.113.

considerar que aquélla era inconstitucional y que violaba el principio de irretroactividad de la ley. Se acumularon 100 casos para proceder a su sentencia y establecer un criterio rector único. Finalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la constitucionalidad de la totalidad de las disposiciones contenidas en la nueva Ley del ISSSTE, así como de los dos regímenes pensionarios que ésta prevé, y estableció que no existía afectación de derechos adquiridos ni violaciones al principio de irretroactividad.⁴³¹

La reforma al ISSSTE en 2007 cambió sensiblemente las bases de su sistema pensionario y, a largo plazo, atenuará la carga financiera para el fisco. Sin embargo, el gobierno federal tuvo que pagar un elevado costo financiero y conformarse con un aumento limitado y gradual de la edad de jubilación, a fin de lograr la aceptación de la reforma por parte de los sindicatos.

Breve balance de las reformas

Estas reformas marcaron un parteaguas en la concepción de la seguridad social, pues modificaron las formas de financiamiento y otorgamiento de los beneficios del seguro social legal e históricamente consagrados. Se han emitido diversas críticas a la operación de estos nuevos fondos de pensiones, tanto sobre el monto de las pensiones que recibirán muchos jubilados como sobre la eficiencia del manejo privado de los ahorros. Debe reconocerse que desde que se plantearon las reformas, las virtudes que sus impulsores les atribuían eran exageradas. Por eso es pertinente hacer una breve reflexión sobre los alcances y límites de estos cambios; particularmente en lo que se refiere a las repercusiones que han tenido sobre las finanzas públicas federales, pues algunos estudios sostienen que el cambio de modelo pensionario ha agudizado el estrangulamiento de los recursos gubernamentales y propicia el endeudamiento público.

Una de las ventajas que se atribuyó a este nuevo sistema es que los trabajadores tienen una cuenta individual con la cual adquieren plenos derechos sobre su ahorro. Supuestamente, al haber una relación directa entre las aportaciones del cotizante y los beneficios que obtendrá, además de transparencia, hay una ventaja psicológica al saber que

⁴³¹ M.A. Yunes, *op. cit.*, pp. 304 y 325.

lo que tiene acumulado es de su propiedad y que en cualquier momento puede pedir un estado de cuenta de lo que ha ahorrado.⁴³² Pero la complejidad del funcionamiento de las afores dificulta que los trabajadores tomen las decisiones más oportunas para maximizar su ahorro individual;⁴³³ en realidad, la mayoría de los asegurados cuenta con poca comprensión de sus fondos de jubilación.

Por otro lado, con los sistemas de CD no hay certidumbre de que la tasa de reemplazo que obtendrán los jubilados les garantice una vida digna durante su retiro. La OCDE ha calculado que con el nivel de cotización actual, la tasa de reemplazo promedio de los trabajadores será de apenas 26%.⁴³⁴ Si se quisiera obtener una tasa de sustitución de 100% con el nuevo modelo pensionario, la OCDE calcula que se necesitaría cotizar durante 45 años para quien gane el salario promedio, y tener una tasa de rendimiento real de 8% o una de contribución de 29%.⁴³⁵

Con el nuevo sistema de pensiones, muchos de los trabajadores no lograrán cotizar lo suficiente; por ello, el Estado asegura una pensión básica a todos los derechohabientes, pero ésta es insuficiente. “Una muy buena parte de los trabajadores, aun cuando estén en el sistema, no podrá juntar la pensión mínima para su retiro, por lo que el Estado tendrá que aportar la diferencia”.⁴³⁶ Comprensiblemente, esta responsabilidad contribuye al déficit fiscal. Por tanto, es muy cuestionable la pertinencia de una reforma que establece un régimen de aportaciones definidas, cuando en el largo plazo se otorguen mayormente pensiones mínimas garantizadas por el Estado.

Además, el sistema de contribución definida y capitalización requiere en una primera fase de altos costos de transición. “El financiamiento del déficit derivado de la reforma sustitutiva implica emisión de deuda pública, o bien impuestos, o bien la creación de superávit fiscal, lo que conlleva desviar recursos de otros programas.”⁴³⁷ Con la nueva

⁴³² Eduardo Macías Santos (coord.), *El sistema de pensiones en México dentro del contexto internacional*, México, Instituto de Propositiones Estratégicas, 1993, p. 124.

⁴³³ Desde 1998, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) publica un cuadro de comisiones equivalentes, en términos de comisiones sobre flujo y sobre saldo, autorizándose como indicador único comparativo.

⁴³⁴ CONSAR, *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México*, Solar, 2016, p. 4.

⁴³⁵ *Ibid.*, p. 71.

⁴³⁶ Juan Arancibia Córdova, “¿Cuánta seguridad requiere la sociedad y cuánta puede soportar la economía?”, en Roberto Ham Chande y Berenice Ramírez López, *Efectos económicos de los sistemas de pensiones*, *op. cit.*, p. 397.

⁴³⁷ Guillermo Farfán Mendoza, “Alcance y perspectivas de la reforma al sistema de pensiones del ISSSTE”, en Rosario Ortiz Magallón (coord.), *op. cit.*, p. 174.

Ley del IMSS de 1997, el gobierno federal asumió el costo de las pensiones de quienes se habían pensionado y de quienes se pensionaría bajo la ley del 73 del IMSS. Con 14 millones de afiliados, el gasto rebasa los 106 mil millones de pesos; en el año 2040 alcanzará su punto máximo, al llegar a casi 209 mil millones de pesos, y después disminuirá por efecto de la reforma. Por su parte, el ISSSTE, con más de 2 millones de afiliados tiene un gasto anual superior a los 115 mil millones de pesos, y el costo se incrementará hasta llegar a los 119 mil millones en 2024.⁴³⁸ Los costos de transición que absorbió el gobierno federal con las reformas del IMSS y de ISSSTE no se consideran en la contabilidad pública como pasivos contingentes, porque que se pagan del gasto corriente, lo que es una omisión injustificable.⁴³⁹

Sobre esta línea, es importante considerar el efecto neto en el ahorro total considerando, por una parte, el flujo anual de ahorro obligatorio de los trabajadores canalizado a las afores, y por otra, el gasto derivado de las pensiones en curso de pago del IMSS e ISSSTE a cargo del gobierno federal. Se encuentra que, a partir de 2009, el gasto en pensiones derivado de las reformas es mayor al flujo de ahorro obligatorio canalizado a las afores, con una tendencia anual creciente (Anexo, Tabla 2). De hecho, se estima que 56.2% del gasto programable del sector público que se destina a pensiones corresponde al costo de transición de las reformas del IMSS y del ISSSTE.⁴⁴⁰

Sumado a los costos de las pensiones de los trabajadores que se jubilaron con el antiguo sistema, el gobierno federal es responsable de pagar los bonos que se ofrecieron como incentivo a los trabajadores del ISSSTE para transitar al sistema de contribución definida. Este bono de reconocimiento gana en el tiempo 4% real anual y se entrega al momento de la jubilación para considerarlo como parte del capital acumulado en la cuenta individual.⁴⁴¹ De acuerdo con cifras del ISSSTE, en términos de valor presente, el monto total estimado que deberá pagar el gobierno federal por el vencimiento de bonos durante el período 2011-2018 será de 7,528 millones de pesos.⁴⁴²

⁴³⁸ Miguel Aguirre Farías, *op. cit.*, México, Fineo, 2012, p. 39.

⁴³⁹ *Ibid.*, p. 43.

⁴⁴⁰ Fernando E. Mayans Canabal, “Reforma de pensiones en México: Diseño, promesas y evidencias ¿Vamos por el camino correcto?”, Seminario de Pensiones 2015, Senado de la República, México, 16 de octubre de 2015.

⁴⁴¹ Adolfo Albo *et al*, *op.cit.*, p. 122.

⁴⁴² P. Vásquez Colmenares, *op.cit.*, p. 75.

También es importante considerar la forma en que las siefores invierten los recursos de las cuentas individuales para retiro. Desde su entrada en vigor en 1997 y al cierre de 2013, el SAR acumuló activos por 2,050,846.5 millones de pesos.⁴⁴³ Al revisar la asignación de las carteras de inversión en México, los fondos se concentran notoriamente en instrumentos de deuda gubernamental. (Anexo, cuadro 3.) Este sesgo obedece, entre otras razones, a los antecedentes de inestabilidad y crisis económica que ha experimentado el país en décadas anteriores, y a que en el pasado reciente diversos acontecimientos en los mercados financieros internacionales han causado ajustes de manera abrupta en los mercados de vales y en instrumentos de inversión alternativos a los de renta fija.⁴⁴⁴ En los hechos, estas inversiones significan que parte de las reservas de las nuevas generaciones de jubilados se invierten en bonos del propio gobierno, con lo cual se financia la transición, convirtiéndose en un sistema parcial de reparto; es decir, no existen reservas reales y más bien se genera deuda gubernamental.

Por el lado de la cobertura, las reformas tampoco han significado avances en este rubro, ya que más de la mitad de la población ocupada sigue sin estar protegida por algún esquema de seguridad social. Ante esta deficiencia, el propio BM -uno de los mayores promotores de las reformas privatizadoras- ha señalado que los cambios en los sistemas de pensiones sólo se concentraron en el modelo de cuentas individuales y administración privada, pero no se instrumentó una política para otorgar pensiones no contributivas.⁴⁴⁵ Si no se amplía la cobertura, de poco sirven los esfuerzos para mejorar las instituciones de seguridad social. Es decir, las nuevas reformas en materia de pensiones deben tender hacia la desmercantilización y la desfamiliarización. Como apunta Brachet-Márquez, de no cambiar las políticas “que privilegian el salario para financiar la seguridad social, las sociedades latinoamericanas seguirán siendo inequitativas y segmentadas.”⁴⁴⁶

Las limitaciones que muestran las afores indican que un primer paso para modificar los sistemas de pensiones consiste en aumentar los años de trabajo y la edad mínima para jubilarse, e incrementar las aportaciones obrero-patronales al fondo de ahorro. También debe incentivarse la continuidad laboral para prolongar la vida activa y retrasar la

⁴⁴³ ASF, “Evaluación núm. 1203..”, art. cit., p. 107.

⁴⁴⁴ A. Albo *et al.*, pp. 148-150.

⁴⁴⁵ Roberto Ham Chande y Berencie P. Ramírez López, “Conclusiones y perspectivas”, en *Efectos económicos de los sistemas de pensiones*, *op.cit.*, p. 406.

⁴⁴⁶ V. Brachet-Márquez, *op. cit.*, p. 367.

jubilación. Pero para ello, es necesario que la economía cree los puestos de trabajo suficientes en el sector formal, de manera que los trabajadores puedan tener una densidad de cotización suficiente.

De lo anterior se deduce la estrecha relación entre el entorno económico de un país y las condiciones de seguridad social de su población. La única manera de tener resultados favorables en la reforma de pensiones es contando con crecimiento económico sostenido, que garantice la creación de empleos y el dinamismo de la producción y el consumo.⁴⁴⁷ Pero éstas no han sido las condiciones durante los últimos años: las crisis económicas recurrentes en que ha caído el país, así como el impacto de las políticas económicas y sociales impulsadas por los gobiernos en turno, explican en gran medida las dificultades financieras de los sistemas de pensiones.⁴⁴⁸

La heterogeneidad en los sistemas de pensiones continúa. Es necesaria la armonización; es decir, que no haya diferencias entre los beneficios administrados por distintas instituciones o prestaciones diferentes en situaciones similares. Como apuntan Hazas y Andrade, “una verdadera reforma de los sistemas de pensiones y de seguridad social requiere el establecimiento de sistemas nacionales que se constituyan en plataformas de base y de protección común, en lo que se refiere a la estructura y contenido de los sistemas de beneficios.”⁴⁴⁹

Las pensiones no deben ser manejadas exclusivamente por el gobierno, tampoco deben ser sistemas privados que estén a cargo sólo de entidades comerciales; debe buscarse la combinación de ambas participaciones. Una pensión de jubilación no puede ignorar la responsabilidad de ahorro, ni esperar que el gobierno federal cubra el déficit indefinidamente; pero tampoco debe obtenerse sólo en función de altas tasas de cotización y muchos años de trabajo. En un contexto de alta desigualdad como el que impera en México, el ahorro forzoso no puede ser la única manera de eliminar la indigencia en la tercera edad. No se puede dar un trato igual a quienes no son iguales. Aquéllos que se encuentran en los estratos más bajos de la escala salarial requieren de una consideración especial: una pensión garantizada que no esté en función de sus años de trabajo ni de su

⁴⁴⁷ Berenice P. Ramírez López, “Conclusiones y construcción de propuestas”, en *Evaluación y tendencias de los sistemas de pensiones en México*, *op.cit.*, p. 281.

⁴⁴⁸ Héctor Ulises García Nieto y Arturo A. Pacheco Espejel (coords.), *op.cit.*, 2004, p. 86

⁴⁴⁹ Alejandro Hazas Sánchez y Juan Antonio Andrade Monreal, *art.cit.*, p. 73.

nivel de ahorro. Sin embargo, dadas las deficiencias en el actual sistema recaudatorio mexicano, sufragar esta pensión parece una alternativa muy difícil.

CAPÍTULO V

LOS REGÍMENES DE PRIVILEGIO

Desde sus orígenes, los sistemas de pensiones del IMSS y del ISSSTE adolecían de debilidades estructurales, que con el tiempo los pondrían en insolvencia. Cotizaciones insuficientes y, en el caso de los empleados públicos, edad de retiro relativamente temprana, erosionaron los fondos de pensiones, requiriendo subvenciones gubernamentales cada vez mayores. Sin embargo, hay otros sistemas de pensiones aún más onerosos y desequilibrados que los de esas dos grandes instituciones de seguridad social, a los que se les puede calificar con justicia como *regímenes de privilegio*.

5.1 Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los trabajadores del IMSS

Los empleados del IMSS gozan de un sistema especial de pensiones llamado Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP). “Es un estatuto que crea una protección más amplia y complementa al plan de pensiones determinado por la Ley del Seguro Social, en los seguros

de invalidez, vejez, edad avanzada y muerte y en el de riesgos de trabajo”.⁴⁵⁰ Como asegurados del IMSS, los trabajadores tienen derecho a las prestaciones establecidas en la LSS, pero como empleados del Instituto, se benefician de un plan jubilatorio adicional establecido en su contrato colectivo de trabajo. El RJP otorga pensiones a sus trabajadores muy superiores a las que les corresponderían si sólo fueran asegurados del IMSS.⁴⁵¹

El RJP se creó en 1966, como parte de los beneficios establecidos en el CCT celebrado entre el IMSS y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS). Este sindicato se formó el 8 de julio de 1943, mismo año en el que se creó el IMSS, pero el contrato de ese año no hacía referencia a un régimen jubilatorio especial y sólo se otorgaban las prestaciones de la LSS.⁴⁵² Sin embargo, dentro del sistema corporativo, el SNTSS habría de adquirir un *status* especial, por tratarse de empleados del sector público.

Los sindicatos de trabajadores del Estado y de las empresas paraestatales recibieron un trato más favorable que el que se daba a la fuerza de trabajo de las empresas privadas. Dada su convivencia con la burocracia política, su adhesión al partido oficial y su fidelidad al presidente de la república, los empleados públicos, aunque rara vez recibían sueldos elevados, sí se beneficiaban de prestaciones generosas y de una envidiable estabilidad en el empleo, casi independiente de su desempeño. En el caso de los trabajadores del IMSS, operaron en su beneficio los dos criterios mencionados: como empleados públicos, reciben un trato preferente del gobierno, y como trabajadores de un organismo que brindaba seguridad social, tienen beneficios de excelencia.

En su comienzo, el RJP estableció que los trabajadores con 30 años de servicio y 58 años de edad podían jubilarse con 90% de su sueldo, aportando 1% sólo sobre salarios base mayores a 90 pesos diarios. En 1969 se eliminó el límite de edad para tener derecho a la jubilación y en 1972 se firmó un convenio entre el SNTSS y el IMSS para crear el Fondo de Retiro, que tenía como finalidad incrementar el ahorro de los trabajadores y fomentar la

⁴⁵⁰ Artículo I del régimen de Jubilaciones y Pensiones de Trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social.

⁴⁵¹ En su capítulo II, “De los Seguros Adicionales”, la LSS establece en el artículo 246 que “*El Instituto podrá contratar seguros adicionales para satisfacer las prestaciones económicas pactadas en los contratos Ley o en los contratos colectivos de trabajo que fueran superiores a las de la misma naturaleza que establece el régimen obligatorio del Seguro Social*”. Estos seguros “*se organizarán en sección especial, con contabilidad y administración de fondos separada de la correspondiente a los seguros obligatorios*.” (art. 150).

⁴⁵² Héctor Ulises García Nieto y Arturo A. Pacheco Espejel (coords.), *op. cit.*, p. 55.

creación de capital particular. La particularidad de este fondo era el compromiso que asumió el IMSS de dar una cantidad extra por cada 100, 200, 300, 400 o 500 pesos que el trabajador aportara para sí mismo, además de que recibía 8% de rendimiento anual.⁴⁵³ Después, en 1975, se redujeron los años de servicios a 27 y 28 para mujeres y hombres respectivamente. Finalmente, en 1982 se incrementó la aportación del trabajador a 1.25% de su salario.

Un régimen de pensiones tan ventajoso como el que tienen los trabajadores del IMSS debe entenderse a la luz del sistema corporativo, en el que la burocracia estatal jugaba un papel esencial para el funcionamiento del régimen. Además, cuenta con una ventaja importante en la definición de políticas: es muy numerosa. “La inmensidad de la tarea de controlar una burocracia pública grande, compleja y bien enterada, poseedora de apoyo político sustancial, podría derrotar a los políticos más fuertes.”⁴⁵⁴ En promedio, los funcionarios públicos (subalternos) permanecen en sus puestos más tiempo que los políticos,⁴⁵⁵ lo que, en teoría, les confiere poder para alterar las políticas, a través del tiempo, en la forma en que más les convenga.⁴⁵⁶

Además de incrementar el tamaño de la burocracia, algunos programas públicos se convierten en “vacas sagradas”,⁴⁵⁷ difíciles de modificar, incluso si la administración es mala o si carece de solvencia financiera. Éste es el caso de los programas de seguridad social. Los empleados del IMSS, al ser piezas clave en la provisión de servicios para la mayor parte de la población empleada en el sector formal, cuentan con ventajas técnicas y organizacionales, que les han permitido moldear su propio régimen de seguridad social. Como señala Lowi, “el sector público puede ser apropiado para propósitos privados, todo ello financiado con el dinero de los contribuyentes.”⁴⁵⁸

Esto explica en gran medida que, incluso en años de dificultades económicas, cuando el modelo de desarrollo había cambiado y las estructuras corporativas se habían debilitado notablemente, el SNTSS logró reformar su régimen de pensiones para obtener

⁴⁵³ SNTTS, *op.cit.*, p. 87-88.

⁴⁵⁴ G. Peters, *op.cit.*, p. 357.

⁴⁵⁵ La burocracia tiene la ventaja de la permanencia y la estabilidad. Es difícil despedir a un funcionario público, e incluso transferirlo puede ser difícil. (*Ibid.*, p. 371).

⁴⁵⁶ *Ibid.* p. 346.

⁴⁵⁷ *Ibid.*, p. 507.

⁴⁵⁸ Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism*, 2ª ed., Nueva York, W. W. Norton, 1979, citado por *Ibid.*, p. 98.

mayores beneficios. Así, en 1988 entró en vigor un nuevo régimen jubilatorio que, con un incremento en las aportaciones de los trabajadores de 1.25% a 2.75% del salario base, que después en 1992 subiría a 3%, otorga pensiones de 100% del último sueldo, un aguinaldo adicional de 25% del monto de la pensión por encima de lo que marca la Ley, pago de un fondo de ahorro y otro aguinaldo anual de 15 días. Además, se estableció un incremento a la pensión conforme al aumento salarial de trabajadores activos. Esto significa que aunque la mayoría de los trabajadores ingresó al IMSS antes de 1988 y fueron contratados con un plan de pensiones menos generoso y con aportaciones mínimas, éstos se han jubilado o lo harán con prestaciones mayores. Dichos beneficios son muy superiores respecto de los ingresos con que se cubrieron, tanto por cuotas de trabajadores cuanto por recursos del IMSS en su calidad de patrón.

En el caso del RJP, es importante distinguir entre jubilados y pensionados. Los primeros son trabajadores que, al cumplir los requisitos correspondientes se retiran y reciben un porcentaje de su último sueldo (generalmente el 100%). Los pensionados son personas que reciben una ayuda monetaria, ya sea por edad avanzada o por incapacidad. La manera que la distribución de estos trabajadores evolucionó refleja el proceso de transición demográfica en México y explica la acumulación de un pasivo pensionario tan grande.

Evolución de la población amparada por el RJP del IMSS (1976-2003)⁴⁵⁹

Año	Empleados del IMSS	Total RJP	Pensionados	Jubilados por años de servicio	Derivadas
1976	147,165	9,019	6,129	1,230	1,660
1980	194,332	13,811	8,822	2,207	2,782
1985	265,150	22,253	12,806	5,956	3,491
1990	324,700	46,843	23,364	13,399	10,080
1995	342,502	69,779	28,642	27,279	13,858
2000	359,878	92,505	31,365	45,058	16,082
2001	350,495	109,965	32,898	59,689	17,378
2003	353,666	114,090	33,200	63,522	17,368
		100*RJP/Trab	% Pens	% Jub	% Benef

⁴⁵⁹ SNTSS. *op.cit.*, p. 189.

1976		6.1	68.0	13.6	18.4
1980		7.1	63.9	16.0	20.1
1985		8.4	57.5	26.8	15.7
1990		14.4	49.9	28.6	21.5
1995		20.4	41.0	39.1	19.9
2000		25.7	33.9	48.7	17.4
2001		31.4	29.9	54.3	15.8
2003		32.3	29.1	55.7	15.2

Este cuadro permite construir la dinámica de las relaciones numéricas entre trabajadores, pensionados, jubilados y beneficiarios del RJP. Una parte de esta dinámica dice que en los 27 años de 1976 a 2003, el número de empleados del IMSS se multiplicó por 2.4 veces, pero los beneficiarios del RJP se multiplicaron por 12.6. Con estos ritmos de crecimiento, en 1976 había 6.1 beneficiarios por cada 100 activos, cifra que se va incrementando y ya son 32.3 en 2003. Por parte de la composición de los beneficiarios, en 1976 los pensionados son 68.0%, y conforme transcurre el tiempo este porcentaje decrece y en 2003 es de 29.1%. Los jubilados son 13.6% en 1976 y pasa a 55.7% en 2003. Esto es efecto de que ya no es la edad la que determina el retiro, sino la laxitud con la que se concede una pensión por tiempo de servicio. En cuanto a las pensiones derivadas, su porcentaje parece estable.

Con estas cifras, el 9 de octubre de 2003 se celebró el XLII Congreso Nacional Ordinario, en el cual y como cada dos años, se revisó el CCT del SNTSS. Los trabajadores del IMSS estaban acostumbrados a negociar beneficios muy generosos y ya habían conquistado pensiones de jubilación superiores al 100% del último sueldo. Sin embargo, en esta ocasión, el IMSS condicionó el incremento salarial a que se revisara el RJP; de lo contrario no habría negociación contractual.⁴⁶⁰ Como era de esperarse, el SNTSS inició una serie de protestas, que en 2004 llevó a la administración del IMSS a buscar una reforma legislativa para modificar el esquema de retiro de este sindicato.

⁴⁶⁰ Marlen Osorio Martínez, “Modificaciones al Régimen de Jubilaciones y Pensiones del IMSS. La reflexión debe continuar”, *El Cotidiano*, no. 136 (2006), p. 23

En marzo se solicitó una auditoría actuarial externa sobre el financiamiento del RJP desde su nacimiento (1966) hasta 2003. El dictamen arroja que entre los años mencionados se destinaron 176,527 millones de pesos a la nómina de jubilados y la creación de reservas del RJP. En los últimos diez años del estudio (1994-2003) el IMSS, en su calidad de patrón, canalizó 99,465 millones de pesos al RJP, en contraste con los 26,669 millones que destinó a la inversión en infraestructura médica y de servicio.⁴⁶¹ Esta relación de 3.7 a 1 es reflejo de la injusticia que representa un régimen pensionario de privilegio como el de los trabajadores del IMSS: para beneficiar a un grupo minoritario, se ha tenido que sacrificar la calidad y disponibilidad de servicios médicos para el resto de la población. De acuerdo con el dictamen, entre 1966 y 2003 los trabajadores del IMSS aportaron 21,652 millones de pesos al RJP, pero se pagaron pensiones por 147,890 millones, todo en pesos de 2003. Ello significa que los trabajadores financiaron sólo 14.6% del gasto total del RJP; el IMSS-Asegurado 25.4% y el IMSS-Patrón cubrió 60%, destinando 88,740 millones de pesos.⁴⁶²

Por otro lado, en su informe anual de 2004 el IMSS destacó las concesiones al SNTSS como fuente de dificultad financiera. Además se emprendió una campaña mediática para criticar el contrato colectivo de este sindicato y enfatizar que sus pensiones superaban por mucho al resto de los trabajadores afiliados al IMSS.⁴⁶³ En este contexto, y con un pasivo laboral de 421 mil millones de pesos,⁴⁶⁴ en agosto de 2004 el Congreso aprobó una reforma a la Ley del Seguro Social.⁴⁶⁵

Antes de 2004, las cuotas obrero-patronales de 12 millones de trabajadores y 800 mil empresas, al igual que las aportaciones obligatorias del Estado, podían utilizarse para pagar los beneficios de los trabajadores del IMSS.⁴⁶⁶ Con la reforma se prohíbe explícitamente hacer uso discrecional de estos recursos para el RJP. Esta medida tiene gran

⁴⁶¹ Cámara de Diputados “Resumen del Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2004”, p.1 en http://archivos.diputados.gob.mx/Comisiones/Ordinarias/Seguridad_Social/docts/resumen_informe_IMSS.pdf, consultado 24 de abril, 2016.

⁴⁶² *Ibid.*, p. 15.

⁴⁶³ Para tener derecho a jubilarse, los trabajadores sólo tenían que cumplir 27 y 28 años de servicios para mujeres y hombres respectivamente sin límite de edad. Además, las prestaciones aumentaban en 41% el monto de la pensión; ello quiere decir que muchos trabajadores se jubilaban con 141% de su último sueldo.

⁴⁶⁴ “Dictamen de las Comisiones unidas de Hacienda y Crédito Público, de Trabajo y Previsión Social y de Seguridad Social, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 277 D y 286 K de la Ley del Seguro Social”, México, 21 de julio de 2004, p. 5.

⁴⁶⁵ Marlen Osorio Martínez, “Reforma a la Ley del Seguro Social. ¿Una nueva forma de intervención estatal en material laboral?”, *El Cotidiano*, num. 128 (2004), p. 34

⁴⁶⁶ “Dictamen de las...”, art. cit., p. 5

importancia, porque elimina una de las fuentes de desfinanciamiento del fondo para el pago de pensiones de los trabajadores afiliados al IMSS. La reforma también suprime el control del SNTSS sobre las plazas. Se estipula que el Consejo Técnico “solamente podrá crear, sustituir o contratar plazas con sujeción a criterios de productividad, eficiencia y calidad de servicio, así como al aumento de la recaudación, siempre y cuando cuente con los recursos aprobados en su respectivo presupuesto...” para dichos fines. Este consejo es también el encargado de emitir lineamientos para administrar el nuevo Fondo para el Cumplimiento de Obligaciones Laborales de Carácter Legal o Contractual, con objeto de disponer de recursos necesarios para cubrir las pensiones de los trabajadores del instituto. Finalmente, la reforma determinó que todos los nuevos empleados deberían ser incorporados al sistema de pensiones del IMSS. Debe aclararse que los derechos adquiridos de los trabajadores activos y de los pensionados no se vieron afectados.

Después de aprobarse la reforma, tanto la administración del IMSS como el SNTSS ajustaron su estrategia de negociación contractual para el año 2005. Una vez más, las pensiones fueron el punto medular y el detonante de un conflicto que llevó a la renuncia de Santiago Levi como Director General del Instituto. No obstante, el 14 de octubre de 2005 fue posible llegar a un acuerdo para modificar el RJP.⁴⁶⁷ Se estableció un nuevo esquema de contribuciones, conformado por 1) las aportaciones de los trabajadores activos que ingresaron al IMSS antes del 16 de octubre de 2005 (7% del salario base y del fondo de ahorro), y 2) las que hacen los trabajadores contratados bajo el Convenio de 2005 (10% del salario base y del fondo de ahorro).⁴⁶⁸ Además se acordó que los trabajadores no podrán jubilarse con más de 100% de su salario, se fijó en 60 años la edad mínima para jubilación y se establecieron 34 y 35 años de servicio para mujeres y hombres respectivamente.⁴⁶⁹

⁴⁶⁷ Dos días después, el Ejecutivo Federal informó que se realizarían inversiones para mejorar la infraestructura, equipamiento y abasto de medicamentos en el IMSS. Por su parte, la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados propuso la reasignación de 26 mil 400 millones de pesos al presupuesto del IMSS. Como se aceptaron las modificaciones al RJP, se regresó el apoyo financiero al Instituto. Para el liderazgo del SNTSS, el costo de aprobar el contrato de 2005 a pesar de la disidencia fue la fragmentación dentro de la organización. El Secretario General del SNTSS tenía un lugar en la Cámara de Diputados por el PRI cuando se aprobó la reforma de 2004, lo que ante los ojos de muchos trabajadores significó una traición. Además, en respuesta a los cambios en el sistema de pensiones, algunas secciones subnacionales y delegaciones comenzaron a buscar alianza con otros partidos, como el PRD. (M. Dion. *op. cit.*, pp. 174-175).

⁴⁶⁸ Instituto Mexicano del Seguro Social, “Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social, 2014-2015”, México, 2015, p. 223.

⁴⁶⁹ M. Osorio, “Modificaciones al Régimen...”, art. cit., p. 25.

El 27 de junio de 2008 el IMSS y el SNTSS firmaron un nuevo acuerdo mediante el que se estableció un nuevo esquema de pensiones aplicable a los trabajadores contratados a partir del 1° de agosto de 2008. Éstos se rigen por el sistema de cuentas individuales administrado por las afores y ya no por el RJP, lo que significa que el IMSS-Patrón ya no destina recursos para sus pensiones. Hoy día, el RJP se financia mediante tres fuentes: 1) los recursos del IMSS-Asegurador, 2) las aportaciones de 3% del salario base y del fondo de ahorro que los trabajadores activos hacen a este régimen y 3) los recursos que el Instituto aporta en su calidad de IMSS-Patrón.⁴⁷⁰

Aunque el pasivo laboral ya no aumenta por las nuevas contrataciones de trabajadores, el IMSS debe hacer frente a un flujo creciente de pagos por pensiones, derivado de los actuales pensionados y de los trabajadores activos que se jubilarán con el régimen anterior. En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2015 se destinaron 64,948 millones de pesos al pago del RJP y se espera que en 2020 esta cifra ascienda a 83,301 millones de pesos.⁴⁷¹ Debe mencionarse que el Fondo Laboral que se constituyó exclusivamente para cubrir las jubilaciones y pensiones de los trabajadores del IMSS se agotó en 2013, por lo que desde entonces se han tomado recursos de las reservas del Seguro de Enfermedades y Maternidad (SEM).

El RJP de los empleados del IMSS es uno entre varios sistemas pensionarios de privilegio creados durante los años de crecimiento económico sostenido y de apogeo del corporativismo. Tales privilegios fueron uno de los factores de estabilidad política del sistema de partido hegemónico, pero a la larga se convirtieron en una carga financiera imposible de sostener, lo que la convierte en factor de riesgo para la propia estabilidad. La reforma de 2004 a la LSS contuvo el crecimiento de la carga financiera de las pensiones, pero “la bomba de tiempo que representa el RJP está latente y pone en riesgo a la institución de seguridad social más importante del país.”⁴⁷²

⁴⁷⁰ El componente a cargo del IMSS-Patrón se denomina pensión complementaria y se define como la diferencia entre la pensión que otorga el RJP y la que corresponde a los empleados del IMSS como cotizantes a la LSS. (P. Vázquez Colmenares, *op. cit.*, p. 97.).

⁴⁷¹ Instituto Mexicano del Seguro Social, “Informe al Ejecutivo Federal.2014-2015”, art. cit., p. 23.

⁴⁷² I. J. Oropeza Eng, *op.cit.*, p. 109.

5.2 Pensiones de los sectores estratégicos

Desde la óptica del nacionalismo revolucionario, el sector paraestatal era uno de los pilares del desarrollo. Por esa razón, no solamente se nacionalizaron actividades estratégicas como el petróleo, la industria eléctrica y los ferrocarriles; el Estado también creó o adquirió empresas siderúrgicas, manufactureras, agropecuarias, comerciales y de servicios. Algunas de esas empresas fueron, efectivamente, palancas de la industrialización, mientras que otras, poco eficientes, gravitaron negativamente sobre las finanzas públicas.

Como apuntan Grimes y Simomns, la burocracia fungía como unidad funcional del PRI,⁴⁷³ y como tal, se beneficiaba aún más de los privilegios que el partido ofrecía a cambio de lealtad y subordinación. Había una “política específica del Estado hacia ellos.”⁴⁷⁴ En caso de huelga, en contraste con lo que ocurre en la mayoría de las empresas privadas, este tipo de servicios sólo puede suspenderse durante breve tiempo, de modo que el gobierno se ve presionado para resolver las disputas, y con frecuencia debe acceder a las demandas sindicales, aun a costa de la salud financiera del Estado.

En el caso de las empresas paraestatales, generadoras de productos y de ingresos para el Estado, operaba un criterio que se traducía en mayores beneficios para sus trabajadores: si Pemex, LyFC o CFE producían energía, que a su vez producía riqueza en el país, parecía justificado que los primeros beneficiarios fueran los creadores de tal riqueza

⁴⁷³ C. E. Grimes and Charles E. P. Simmons, art. cit., p. 74.

⁴⁷⁴ Ilán Bizberg, *op. cit.*, p. 122

primigenia. Además, los trabajadores de estos sectores se agrupan en organismos unitarios, en sindicatos nacionales de industria, lo que les confiere mayor poder de negociación; de acuerdo con Mallet, esa condición influye en el desarrollo de sistemas de seguridad social múltiples y estratificados, característicos de los países latinoamericanos.⁴⁷⁵

Lo que tuvieron en común casi todos los organismos y empresas del sector paraestatal fue la concesión a sus empleados de prestaciones sociales cada vez más costosas, merced a la función política que cumplía la burocracia y sus sindicatos. En especial los sistemas pensionarios fueron más generosos que los del sector privado, con jubilaciones más tempranas y pensiones de retiro más elevadas. Con el tiempo, las pensiones se convirtieron en una pesada carga para las empresas públicas y el fisco.

Si a ello sumamos las recurrentes dificultades para controlar el gasto, los resultados llegaron a ser desastrosos. De acuerdo con Ortiz Mena, los principales problemas en el control del gasto público se derivaban del sector paraestatal. Por ejemplo, había numerosos casos de títulos de crédito emitidos por organismos descentralizados o empresas paraestatales cuyos términos no eran cumplidos por sus emisores originales; entonces, los tendedores acudían a la Secretaría de Hacienda para que se pagaran con recursos del gobierno federal. Además, varias paraestatales utilizaban directamente al Banco de México para que financiara su gasto.⁴⁷⁶

En síntesis, tanto por su papel como promotor de crecimiento económico cuanto por su función para la estabilidad política, el sector paraestatal dio amplias concesiones a sus trabajadores que a largo plazo se convertirían en un lastre impagable. Los sindicatos electricistas, el petrolero y el ferrocarrilero, entre otros, de aliados estratégicos en la era de la hegemonía del PRI, pasaron a ser obstáculos para las reformas modernizadoras y fuente gigante de pasivos laborales. Es pertinente un examen somero de los sistemas pensionarios de esos gremios y cómo se han reformado en busca de su solución a largo plazo.

⁴⁷⁵ R. J. Spalding, *op.cit.*, p. 38.

⁴⁷⁶ Antonio Ortiz mena, *op.cit.*, p. 170.

Pensiones de los trabajadores electricistas

Para el proceso de industrialización del país, la generación y suministro de energía eléctrica era esencial. En las primeras décadas del siglo XX, la industria eléctrica estuvo dominada por dos grandes consorcios: la Mexican Light and Power Co., de capital inglés, y la American & Foreign Power Co., de capital estadounidense. La primera operaba en el área central del país desde 1910; la segunda, fundada en 1924, brindaba servicio en otras zonas, aunque estaba lejos de cubrir todo el territorio nacional. Sin embargo, dado el carácter estratégico del sector eléctrico, el Estado habría de asumir gradualmente su promoción y control. En 1937, el gobierno de Lázaro Cárdenas creó la Comisión Federal de Electricidad, con el objetivo de expandir el servicio eléctrico hacia las zonas desatendidas por las compañías privadas. En 1960, el presidente Adolfo López Mateos decretó la nacionalización de la industria eléctrica,⁴⁷⁷ tras de la cual sólo subsistirían dos empresas - ambas públicas- generadoras y distribuidoras de electricidad: la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLFC).

Las características propias de la industria eléctrica -su alta composición orgánica de capital y una fuerza de trabajo muy especializada, difícil de sustituir- contribuyeron a fortalecer a sus sindicatos, que desde el principio alcanzaron niveles salariales altos y prestaciones generosas.⁴⁷⁸ Las sucesivas conversiones y fusiones de las empresas de la industria eléctrica condicionaron la formación y unificación de distintos sindicatos. En 1963 se constituyó la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLFC), ya como empresa paraestatal, para dar servicio al Valle de México y estados circunvecinos, y el Sindicato Mexicano de Electricistas quedó como titular del contrato colectivo. Por su parte, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) fue expandiéndose y absorbiendo a otras empresas regionales, hasta integrarse y hacerse cargo del servicio eléctrico de prácticamente todo el país, con excepción del radio de acción de la CLFC. Fueron varios sindicatos los titulares de los contratos colectivos con la CFE, pero en 1972 culminaron su unificación en el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM).

⁴⁷⁷Tras una serie de conflictos entre las compañías extranjeras y el Estado, y de cara a las necesidades crecientes de consumo de energía de la población, el gobierno promovió reformar la Constitución en su Artículo 27° para establecer como competencia exclusiva de la nación la generación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica con fines de uso público, y prohibir las concesiones a particulares. (Mariana López de la Vega, *et al.* “La lucha del Sindicato Mexicano de Electricistas”, *OSAL*, 27 (2010).

⁴⁷⁸Rosa María Garza Marcué, *El tambor del alba*, México, INAH, 1990, p. 183.

El Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), el más antiguo de todos los del sector, se fundó en 1914. En 1926 firmó un convenio con la Mexican Light and Power Co. para ser reconocido como el representante legal de los trabajadores. “A diferencia de la de otros sindicatos, su historia se define por su continuidad”,⁴⁷⁹ que habría de perdurar por todo un siglo. En sus primeras décadas, este sindicato se mantuvo alejado de la política electoral y conservó su estructura básica, definida en los años del cardenismo. En el período entre 1914 y 1942, el papel que jugó el SME fue paradójico. Por un lado, rechazó los lazos que le tendía el corporativismo mexicano; por otro, fue actor primordial en los momentos cruciales que definieron el arreglo institucional entre Estado y sindicatos.⁴⁸⁰ El SME defendió siempre su autonomía frente a otros sindicatos y frente al gobierno, aunque no era de oposición. Nunca se afilió a la CTM, pero mantuvo fuertes vínculos con el gobierno de Miguel Alemán y un entendimiento discreto con los sucesivos presidentes.

Las negociaciones bilaterales para fijar las condiciones de trabajo del SME fueron delineando un contrato colectivo generoso que, en medio de la oleada de huelgas del período cardenista, otorgaron al sindicato intervención en la organización del trabajo y un régimen de pensiones de jubilación que, con el paso del tiempo, habría de convertirse en uno de los más privilegiados de México. El CCT devino un arma muy poderosa del SME para elevar los niveles salariales y aumentar su control de hecho sobre la gestión de la empresa. Melgoza y Montesinos comentan que “es difícil encontrar un sindicato mexicano donde tenga tanta importancia el Contrato Colectivo de Trabajo (CCT), tanto por sus implicaciones materiales como por sus resonancias en el nivel de lo simbólico.”⁴⁸¹ Cada revisión contractual acumulaba para los trabajadores prestaciones y otros beneficios, entre otros, las pensiones de jubilación e incapacidad.

En su cláusula 44, el CCT de 1936 establece que las compañías se obligan a jubilar a sus trabajadores de acuerdo con el siguiente cuadro:

⁴⁷⁹ Javier Melgoza y Rafael Montesinos, *Representatividad, Democracia y legitimidad en el Sindicato Mexicano de Electricistas*, México, Centro Americano para la Solidaridad Sindical Internacional, UAM, Plaza y Valdés, 2002, pp. 41, 158 y 161.

⁴⁸⁰ *Ibid.*, p. 162.

⁴⁸¹ J. Melgoza y R. Montesinos, *op.cit.*, p. 151.

Condiciones de pensiones de jubilación de los agremiados del SME, 1936

Edad	Años de servicio	Porcentaje del salario
55	30	75
50 incapacitados	30	75
55	25	65
50 incapacitados	25	65

Posteriormente, en el período entre 1940 y 1970 en el que hubo varios acercamientos con el gobierno, las revisiones contractuales se concentraron en el incremento del salario y las prestaciones. Particularmente estas últimas mejoraron sustancialmente durante la década de 1960, justo después de que en 1963 se creó la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLFC), ya como empresa paraestatal. Posteriormente, en 1968 se dio paso a un programa integral de seguridad social para los trabajadores de planta y transitorios de la paraestatal.⁴⁸² Particularmente las pensiones experimentaron cambios favorables a los trabajadores, como se ilustra en el siguiente cuadro:

Cambios de las condiciones de jubilación de los agremiados del SME, de 1960 a 1970

Años de servicio	1960	1970
	Pensión, como porcentaje del salario base	Pensión, como porcentaje del salario base
25	75	87.5
26	78	90
27	81	92.5
28	84	95.0
29	87	97.5
30	90	100

⁴⁸² Fernando Solís Soberón y F. Alejandro Villagómez A., "Las pensiones", en *La seguridad social en México*, CIDE, 1999, p. 117.

Debe mencionarse además que si bien durante la década de 1960 el gobierno concentró sus esfuerzos en aumentar la productividad y generación de energía de la CFE, el número de trabajadores de la CLFC se incrementó exponencialmente. Entre 1962 y 1970 creció en 322%, mientras que la planta laboral de la CFE lo hizo en 25.4%. Esto revela la fuerza del SME y una de las causas de su ineficiencia y de la acumulación de un pasivo laboral tan grande.⁴⁸³

Los siguientes momentos críticos en la evolución del sistema de pensiones del SME se ubican en la década de 1980. Desde 1972, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro ya no generaba utilidades, como resultado de la baja productividad, los excesos en sueldos y prestaciones y otros beneficios sociales para los trabajadores. Esta situación generó que el gobierno considerara seriamente la extinción de la compañía. Por su parte, durante la década de 1970, el SME “no estaba inmóvil, pero su actividad era casi exclusivamente interna”⁴⁸⁴; de ahí que no hubo mejoras significativas en sus condiciones de jubilación.

En 1987, tras emplazar una huelga por aumento salarial, la dirección del SME adoptó una actitud más conciliadora hacia el gobierno y el secretario general del sindicato, Jorge Sánchez, declaró que el SME apoyaba la candidatura presidencial de Carlos Salinas de Gortari. Esta declaración rompió con la tradición del SME de mantenerse al margen de compromisos políticos con el PRI o cualquier otro partido.⁴⁸⁵ Para el presidente Salinas, el apoyo político del SME significó mucho frente al desafío electoral de Cuauhtémoc Cárdenas, y lo recompensó con mejores condiciones de jubilación.⁴⁸⁶

En febrero de 1994 se publicó un decreto presidencial que convirtió a la CLFC en organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y le cambió el nombre a Luz y Fuerza del Centro (LyFC). Varias funciones se trasladaron a la CFE para la prestación de energía eléctrica.⁴⁸⁷ Además, con el decreto se

⁴⁸³ Enrique de la Garza Toledo, *et al.*, *Historia de la Industria Eléctrica en México. Tomo II*, UAM, 1994, p. 19.

⁴⁸⁴ Raúl Trejo Delarbre, *op. cit.*, p. 216.

⁴⁸⁵ *Ibid.*, p. 225.

⁴⁸⁶ Para ilustrar los beneficios: en 1990 el salario mínimo en el DF era de 8640 pesos, mientras que el ingreso promedio de los miembros del SME era de 25 445 pesos. (J. Melgoza y R. Montesinos, *op.cit.*, p. 146).

⁴⁸⁷ Dejaron de ser sus funciones: 1) importar electricidad para la prestación del servicio público; 2) formular y proponer programas de operación, inversión y financiamiento para la prestación del servicio público; 3) expedir especificaciones para las obras e instalaciones eléctricas; 4) proponer ajustes o reestructuración de tarifas. (G. Bensusán, *art. cit.*, p. 561.)

terminó de delinear un modelo de seguridad social para el SME que hoy día representa una enorme carga financiera. El gobierno otorgó mayor poder al sindicato que a la administración de la empresa para contar con su apoyo en las negociaciones salariales, al tiempo que hacía concesiones contractuales que, al acumularse, terminaron por socavar la eficiencia de la compañía.⁴⁸⁸

Melgoza y Montesinos sostienen que el SME presenta rasgos de “gerontocracia”, porque el voto de los jubilados es decisivo para los asuntos sindicales. Naturalmente, esto tiene efectos sobre las pensiones de jubilación, las cuales se incrementaban en el mismo porcentaje que el salario de los trabajadores. Así, el último CCT celebrado entre el SME y LyFC (2008-2010) establecía que cualquier trabajador puede jubilarse al cumplir 25 años de servicio y 55 de edad o 30 años de servicio sin límite de edad. Para el caso de las mujeres, éstas pueden jubilarse con 100% de su salario al cumplir 25 años de servicio, sin límite de edad.⁴⁸⁹ El otorgamiento de esta pensión queda garantizado al establecerse que, si el fondo de reserva para jubilaciones no alcanzare a cubrir las obligaciones para las que se ha constituido, “no por ello quedará relevada LyFC de cumplir íntegramente dichas obligaciones, quedando a cargo de él la aportación de las cantidades faltantes.”

Un rasgo distintivo del SME es que sus revisiones contractuales se concentraban en el incremento de prestaciones, antes que en el de salarios.⁴⁹⁰ A ello se suma la convicción del sindicato de que éste debe ser el único proponente de cambios al CCT, y de que sólo pueden hacerse reformas en beneficio de los trabajadores;⁴⁹¹ de ahí que fuera casi imposible ajustar su sistema jubilatorio para darle mayor sustento financiero. Ésta última es una característica común a todos los contratos colectivos, y más aún a los del sector paraestatal.

En octubre de 2009, el presidente Felipe Calderón decretó la liquidación de LyFC, cuando en la empresa había 44,504 trabajadores activos y 23,894 jubilados.⁴⁹² A los primeros se les ofreció una indemnización generosa, superior a la establecida por la ley para los casos de cierre de empresas, y a los jubilados se les garantizó el pago de sus pensiones conforme al contrato colectivo. De los trabajadores activos que fueron cesados,

⁴⁸⁸ G. Bensusán, art. cit., 582.

⁴⁸⁹ Cláusula 64, CCT, 2008-2010.

⁴⁹⁰ J. Melgoza y R. Montesinos, *op.cit.*, p. 52.

⁴⁹¹ G. Bensusán, art. cit., 555.

⁴⁹² Esto significa que la tasa de dependencia era de sólo 1.86 trabajadores activos por jubilado. Pedro Vázquez Colmenares, *op. cit.*, p. 93.

unos 21 mil aceptaron de inmediato la liquidación ofrecida, mientras el resto la rechazó y sostuvo resistencia con la esperanza de recuperar la fuente de trabajo. Tras cuatro años de permanecer en resistencia, en octubre de 2013 la Secretaría de Gobernación y el SME firmaron un acuerdo para que 1,400 agremiados que cumplen con los requisitos jubilatorios puedan recibir una pensión vitalicia por un monto aproximado de 15 mil pesos.⁴⁹³

La extinción de LyFC implicó para el Estado un desembolso multimillonario y un conflicto social intenso que en algunos momentos parecía desbordarse. En 2009, LyFC tenía un pasivo laboral por jubilados de 160 mil millones de pesos⁴⁹⁴. Aunque esta deuda todavía representa una enorme carga financiera para el fisco (que además aumentó con el acuerdo firmado en 2013), el decreto de extinción frenó su crecimiento y le puso expectativa de caducidad por el ciclo de vida de sus beneficiarios.

Comisión Federal de Electricidad

En 1972, el Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM) se convirtió en titular exclusivo del contrato colectivo con la CFE, una vez que se fusionaron en él dos grandes sindicatos que a su vez eran producto de sucesivas agregaciones de organizaciones más pequeñas. De la Federación Nacional de Electricistas surgió, en 1952, la Federación Nacional de Trabajadores de la Industria y Comunicaciones Eléctricas, que en 1960, a raíz de la nacionalización de la industria eléctrica, daría lugar al Sindicato de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (STERM). Su líder, Rafael Galván Maldonado (1919-1980), desde joven había sido un ardoroso líder sindical de inspiración cardenista y se convirtió en un incansable promotor de la integración de la industria eléctrica y de la unificación de los sindicatos del sector.⁴⁹⁵ El STERM no se afilió a la CTM y mantuvo una línea de apoyo crítico al gobierno⁴⁹⁶, al tiempo que buscaba alianzas con otros sindicatos autónomos.⁴⁹⁷

El otro sindicato fusionado en el SUTERM, el Sindicato Nacional de Electricistas, Similares y Conexos de la República Mexicana (SNESCRM) estaba afiliado a la CTM y

⁴⁹³ “Segob y SME pactan pago de pensión a jubilados”, *El Economista*, 8 de septiembre, 2016.

⁴⁹⁴ *Ibid.*, 92.

⁴⁹⁵ Galván buscó unir no sólo a los trabajadores de la CFE, sino también a los de empresas manufactureras eléctricas como General Electric y Kelvinator. (Francisco Pérez Arce. “El puño que sí se vio”, *Nexos*, 1981, núm. 43.)

⁴⁹⁶ En 1964, Galván sería elegido senador por el PRI.

⁴⁹⁷ Fue el principal promotor de la Central Nacional de Trabajadores, a la que encabezó en 1963.

mantenía una estrecha alianza con el PRI; su líder era Francisco Pérez Ríos, quien ejercía una dirección vertical sobre los agremiados. Esta cercanía entre el sindicato y el partido oficial se vio reflejada también en las prestaciones sociales. El CCT 1964-1966 celebrado entre la CFE y el SNESCRM otorgó a los trabajadores, por primera vez, pensiones de jubilación vitalicias, equivalentes a 100 por ciento del último salario, tras 30 años de servicio y con 55 años de edad cumplidos.⁴⁹⁸

La fusión del STERM y el SNESCRM en el SUTERM no fue fácil, dadas las diferentes trayectorias y líneas políticas de sus respectivos líderes. La fracción de Galván proponía la unificación del sindicato, pero sin adherirse a la CTM. Además, defendía políticas no siempre coincidentes con las del gobierno. Al final se impuso la fracción cetemista y el secretario general del SUTERM fue Pérez Ríos, mientras que un seguidor de Galván, Héctor Barba, quedó como secretario de organización. En 1975, Pérez Ríos murió, pero alcanzó a firmar la expulsión del sindicato de Rafael Galván y sus principales seguidores. La maniobra permitió nombrar como sucesor a Leonardo Rodríguez Alcaine, quien habría de permanecer en el cargo hasta su muerte, en 2003.

Con Galván fuera de la dirección del sindicato, nació la Tendencia Democrática del SUTERM, que desafió a Fidel Velázquez y, al final, también al gobierno. Esa organización encabezó un movimiento nacional por la democracia sindical, la independencia económica, la integración de la industria eléctrica y un programa de nacionalizaciones. Hubo grandes movilizaciones en 1975 y 1976; inclusive, un intento de huelga eléctrica, que fue impedida por el ejército. Poco después, algunas secciones de la Tendencia Democrática desertaron y Galván se debilitó. En 1978, tras negociaciones con el gobierno federal sobre despedidos, reacomodos y beneficios jubilatorios, la Tendencia Democrática se disolvió formalmente.

Con la creación del SUTERM, los beneficios contractuales de cada vertiente se homogeneizaron al alza, a fin de facilitar la negociación. Y a raíz de las movilizaciones de la Tendencia Democrática, el gobierno tuvo más presiones para hacer concesiones laborales generosas, que han regido desde entonces en la Comisión Federal de Electricidad. Así, en el CCT 1972-1974, se acordó que el IMSS otorgaría a los trabajadores de la CFE todas las prestaciones establecidas en la Ley del Seguro Social y que cubriría en efectivo a los

⁴⁹⁸ Auditoría Superior de la Federación, “Comisión Federal de Electricidad. Informe del resultado de la auditoría practicada al pasivo laboral”, julio, 2015, p. 11.

trabajadores o a sus beneficiarios y jubilados según correspondiera, la diferencia entre el monto total de las prestaciones laborales consignadas en el CCT y el importe de las pensiones establecidas en la LSS.⁴⁹⁹

Durante las décadas de 1970 y 1980, los trabajadores del SUTERM mejoraron de manera sistemática sus condiciones de jubilación. En el CCT 1974-1976 se estableció que “cualquier trabajador podrá solicitar y obtener su jubilación con el 100% del salario del puesto del que sean titulares, siempre y cuando haya cumplido 25 años de servicios y 55 edad, o 30 años de servicios sin límites de edad.”⁵⁰⁰ A diferencia de lo que ocurre con la mayoría de los CCT, el del SUTERM permite obtener la jubilación desde los 10 años de servicio conforme a la siguiente tabla:

Requisitos jubilatorios, SUTERM

Años de servicio	Porcentaje del salario diario
10	60
14	68
de 15 a 20	80
25	90
28	96
30	100

En el CCT de 1976 se disminuyeron los años de servicio para las mujeres (de 30 a 27 años) y se estableció que la pensión se incrementaría cada dos años conforme al aumento salarial de los trabajadores activos. En el siguiente contrato se bajó en dos los años requeridos para la jubilación de la mujer y se dinamizó la pensión anualmente. En 1980 los jubilados comenzaron a beneficiarse de un aguinaldo de 20 días de pensión; en 1982 éste

⁴⁹⁹ ASF, “Comisión Federal de Electricidad...”, art. cit., p. 12

⁵⁰⁰ SUTERM, CCT, 1974-1976.

aumentó a 30 días y se comenzaron a otorgar becas educativas para los hijos de jubilados. Finalmente, en 1988 el aguinaldo se fijó en 44 días de la pensión.⁵⁰¹

La evolución del contrato colectivo de los electricistas refleja la capacidad de adaptación de sus líderes a las diferentes coyunturas políticas, sin que ello implique adaptación de prácticas y estructuras,⁵⁰² para negociar mejores condiciones laborales, inclusive en tiempos de austeridad fiscal. Este incremento constante en los beneficios jubilatorios terminó por constituir un pasivo pensionario de gran magnitud, que el Gobierno Federal está obligado a cubrir con erogaciones cada vez más altas. Con el objetivo de frenar esta tendencia de endeudamiento, en 2010 se logró negociar un nuevo CCT, que dio origen al nuevo sistema de pensiones que rige a los trabajadores que ingresen a la CFE a partir del 18 de agosto de 2008.

El sistema para la nueva generación de trabajadores aumentó en cinco los años de servicio y la edad mínima para tener derecho a la jubilación. Pero lo más relevante es que dio origen a un fondo de jubilación, denominado Cuenta Individual de Jubilación (CIJUBILA), que se compone con 12.5% del salario base de cotización del cual 7.5% corresponde a CFE y 5% al trabajador. De común acuerdo se estableció que las aportaciones se incrementarán en la misma proporción hasta alcanzar un total de 16.7% del salario, en un plazo de 10 años a partir del 18 de agosto de 2008; 10% lo aportará CFE y 6.7% los trabajadores. Con estas aportaciones obligatorias se constituirá la cuenta de ahorro de cada trabajador y se efectuarán inversiones en los términos y modalidades que acuerden el SUTERM y la CFE, y conforme a las disposiciones de la CONSAR. A este fondo individual debe sumarse lo acumulado en la cuenta AFORE-IMSS a la que tienen derecho los trabajadores conforme a la LSS.⁵⁰³

Si bien este nuevo modelo representa un avance en cuanto a la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones de los electricistas, el actual pasivo laboral de la CFE constituye una deuda que todos los contribuyentes van a pagar. Este pasivo se incrementó fundamentalmente por el crecimiento anual de 3.6% de la plantilla laboral de la CFE entre 2003 y 2014, que acumuló un aumento de 47.7%. Durante dicho período, el déficit en el sistema de pensiones mantuvo una tasa de crecimiento de 12.6% en promedio anual, en

⁵⁰¹ SUTERM, CCT 1976-1978, 1978-1980, 1980-1982, 1982-1984, 1988-1990.

⁵⁰² J. Melgoza y R. Montesinos, *op.cit.*, p. 68.

⁵⁰³ SUTERM, CCT 2010-2012.

tanto los activos sólo crecieron 8.3% anual. Asimismo, la pensión promedio mensual se incrementó en 172%. En diciembre de 2014, el pasivo laboral de la CFE sobrepasaba los 564 mil millones de pesos.⁵⁰⁴

Lamentablemente, la insuficiencia económica para cubrir las obligaciones de pensiones a cargo de la paraestatal continuará en el mediano y largo plazos. Se espera que la generación actual de trabajadores que se rigen por el sistema de pensiones de BD anterior a 2008, estimada en 52,518 personas en 2015, se jubile a una tasa promedio anual de 13.6%, para que en 2039 se jubilen los últimos 1,840 trabajadores bajo ese plan pensionario. Con base en ello, las proyecciones de pagos estiman que en el período 2015-2030 se tendrán que erogar recursos anuales entre 17,545 y 31,102 millones de pesos, con un crecimiento del gasto de 3.9% en promedio anual.⁵⁰⁵

El análisis del contrato colectivo y el modelo jubilatorio del SME y del SUTERM ilustran cómo operan los sistemas de pensiones de privilegio. Se trata de trabajadores que, por ocupar una posición esencial para la estabilidad del régimen, acumularon beneficios jubilatorios que distan mucho de los que la mayoría de la población mexicana goza. El hecho es que estas prerrogativas, exclusivas de unos cuantos, deben pagarse hoy con los impuestos de todos, incluyendo los que carecen de cualquier sistema de seguridad social.

El sistema de pensiones del sindicato petrolero

El análisis del régimen jubilatorio de uno de los sindicatos más grandes y poderosos del país ilustra bien la importancia que este sector tenía en el pacto corporativo mexicano. La relevancia de la industria petrolera para el crecimiento económico colocó a su sindicato en una posición privilegiada, que le permitió hacerse de un oneroso sistema de pensiones al que los trabajadores no hicieron contribución alguna. Si bien Pemex ha fungido como pilar

⁵⁰⁴ ASF, “Comisión Federal de Electricidad...”, art. cit., pp. 19-21.

⁵⁰⁵ *Ibid.*, p. 22.

indispensable para el desarrollo del país, su pasivo laboral representa hoy una carga inmensa que ha estrangulado a la empresa paraestatal y a las finanzas públicas en general.

El Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) se formó en 1935, durante los primeros meses del gobierno de Lázaro Cárdenas, después de un proceso de unificación de las 19 distintas agrupaciones gremiales del sector.⁵⁰⁶ A raíz de la nacionalización petrolera en 1938, el STPRM estrechó sus relaciones con el presidente y participó activamente en el funcionamiento la industria petrolera.⁵⁰⁷ Pero al hacerse cargo de ésta, el gobierno también tuvo que asumir el pasivo laboral que implicaba el laudo pendiente de cumplir por parte de las compañías extranjeras.⁵⁰⁸

El primer CCT entre el STPRM y Petróleos Mexicanos se celebró en 1942, y desde entonces incluyó prestaciones en caso de accidente o muerte, servicios médicos y un régimen de jubilación.⁵⁰⁹ Los trabajadores que acreditasen 25 años de servicio y 55 de edad podrían jubilarse con 70% del promedio de salarios en el último año y con 80% después de 30 años de trabajo. Desde su origen, el régimen de seguridad social de Pemex cubrió a una parte importante de la población, pues apenas en 1950 ya protegía a 89,930 trabajadores, lo que representaba en aquel momento 12% de la población con seguridad social.⁵¹⁰

El sindicato petrolero por mucho tiempo fue aliado fiel del Estado y organización integrante del PRI. Como la mayoría de los sindicatos oficialistas, constituyó un factor de estabilidad política y de paz laboral, rasgo de la mayor importancia en un sector económico estratégico como el de hidrocarburos. A cambio de su contribución política, el STPRM recibía jugosas prestaciones para sus agremiados y cargos de elección popular para sus dirigentes. Adicionalmente, la participación del sindicato en la administración de la empresa facilitaba el otorgamiento de condiciones laborales excepcionales, como el régimen de pensiones. Con el paso del tiempo, los trabajadores petroleros se convirtieron en un estamento privilegiado, tal vez el mejor pagado de todo el sector paraestatal.

⁵⁰⁶ Lourdes Celis Salgado, *La expropiación petrolera, un debate nacional*, México, Pemex, 1998, p. 24.

⁵⁰⁷ Desde 1939 el sindicato participó en la administración de Pemex por medio de cuatro representantes en la Junta de Directores, más tarde llamada Consejo de Administración. (Angelina Alonso palacios, *El Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana. Memoria del Foro de Consulta Popular para la planeación de la empresa pública*. México, INAP, 1983.)

⁵⁰⁸ Manuel Penagos Román, "Regulación del régimen laboral de Petróleos Mexicanos", en *Regulación del sector energético*, México, UNAM-Secretaría de Energía, 1997, p. 422.

⁵⁰⁹ *Ibid.*, p. 423.

⁵¹⁰ A. Yunes Linares, *op.cit.*, p. 53.

En 1958 ascendió a la dirigencia nacional del sindicato Joaquín Hernández Galicia, conocido como "La Quina". Originario de Tampico, Tamaulipas, donde empezó su trabajo como petrolero y su carrera dentro del sindicato. En poco tiempo La Quina creó un cacicazgo y durante 30 años detentó el verdadero poder en el sindicato.⁵¹¹ Se le reconocía como el "líder moral"; era un cacique autoritario, magnánimo con sus seguidores y represor implacable con los disidentes.⁵¹² Hernández Galicia supo negociar con los presidentes de la República, quienes le rendían pleitesía y le hicieron toda clase de concesiones económicas y políticas. Ello hizo del líder tamaulipeco garante de la estabilidad laboral en la industria petrolera. "El de los petroleros es un sindicato aparentemente inmóvil. Casi no hay protestas en su interior, casi no hay competencia cuando se designan dirigentes, casi no hay propuestas de los trabajadores..."⁵¹³

Las dificultades por las que atravesaba el país cuando el desarrollo estabilizador llegó a su fin hicieron de la industria petrolera el centro sobre el que se sostendría la economía mexicana. Y por supuesto, el CCT se colmó de privilegios para el gremio petrolero, incluyendo un generoso sistema de pensiones sin contribuciones de los trabajadores. Durante la década de 1970 el sindicato petrolero obtuvo beneficios pensionarios muy superiores a los que recibían los derechohabientes del IMSS o del ISSSTE. En 1971 se establecieron aguinaldos para los jubilados,⁵¹⁴ en 1974, 1975, 1976 y 1977 hubo aumentos en las pensiones,⁵¹⁵ además de un sinnúmero de prestaciones para despensa, vivienda, transporte, servicios públicos, útiles escolares, etc.

A partir del auge petrolero de 1978 y en adelante, la urgencia de Pemex de ampliar rápidamente la capacidad de exploración y perforación expandió la concesión de contratos de servicio por parte de empresas privadas. El STPRM permitió esas concesiones a cambio

⁵¹¹ "¿Quién fue Joaquín Hernández Galicia La Quina?", *El Economista*, 11 de noviembre, 2013.

⁵¹² Victoria Novelo O., "Las fuentes de poder en la dirigencia sindical en Pemex", *El Cotidiano*, 28 (1989).

⁵¹³ R. Trejo Delarbre, *op.cit.*, p. 230.

⁵¹⁴ El CCT de 1971 estableció un aguinaldo anual equivalente al importe de 7 días y medio de la pensión jubilatoria; en 1973 aumentó a 15 días y en 1975 a 20 días.

⁵¹⁵ En 1973 hubo un incremento de cinco pesos diarios; 1974, 20 pesos más al día en pensiones que no excedieran de 94.99 y 15 pesos más a las mayores de esta cantidad; 1975, 53 millones de incremento general; 1976, aumento de 5, 15 y 24 pesos diarios, respectivamente, a las pensiones de tres fases de categorías que hubieran obtenido su retiro con anterioridad al 31 de julio de 1976. En 1977 Pemex destinó 80 millones de pesos para incrementarlas: pensiones de 227.99 pesos por día, en un 12%; pensiones de 228 a 267.99 pesos diarios, en 8% y las de 268 en adelante, en 5%. (Angelina Alonso y Roberto López, *El Sindicato de Trabajadores Petroleros y sus relaciones con Pemex y el estado, 1970-1985*, México, Colmex, 1986, p. 137).

de poder subcontratar por su parte casi la mitad de las obras de Pemex y recibir una comisión de 2% sobre el valor total del resto de los contratos.⁵¹⁶ Por otro lado, el aumento en los precios del petróleo significó también un enriquecimiento espectacular de la dirigencia sindical, crecimiento de la planta laboral, y ampliación de los beneficios, incluyendo los de los ya retirados. En 1979 las pensiones se incrementaron en 8%, en 1980 en 25%, y en 1981 hubo un aumento de 29.7%. Además subieron los montos por concepto de despensas, viáticos para jubilados enfermos y préstamos para adquisición de anteojos.⁵¹⁷

De acuerdo con Trejo, el poder del STPRM descansaba en dos pilares. Por un lado, el manejo de grandes cantidades de dinero, producto de las cuotas sindicales y de los negocios y prebendas que, legal y extrainstitucionalmente, beneficiaron a la cúpula sindical. Por otro, el control que la dirigencia ejercía sobre los agremiados mediante el manejo discrecional de plazas, prestaciones, préstamos, etcétera, y mecanismos de coerción como despidos, castigos laborales y hasta asesinatos.⁵¹⁸ Esta estabilidad sindical otorgaba a la dirigencia un papel privilegiado, que le permitía llevar a cabo las negociaciones contractuales directamente con el Presidente de la República.⁵¹⁹

En el sexenio de Miguel de la Madrid empezó a romperse la armonía entre el sindicato petrolero y el gobierno. La grave crisis económica mexicana que estalló en 1982 y el tremendo endeudamiento de Pemex no daban al gobierno mucho margen para más concesiones. Además, el discurso del presidente por la "renovación moral" produjo temores en el STPRM y en la propia CTM de que el gobierno quisiera intervenir en los sindicatos para combatir la corrupción.

En 1983, una disputa interna por la sucesión en el STPRM, mezclada con el secuestro de un aspirante a la dirigencia y el asesinato de un ex secretario general⁵²⁰ -actos atribuidos por muchos al grupo de La Quina-, llamó la atención pública sobre la corrupción

⁵¹⁶ I. Bizberg, art. cit., p. 715.

⁵¹⁷ A. Alonso y R. López, *op. cit.*, p. 139.

⁵¹⁸ R. Trejo Delarbre, *op. cit.*, p. 230.

⁵¹⁹ Alonso y R. López, *op. cit.*, p. 119.

⁵²⁰ El líder de la zona sur, Héctor García Hernández, alias "El Trampas", fue secuestrado por gente de Salvador Barragán Camacho y La Quina, y entregado a la PGR bajo cargos de malversación de fondos. En seguida, el ex secretario general del sindicato y presidente municipal de Poza Rica, Óscar Torres Pancardo, murió, junto con su chofer (éste último, de un tiro en la sien), en un supuesto accidente automovilístico que tenía muchos indicios de haber sido un asesinato. ("Un líder petrolero, Torres Pancardo, muerto y otro, "El Trampas", secuestrado en Texas y traído aquí", *Proceso*, septiembre, 1983, disponible en <http://www.proceso.com.mx/136922/un-lider-petrolero-torres-pancardo-muerto-y-otro-el-trampas-secuestrado-en-texas-y-traido-aqui>.)

e impunidad que prevalecían en el sindicato petrolero. El presidente desconfiaba de La Quina y mantuvo distancia de él por un tiempo, pero ordenó a sus operadores que lo persuadieran a suavizar sus posiciones. Finalmente, De la Madrid optó por contemporizar con Hernández Galicia en aras de la estabilidad política.

Pero la confianza entre el presidente y el STPRM no se restableció. "Los petroleros tienen una mentalidad primitiva", escribió Miguel de la Madrid en sus memorias.⁵²¹ En 1986, el entonces secretario General, José Sosa Martínez, subordinado *de facto* a La Quina, no tuvo empacho en amenazar al presidente De la Madrid en un acto público: "Si se hunde Pemex, se hunde usted, nos hundimos todos".⁵²² Justo al siguiente año se modificó el régimen de jubilaciones de los trabajadores para mejorar el salario regulador sobre el que se calcularía la pensión.⁵²³

El distanciamiento del STPRM del gobierno repercutió en la campaña presidencial de 1988. En forma velada pero efectiva, La Quina promovió el apoyo electoral a Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano contra el PRI, de tal manera que en varias zonas petroleras, como Tampico-Madero y Coatzacoalcos, el candidato disidente superó en votación al candidato oficial Carlos Salinas de Gortari. Los dudosos resultados de la elección presidencial causaron un grave conflicto político y un severo daño a la legitimidad del nuevo presidente.

Pemex era una entidad evaluada en términos de su capacidad para satisfacer la demanda interna y no mediante su eficiencia en producción, minimización de costos, inversión en investigación o alianzas estratégicas.⁵²⁴ Y peor aún, en la impresión de Ortiz Mena, "su manejo económico se había prestado a usos políticos que afectaban su desarrollo."⁵²⁵ Si lo que buscaba el nuevo presidente era transformar y modernizar Pemex, era necesario establecer nuevas relaciones entre la empresa, el gobierno y los trabajadores.⁵²⁶ Apenas un mes después de asumir sus funciones, Salinas ordenó un

⁵²¹ Miguel de la Madrid, *Cambio de rumbo*. México, FCE, 2004, p. 190.

⁵²² I. Bizberg, art. cit., p. 717.

⁵²³ CCT, 1987.

⁵²⁴ Guillermo Guajardo S., Fernando Salas y Daniel Velázquez, "Energía, infraestructura y crecimiento" en *Historia económica general de México: de la colonia a nuestros días*, México, Colmex, 2010, p. 671.

⁵²⁵ Antonio Ortiz Mena, *op.cit.*, p. 171.

⁵²⁶ Isabelle Rousseau, "La transformación de la política de hidrocarburos en México en el contexto de la transición democrática. Esquemas organizacionales y estrategias de actores (1989-2004)", *Foro Internacional*, 2006, num. 46., p. 32.

operativo policíaco-militar para arrestar a Hernández Galicia y otros líderes petroleros, bajo la acusación de acopio de armas.⁵²⁷ El proceso penal contra La Quina fue turbio y jurídicamente endeble (curiosamente, no lo acusaron por corrupción o enriquecimiento ilícito), pero sirvió para tenerlo preso durante ocho años.⁵²⁸

Con la caída de Hernández Galicia y su grupo, Sebastián Guzmán Cabrera asumió la dirigencia del sindicato petrolero y en 1993 fue sustituido por Carlos Romero Deschamps. Se trataba de una dirigencia más dócil ante el Estado, aunque no menos voraz y corrupta. El nuevo secretario general retuvo desde entonces el control del sindicato, aseguró la subordinación al gobierno y facilitó las negociaciones con la dirección de Pemex. El intercambio de apoyo político se restauró casi en los términos del viejo corporativismo. El Estado mantuvo e inclusive amplió las concesiones laborales y la protección de los dirigentes sindicales, y éstos garantizaron tranquilidad en la industria petrolera y respaldo político al PRI.⁵²⁹ Aun con la llegada del Partido Acción Nacional a la Presidencia, en el año 2000, el pacto entre el STPRM y el Estado se conservó en lo esencial: paz laboral a cambio de mantener concesiones y privilegios, aunque el STPRM mantuvo su filiación priista.

Así, durante más de siete décadas el sindicato petrolero gozó de un sistema de pensiones que en cada revisión contractual ampliaba sus beneficios manteniendo intactos los requisitos jubilatorios. Un empleado de Pemex puede jubilarse tras 30 años de servicio y 55 de edad o después de haber trabajado 35 años sin importar la edad. En ambos casos se otorga el 100% del último salario del trabajador. Por su parte, la pensión por vejez equivale a 80% del salario promedio en el último año, aumentado 4% por cada año adicional trabajado, y se otorga con 25 años de servicio y 55 de edad. La mayor parte del

⁵²⁷ El 10 de enero de 1989, grupos de policías y militares irrumpieron violentamente en la casa de Joaquín Hernández Galicia, en Ciudad Madero, Tamaulipas. La versión oficial sostuvo que había una denuncia de acopio de armas, y que al resistirse al arresto con armas de fuego, una agente del Ministerio Público fue asesinada por guardias de La Quina. Muchos periodistas y analistas aseguran que tanto los delitos imputados como el cadáver fueron "sembrados" por las autoridades.

⁵²⁸ En 1997, el gobierno de Ernesto Zedillo promovió el retiro de algunos cargos y Hernández Galicia fue liberado. Pero su poder sindical y político estaba extinto. Murió en 2013, a los 91 años de edad.

⁵²⁹ El respaldo político al PRI incluyó la transferencia ilegal de recursos económicos, como se demostró en el caso conocido como *Pemexgate*, en el que el Instituto Federal Electoral probó que en el año 2000 la empresa prestó irregularmente 500 millones de pesos al STPRM y éste los transfirió al PRI para apoyar la campaña del candidato Francisco Labastida Ochoa. Al final del procedimiento, el IFE impuso al PRI una multa de 1 000 millones de pesos. Un análisis bien documentado de este caso se encuentra en Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*. México, Cal y Arena, 2007.

financiamiento de este sistema de pensiones corre a cargo de la paraestatal, aunque también existe un fondo común al que aportan trabajadores y Estado para sostener algunos beneficios adicionales, como son el fondo de ahorro y seguro de vida del SAR 1992.⁵³⁰

Pemex no cuenta con reservas suficientes para hacer frente al pasivo laboral acumulado, que durante los próximos años aumentará a medida que haya más jubilados. Solamente al cierre de 2010 había casi 72 mil jubilados, que representaban 47.6% respecto a las plazas activas.⁵³¹ Para 2014, juntos, los jubilados y beneficiarios post-mortem fueron 104,919, equivalente a 81.7% de la población de trabajadores activos. Así, al 31 de diciembre de 2014, el pasivo laboral superó el billón 400 mil millones de pesos, equivalente a 8.3% del PIB.⁵³²

Con la reforma energética aprobada en 2014, Pemex tuvo que abrirse a la competencia con empresas privadas y sujetarse a mayor racionalidad financiera. Entre otros cambios, la reforma trajo consigo modificaciones al contrato colectivo y al régimen de jubilaciones. En 2015 Pemex y el STPRM acordaron que los trabajadores que tengan 15 años o más de servicio podrán jubilarse con los parámetros del régimen de 1942; para los que tengan menos de 15 años en la empresa, se acordó incrementar la edad de jubilación de 55 a 60 años; finalmente, para los empleados de nuevo ingreso a partir de 2016 se estableció un sistema de cuentas individuales con una contribución de 6.9% a cargo del trabajador y 16.15% de la empresa. Además, se estipuló que a partir de 2021 la edad de retiro se incrementará a 65 años.⁵³³ Debe mencionarse que con la reforma energética, la SHCP quedó obligada a asumir el monto equivalente al "ahorro" que Pemex tendrá con el nuevo régimen de jubilaciones y que corresponde a 186, 500 millones de pesos.⁵³⁴

En síntesis, el sindicato petrolero hizo de sus revisiones contractuales un acto institucionalizado con el que, al tiempo que obtenía jugosas prestaciones, ratificaba su apoyo al gobierno y abonaba a la estabilidad del régimen. El sistema de pensiones de los empleados de Pemex destaca como el más oneroso, pues hasta muy recientemente, no sólo

⁵³⁰ M. Yunes Linares, *op.cit.*, pp. 52-53.

⁵³¹ P. Vázquez Colmenares, *op. cit.*, p. 89.

⁵³² Del pasivo laboral, 42% son obligaciones con trabajadores activos que aún no cumplen con los requisitos para jubilarse, 48% son recursos para quienes ya se jubilaron y 10% son empleados que aunque ya cumplieron con los parámetros para pensionarse aún no lo han hecho. (Karla Rodríguez y Zenyazen Flores, "Pemex elevará a 65 años jubilación a partir de 2021", *El Financiero*, 19 de noviembre, 2015.)

⁵³³ Zenyazen Flores, "Nuevos trabajadores de Pemex inician aportación para el retiro con 6.9%", *El Financiero*, 11 de febrero de 2016.

⁵³⁴ Isael Rodríguez, "Petróleos Mexicanos reduce pérdidas", *La Jornada*, 29 de abril, 2016.

no se nutría de contribuciones de los trabajadores, sino además mantuvo los mismos requisitos que se establecieron en 1942. Ello tuvo entre sus consecuencias la acumulación de un exorbitante pasivo laboral, que año con año impacta directamente en el presupuesto de la paraestatal.

Pensiones de los trabajadores ferrocarrileros

Los ferrocarriles mexicanos tuvieron su mayor crecimiento y auge durante el largo período del porfiriato, y constituyeron una de las palancas del crecimiento económico, la modernización y la integración del Estado nacional. Después de la Revolución, si bien fue muy escasa la construcción de nuevas líneas ferroviarias, el ferrocarril siguió cumpliendo un papel estratégico para la industrialización y la movilidad de la población. Para los gobiernos post-revolucionarios, Ferrocarriles Nacionales de México (empresa creada por el gobierno de Porfirio Díaz en 1907) significaba un objetivo de gran importancia de su política nacionalista; de ahí que desde el gobierno de Venustiano Carranza se adoptaran medidas para asegurar el control estatal de ese sector.⁵³⁵

El Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana (STFRM) se constituyó oficialmente el 13 de enero de 1933, en el marco del IV Congreso Ferrocarrilero, que tenía como objetivo principal la conformación de un sindicato único en este sector. Recién formado el sindicato, en 1934 logró un aumento salarial, pero más importante es que obtuvo la exclusividad para la contratación de trabajadores.⁵³⁶ Al año siguiente, el sindicato ferrocarrilero fungió como uno de los actores principales en la conformación de la CTM y después emprendió un conflicto laboral que, con Lázaro Cárdenas como árbitro, desembocó en la expropiación de los intereses minoritarios de los Ferrocarriles Nacionales de México, en junio de 1937.⁵³⁷

Al año siguiente, el gobierno cardenista instituyó la llamada Administración Obrera y, aunque se reservó varias facultades de control, otorgó al sindicato las riendas de la

⁵³⁵ Mario Gil, *Los Ferrocarriles*, México, Extemporáneos, 1971.

⁵³⁶ Frente de Trabajadores de la energía, “Cien años de lucha de clases en México. Huelgas ferrocarrileras 1918-1959”, *Energía*, 6 (2006), en <http://www.fte-energia.org/E83/11.html>, consultado 30 de abril, 20106.

⁵³⁷ Desde 1908, la nación mexicana era propietaria del 51% de las acciones ferroviarias y las autoridades administraban la red de trenes desde hacía algunos años. (Lázaro Cárdenas, *Mensajes, discursos, declaraciones, entrevistas y otros documentos: 1928-1940*, México, Siglo XXI, 1978, pp. 132-133, citado por L. González, *Los días del presidente Cárdenas*, op.cit, p. 169.)

administración de los ferrocarriles. Este tipo de administración no produjo resultados favorables a la eficiencia, pero sirvió de marco para que los ferrocarrileros se unificaran. Los contingentes de la Federación Nacionalista Ferrocarrilera, afiliada a la CROM, se incorporaron al STFRM y se formó así una organización de más de 70 mil miembros. Ello significó la consolidación de “uno de los organismos obreros más fuertes, combativos...” de México.⁵³⁸

En 1947, tras un agitado conflicto por la renovación del comité ejecutivo de la CTM,⁵³⁹ el sindicato ferrocarrilero decidió abandonar a este órgano. Comenzó así un período de pugnas internas, que culminó con las detenciones de Luis Gómez Z. y Valentín Campa, y la restitución de Jesús Díaz de León "El Charro" como Secretario General del sindicato en 1948. Este episodio inaugura una nueva etapa en la historia del gremio ferrocarrilero y de toda la vida sindical mexicana, pues afianzó una forma de relación de apoyo mutuo entre el gobierno y líderes sindicales, mientras se ejercía un control autoritario sobre los agremiados. Incidentalmente y en alusión al apodo de Díaz de León, también se naturalizó el término “charrismo” para referirse a un modelo de liderazgo sindical oficialista y corrupto.

En 1958, en el marco de un período de agitación laboral en el país, el STFRM exigió al gobierno un incremento salarial y mejores prestaciones. La demanda pronto tomó cuerpo en una "gran comisión pro aumento de salarios", que además cuestionó la representatividad del secretario general del sindicato. Entre las secciones sindicales disidentes destacó el liderazgo de Demetrio Vallejo, procedente de Matías Romero, Oaxaca. El movimiento se extendió a casi todo el país y los paros de labores se multiplicaron. Por su parte, el gobierno y las agrupaciones empresariales se alarmaron y acusaron al movimiento ferrocarrilero de obedecer a designios comunistas. Los paros continuaron y la organización disidente se orientó a dos objetivos: aumento salarial y revocación de líderes sindicales oficialistas.

⁵³⁸ Mario Gil, *op.cit.*, 125.

⁵³⁹ En 1947, Valentín Campa, con el apoyo del sindicato ferrocarrilero, se obstinó en hacer secretario general a Luis Gómez Z., mientras Lombardo lo hacía por Fernando Amilpa. El grupo de Fidel Velázquez se apoderó de la central y los ferrocarrileros abandonaron la CTM. (Frente de Trabajadores de la energía, art. cit.)

La agitación laboral amenazaba con extenderse⁵⁴⁰ y hubo algunas intervenciones policíacas violentas. Finalmente, el gobierno de Ruiz Cortines se sintió obligado a conciliar concediendo a los ferrocarrileros un aumento salarial de 215 pesos mensuales (los obreros pedían 350 y luego 250) y permitió un proceso de depuración de la dirigencia sindical. Las elecciones del sindicato, en agosto de 1958, dieron el triunfo a Demetrio Vallejo, quien proclamó la independencia del gremio de cualquier partido político, incluido el PRI.⁵⁴¹

La nueva dirigencia ferrocarrilera siguió una espiral de exigencias que el gobierno no toleraría más. En febrero de 1959 los ferrocarrileros hicieron nuevos paros y el 25 de marzo estallaron una huelga que fue declarada ilegal. El nuevo presidente, Adolfo López Mateos, optó por sofocar por completo al movimiento ferrocarrilero. Vallejo y otros líderes sindicales fueron arrestados y condenados a prisión, y la policía ocupó las sedes del sindicato. Los ferrocarrileros, derrotados, se vieron obligados a volver al trabajo, aunque mil trabajadores fueron despedidos. Una vez restablecida la dirigencia oficialista, se restituyó la alianza del STFRM con el gobierno. Siguió un largo período de paz laboral en el sector, mediante la fórmula de control autoritario del gremio y generosas concesiones laborales. El CCT de FNM se sumó a la lista de los más onerosos del sector paraestatal.

El régimen de pensiones del que gozaban los trabajadores ferrocarrileros comenzaba a estrangular las finanzas de la empresa. El gobierno buscó aligerar la carga de pasivos laborales de FNM con otras opciones de financiamiento y servicio. Así, el 29 de diciembre de 1981 se estableció que los trabajadores del STFRM se incorporarían al IMSS. No obstante, con esta medida no se logró mejorar las finanzas de Ferrocarriles Nacionales, pues además de la pensión otorgada por dicha institución, los trabajadores y sus familias también recibían los beneficios previstos en el CCT.

Con el paso de los años, FNM destacó como una de las empresas paraestatales más onerosas e ineficientes de México. Rezagada tecnológicamente, con escasa ampliación de las vías férreas y con una planta de personal abultada y sometida a toda clase de vicios laborales, como la herencia de plazas y un contrato colectivo que estimulaba la improductividad, el déficit financiero y el consecuente subsidio crecían sin parar. El servicio de pasajeros operaba con pérdidas y el de carga trasladaba a las empresas su

⁵⁴⁰ Los ferrocarrileros recibieron muestras de apoyo de electricistas, maestros y algunos grupos de petroleros.

⁵⁴¹ Antonio Alonso, *op. cit.*, pp. 113-129.

ineficiencia. Por ejemplo, los ferrocarriles mexicanos registraron una tendencia diametralmente opuesta a la de los principales ferrocarriles del mundo. Mientras en 1990 países como Argentina, Brasil, España, Francia, Japón y Estados Unidos habían reducido sistemáticamente su planta de personal en los 20 años anteriores, en el mismo período en México aumentó en 14%.⁵⁴² Fue a partir de 1990 cuando la planta de trabajadores de FNM comenzó a disminuir y en sólo seis años se redujo en 48% (de 83 mil a 44 mil empleados).⁵⁴³ En contraparte, entre 1990 y 1999 hubo 15 mil nuevos jubilados⁵⁴⁴, cuyas pensiones siguieron gravitando contra las finanzas de la empresa.

Las ineficiencias estructurales, sumadas a la falta de financiamiento por parte del gobierno, hicieron de FNM una empresa obsoleta y prácticamente en bancarrota. Con el objetivo de revertir estas fallas, se buscó hacer una reforma constitucional que permitiera la participación del capital social y privado en la industria ferroviaria, para lo cual era esencial negociar buenas condiciones con el sindicato.

En febrero de 1995 tomó posesión como Secretario Nacional del STFR Víctor F. Flores Morales, quien hasta la actualidad es líder del gremio. El nuevo dirigente condicionó la transformación de FNM a mejoras salariales, respetar los derechos de trabajadores activos y jubilados, y que las pensiones fueran superiores a la LFT y al CCT. Así, las revisiones contractuales de 1995, 1996 y 1997 incrementaron salarios y prestaciones en 19.1, 23.4 y 20% respectivamente, para los trabajadores en servicio y jubilados.⁵⁴⁵

El 14 de abril de 1997, mismo año en que se licitó la primera línea para transferirla a la iniciativa privada, el gobierno federal acordó la creación de un fondo, con la participación de Nacional Financiera, que habría de constituirse en diciembre de ese año con el nombre de FERRONALES JUB 5012-6, para garantizar el pago de pensiones a 53 mil 348 jubilados. En enero de 1998, la nómina de jubilados ya se pagaba con cargo al fideicomiso y las prestaciones formaban parte del presupuesto de FNM.⁵⁴⁶ Ese mismo año

⁵⁴² Francisco J. Gorostiza, “Renacimiento de los ferrocarriles mexicanos de carga. Balance de la privatización al año 2010”, septiembre de 2011, en <http://www.amf.org.mx/gorostiza.pdf>, consultado 7 de mayo, 2016, p. 38.

⁵⁴³ Salvador Hernández García *et al.*, “Evolución reciente de algunos indicadores operativos y de eficiencia del ferrocarril mexicano”, Publicación Técnica No. 331, SCT-IMT, 2009, p. 7.

⁵⁴⁴ Francisco J. Gorostiza, art. cit., p. 27.

⁵⁴⁵ STFRM, “Sindicalismo ferrocarrilero”, en <http://www.stfrm.org.mx/Untitled-HISTOCONS.htm>, consultado 07 de mayo, 2016.

⁵⁴⁶ Adriana Dávila Fernández, “Causa justa de los ferrocarrileros”, *Cuarto de guerra*, 21 de abril de 2015.

se hizo la última revisión del CCT con FNM y los trabajadores y jubilados recibieron un aumento de 18.5%.

En junio de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se extinguió el organismo público denominado Ferrocarriles Nacionales de México, que conservó su personalidad únicamente para efectos de su liquidación.⁵⁴⁷ Tal decreto puntualizó que el gobierno federal sería responsable de garantizar el pago vitalicio de las pensiones otorgadas a jubilados y pensionados de FNM, en el caso de que el fondo de jubilaciones fuera insuficiente.⁵⁴⁸

Debido a que el fondo FERRONALES JUB 5012-6 se agotó en 2013, las jubilaciones de los ex trabajadores de Ferronales se pagan cada año con recursos federales establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Sólo en el PEF de 2015 se destinaron 3,712 millones de pesos para este fin, y se prevé que la cifra aumente en los próximos años. El subsidio terminará sólo con la extinción biológica de los beneficiarios.

Una empresa paraestatal emblemática del nacionalismo mexicano se convirtió en una pesada carga financiera aun después de su extinción. Uno de los gremios pioneros del sindicalismo post-revolucionario, y de los más combativos durante un tiempo, devino un cascarón burocrático y botín particular de su dirigencia. Y uno de los sistemas pensionarios más privilegiado pervive como testigo fúnebre de un modelo insostenible.

⁵⁴⁷ Dicho decreto preveía que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en su carácter de coordinadora del sector, establecería las bases para llevar a cabo la liquidación del organismo público, cuyo liquidador sería designado por tal Secretaría con las atribuciones de apoderado general para pleitos y cobranzas, actos de administración y actos de dominio.

⁵⁴⁸ Adriana Dávila, art. cit.

5.3 Otros sistemas de privilegio

Además de las empresas paraestatales, otros organismos públicos han gozado de un trato preferencial para sus trabajadores. La lógica del sector público -no sujeto a las exigencias del mercado y con límites elásticos para su gasto- se impone y crea condiciones de privilegio que, tarde o temprano, se convierten en una carga financiera insostenible. El trato especial a los miembros de las fuerzas armadas se entiende, por su papel neurálgico en la defensa del Estado y por los factores de riesgo inherentes a su función. Las universidades públicas también han gozado de beneficios extraordinarios, en cierta medida por la significación política de tal institución, aunque varían mucho entre ellas. Los gobiernos estatales y municipales tienen regímenes pensionarios muy diferentes entre unos y otros, pero la mayoría opera con déficits crecientes que ponen en entredicho su futuro.

Pensiones de los militares

La fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases para la creación de un sistema de seguridad social exclusivo de las Fuerzas Armadas Mexicanas. En un sentido general, los militares son considerados como trabajadores al servicio del

Estado, aunque, comprensiblemente, la índole de su servicio amerita un tratamiento diferente al de la burocracia. Vale la pena dar una mirada al origen y las características del sistema de pensiones de los militares.

El primer antecedente del actual sistema de pensiones para las fuerzas armadas es la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y la Armada Nacional, promulgada el 15 de marzo de 1926, que reconoció como sujetos a todo el personal con carácter militar, en cualquier de sus grados, y estableció la pensión de retiro para el militar y la pensión para su familia, en caso de que éste falleciera.⁵⁴⁹ Durante el período cardenista se agregaron algunos beneficios, tanto por la vocación social de Lázaro Cárdenas como por la necesidad de fortalecer la lealtad del ejército, que seguía teniendo un papel activo en la política.⁵⁵⁰ En 1936 se creó el Fondo de Ahorro del Ejército para poner efectivo a disposición de los militares.⁵⁵¹ Posteriormente, en 1939 y 1940, se reformó Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y la Armada Nacionales para modificar las tablas de acceso y proporcionalidad de las pensiones de retiro para aumentar los beneficios.⁵⁵²

En 1955 el Congreso de la Unión aprobó un decreto del Ejecutivo Federal por el que se creó la Dirección de Pensiones Militares, entidad con personalidad jurídica y patrimonio propio. Ese año, con la nueva Ley de Retiros y Pensiones Militares, se introdujo el incremento de la pensión por vía del cambio de grado antes del retiro, se disminuyeron la edad y años de servicio para tener derecho al retiro y mejoraron los montos de los haberes. Así, se estableció que los militares podrían solicitar su retiro tras 20 años de servicio y que éstos ascenderían al grado inmediato superior para este fin, en relación con la antigüedad en el grado conforme a la siguiente tabla:

Años de servicio y antigüedad en el grado para tener derecho a pensión de retiro

⁵⁴⁹ P. López Cárdenas, *op.cit.*, p. 28.

⁵⁵⁰ En 1938, a instancias de Cárdenas, se creó el Partido de la Revolución Mexicana, con una estructura sectorial-corporativa, los militares activos en política constituyeron el Sector Militar, al lado de los sectores Obrero, Campesino y Popular. En el partido sucesor, el Partido Revolucionario Institucional, se excluyó al sector militar.

⁵⁵¹ Hasta el primero de septiembre de 1956, la Federación aportó a dicho fondo 0.10 pesos diarios por individuo de tropa en servicio activo; a partir de esa fecha, se cambió la denominación por la de “Fondo de Trabajo del personal de Tropa del Ejército y la Armada” y se aumentó la cuota gubernamental a 0.30. (Francisco González Díaz Lombardo, *Cursillo de seguridad social mexicana*, Monterrey, Universidad de Nuevo León, 1959, p. 69)

⁵⁵² Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, *Memoria anual '06*, p. 20.

Años de Servicio	Antigüedad en el grado
20	10
22	9
24	8
26	7
28	6
30 o más	5

Por otro lado, al igual que ocurre con la mayoría de los sistemas de pensiones, el haber al que tenían derecho los militares se fijó conforme a sus años de servicio de acuerdo a la siguiente tabla:

Taza de reemplazo conforme a años de servicio

Años de Servicio	Porcentaje	Años de Servicio	Porcentaje
P 20	60	26	80
21	62	27	85
22	65	28	90
23	68	29	95
24	71	30 o más	100
25	75		

Para el caso de las fuerzas armadas, es preciso diferenciar claramente entre un haber y una pensión. El primero se refiere al monto que reciben mensualmente los militares una vez que se han retirado de su cargo; la segunda es la prestación económica vitalicia en efectivo a que tienen derecho los familiares de los militares.⁵⁵³

⁵⁵³ En el decreto de 1955 se establece que los familiares de los militares que mueran en situación de retiro recibirán una pensión igual al 100% del haber de retiro que aquéllos disfrutaban, siempre que el militar no haya percibido dicho haber por un periodo mayor de seis años. Si el militar disfrutó del haber de retiro por un período mayor de seis años, se transmitirá a los familiares una pensión equivalente al 65%.

En 1961 se promulgó la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, que integraría un amplio sistema de seguridad social para los militares. Primero, se mandató revisar la cuantía de los haberes y pensiones cada seis años, con el objeto de mejorarlas en caso de que aumentara el costo de vida (artículo 8º). Por otro lado, se estableció que generales, jefes y oficiales de servicio activo aportarían una cuota quincenal equivalente a 5% de sus haberes al Fondo de Ahorro, y el Gobierno Federal le aportaría una cuota del mismo monto (artículo 21); estos recursos serían administrados por el Banco Nacional del Ejército y la Armada, creado en 1946. Además de estas prestaciones, se otorgaron hogares para los militares retirados, a los que se les deduciría una cantidad de su haber (artículo 94), y el Gobierno Federal se comprometió a pagar los servicios de seguro de vida, pagos de defunción, fondo de trabajo y ayuda para alimentación familiar (artículo 114).

El gobierno de Echeverría se caracterizó por un aumento importante en los beneficios de seguridad social, como la creación del INFONAVIT, la nueva LSS, el aumento en pensiones para los afiliados del ISSSTE. Las fuerzas armadas no podían ser la excepción. El 29 de junio de 1976 se publicó en el DOF el decreto que emitió la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), cuyo primer paso fue asumir las funciones de la antigua Dirección de Pensiones Militares. Este nuevo organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, se convirtió en el responsable de proporcionar todas las prestaciones de seguridad social a los militares en activo y retirados, así como a sus derechohabientes, pensionistas y beneficiarios. Con la nueva ley nació también el Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI), para satisfacer las necesidades de habitación familiar de los miembros en activo del ejército, fuerza aérea y armada.⁵⁵⁴

En los años siguientes, el modelo ISI agotó su capacidad para generar crecimiento y el Estado se sumió en una grave crisis financiera. No obstante, los militares no sólo siguieron gozando del sistema de seguridad social con el que contaban, sino que éste amplió los beneficios que ofrecía. En 1988 se creó el Fondo del Seguro Colectivo de Retiro

⁵⁵⁴ El FOVIMI es un sistema de financiamiento que permita a los militares en activo obtener un crédito a bajo costo y suficiente para adquirir o construir una casa habitación, reparar o ampliar sus propiedades, o pagar pasivos adquiridos por el militar por los mismos conceptos. (Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, *Memoria anual '06*, p. 16.)

(SECORE),⁵⁵⁵ una prestación adicional para los derechohabientes que perciben haberes, que fue actualizado por el decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de septiembre de 1995. Posteriormente, en 2003 entró en vigor la nueva Ley del ISSFAM, la cual ha sido reformada diversas ocasiones con el objetivo de incrementar los beneficios pensionarios de los militares retirados.

El ISSFAM nació como una institución de seguridad social equivalente al IMSS o al ISSSTE, pero ofreciendo servicios y prestaciones superiores a los de aquéllos. Sin embargo, su condición relativamente privilegiada se entiende por el *status* especial que tienen las fuerzas armadas en muchos países. Se argumenta que el servicio de defensa que prestan al Estado, el rigor de la disciplina militar y los riesgos inherentes a sus actividades justifican un tratamiento diferente al de otros empleados públicos.

Por otra parte, desde el período de Manuel Ávila Camacho, el Ejército y la Marina consolidaron su institucionalización como órganos de Estado y como tales dejaron de tener injerencia en la política partidaria. Por lo demás, las jerarquías militares se reflejan en fuertes diferencias en los haberes y pensiones que reciben los jefes, los oficiales y la tropa. Así como hay pensiones de excelencia, abundan las pensiones muy modestas. Es el conjunto de servicios y prestaciones vinculados a la seguridad social y no sólo las pensiones, lo que brinda a los militares una condición de relativo privilegio. Como quiera que sea, con el tiempo la acumulación de militares en retiro se ha traducido en un gasto público significativo, que inevitablemente seguirá creciendo en el futuro. En el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016 se destinaron casi 4,370 millones de pesos para cubrir los haberes y pensiones de del ISSFAM.

Sistemas de pensiones estatales

Los trabajadores al servicio de los gobiernos de las entidades federativas también cuentan con sistemas de pensiones que les garantizan un ingreso cuando lleguen a la etapa de retiro o en el caso de invalidez. De conformidad con la facultad que la Constitución Mexicana otorga a las entidades federativas de regirse por las leyes que expidan las legislaturas de los

⁵⁵⁵ Los Ingresos del Seguro Colectivo de Retiro provienen de las aportaciones que realizan las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, así como las cuotas de 3% que aporta el personal militar.

estados (artículo 115), los servidores públicos de los estados y municipios están sujetos en materia de seguridad social a la normatividad jurídica que emitan las constituciones locales y la legislación reglamentaria correspondiente. Las formas de administración y financiamiento, así como el nivel de cobertura y los montos de las pensiones, varían entre un estado y otro, pero tienen en común haber sido implantados en un estadio de la evolución demográfica de México en que la esperanza de vida era inferior a la actual y a la que se prevé para el futuro. La mayoría de los sistemas de pensiones estatales comparten algunas características que prefiguran una futura crisis de insolvencia: 1) años de servicio y/o edad mínima desactualizados ante la esperanza de vida; 2) aportaciones insuficientes; 3) predominio de sistemas de BD.

Por encima de los rasgos comunes mencionados, existe entre los estados variedad de modalidades de aportación, requisitos para jubilación, montos de las pensiones, costos relativos, nivel deficitario, capacidad crediticia y mecanismos de inversión de los fondos de ahorro. Por esa razón, no sería válido un diagnóstico general de los sistemas de pensiones estatales y tampoco una solución única; sin embargo, la mayoría requiere reformarse.

Para atender a esta necesidad, varios estados han estudiado alternativas de reforma para sus sistemas de pensiones, tanto paramétricas como estructurales, y algunos otros ya las han implementado. Entre estos últimos se encuentran: Aguascalientes, Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Oaxaca, Sonora, Veracruz, Campeche, Puebla y Sinaloa. Además debe mencionarse que hay cinco entidades que se rigen por el sistema de pensiones del ISSSTE: Baja California, Sur, Distrito Federal, Hidalgo y Quintana Roo.⁵⁵⁶

Las distintas reformas en los regímenes de pensiones estatales se han llevado a cabo conforme a las características y necesidades de cada entidad federativa, y de acuerdo con sus posibilidades económicas y políticas. Por ello, la profundidad de las reformas, así como su efectividad, también varían por estado; pero éstas sin duda representan un avance en cuanto a la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Destaca el caso de Aguascalientes, cuyo financiamiento del sistema está garantizado durante los próximos cien años.⁵⁵⁷

⁵⁵⁶ “La viabilidad en pensiones es responsabilidad de los estados”, *El Economista*, 26 de agosto, 2015.

⁵⁵⁷ Pedro Vázquez Colmenares, *op. cit.*, p. 112.

La ausencia de reformas en la mayoría de los estados se explica en parte por la limitada capacidad política de los gobiernos estatales para superar la resistencia de los sindicatos. Lo que ocurre a nivel federal se reproduce en el ámbito local: la relación entre gobierno y sindicatos ha hecho de la burocracia estatal un sector privilegiado. Para los gobernadores, emprender reformas en materia de pensiones tendría beneficios en el mediano plazo pero un costo político inmediato. A esto hay que añadir la expectativa de los gobiernos locales de contar con ayuda federal en caso de incurrir en insolvencia financiera.

El resultado de esta falta de reformas es que varias entidades federativas tienen que hacer uso de partidas extraordinarias de sus presupuestos para poder completar el pago a sus burócratas jubilados. Esto evidentemente afecta la holgura en las cuentas públicas que pueden tener las administraciones locales. Por ejemplo, en Chihuahua, Chiapas y Durango los fondos de pensiones ya se agotaron, y en Colima ni siquiera opera un modelo de aportaciones, por lo que el pago a jubilados se financia por medio del gasto corriente.

Con el fin de atender este problema, en 2007 se creó el Fondo de Apoyo para la Reestructura de Pensiones (FARP), cuyo objetivo es contribuir a reformar los sistemas de BD y migrar a uno CD. Este fideicomiso, constituido por 19,492 millones de pesos, fue creado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación.⁵⁵⁸ Las reglas de operación de dicho fondo señalan que los recursos deben utilizarse exclusivamente para establecer sistemas de cuentas individuales, mecanismos para que los trabajadores migren al nuevo régimen y reducir las obligaciones pensionarias de los empleados actuales y de nuevo ingreso. Sin embargo, en los hechos, casi la totalidad del fondo se ha utilizado para fondear pensiones del IMSS y del ISSSTE.

El punto clave es que, ya a través del FARP o mediante otros mecanismos, deben llevarse a cabo reformas en los sistemas estatales de pensiones. Éstos han sido, a la vez, más generosos con los trabajadores y menos previsores de la sustentabilidad financiera que el sistema administrado por el gobierno federal. Las tendencias demográficas han rebasado a estos modelos, lo que se puede apreciar en las tasas de dependencia de los próximos años:

⁵⁵⁸ Primero la SCHP efectuó un depósito a terceros en la Tesorería de la Federación (Tesofe), constituyendo el fondo en una figura de fideicomiso público con patrimonio propio. En 2009 la SCHP, en su carácter de mandante y Nafinsa como mandatorio suscribieron el contrato de mandato para la administración de la FARP y se eliminó la figura del depósito en la Tesofe.

Relación entre trabajadores activos y pensionados en los sistemas de pensiones estatales

Año	Número de activos / pensionados
1998	8.78
2000	7.76
2010	4.65
2020	2.68
2025	2.15
2097	1.28

Fuente: Presentación Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas “Los sistemas públicos de pensiones de las entidades federativas como desafío para sus finanzas públicas”, Huatulco, 15 de octubre de 2009, p. 5.

La mayoría de los sistemas de pensiones en los estados tienen reglas de financiamiento inadecuadas para solventar las pensiones de jubilación, ya que los gobiernos estatales no han querido asumir los costos políticos de una reforma. Ello pone en entredicho la tendencia descentralizadora imperante, que da libertad de gestión en la seguridad social, pero que puede resultar riesgosa y contraproducente, no tanto para los beneficios que adquieren los trabajadores, sino para las finanzas públicas.⁵⁵⁹

Los sistemas de pensiones de las entidades federativas son un tema poco estudiado; no obstante, representan un foco rojo en la agenda gubernamental. A pesar de la falta de información u opacidad que permea en muchos estados, los análisis disponibles reflejan situaciones preocupantes. A mediano plazo, las insuficiencias de los sistemas de pensiones estatales se traducirán en crisis financieras y políticas más difíciles de manejar que las que eventualmente enfrentará el gobierno federal.

Pensiones en las universidades públicas

Las universidades públicas estatales (UPES) tienen la figura jurídica de “organismos públicos descentralizados por servicio”, lo que significa que son entes creados por el Estado *ex profeso*. Pero el rasgo distintivo de éstas, en comparación con el resto de los organismos

⁵⁵⁹ Los pasivos pensionarios de las entidades federativas están poco documentados. Sin embargo, la presión financiera del conjunto ya supera el 13% del PIB nacional, más lo que se sigue acumulando.

descentralizados, es que poseen autonomía técnica⁵⁶⁰ y financiera.⁵⁶¹ Ello explica que no haya disposiciones generales para regular a las universidades públicas y menos aún a sus regímenes jubilatorios.⁵⁶² Cada institución ha desarrollado su propio sistema de pensiones, regido con reglas particulares; no obstante, de manera generalizada, éstos han sido inadecuados para hacer frente al enorme pasivo pensionario que enfrentan.

El mayor problema de los sistemas de pensiones universitarios es la ausencia o insuficiencia de fondos para cumplir con el pasivo contingente que se deriva de los compromisos contractuales entre la institución y los sindicatos de académicos y administrativos. Prácticamente ninguna universidad constituyó reservas financieras para el pago de pensiones separadas de los gastos generales laborales,⁵⁶³ y éstas suelen sufragarse con subsidios federales y estatales. Además, gozan de pensiones dinámicas; los trabajadores universitarios llegan a tener pensiones superiores a su último sueldo por la forma en que se constituye el salario regulador: se acumulan todas las percepciones y además se añaden prestaciones por puntualidad, asistencia, prima vacacional, aguinaldo, etcétera, que disparan el salario sobre el que se calcula el monto de la pensión.⁵⁶⁴

Ante la gravedad de la carga financiera derivada de los regímenes pensionarios de las universidades públicas, la Cámara de Diputados destinó en el PEF 2002 una provisión extraordinaria por mil millones de pesos para proyectos formulados por las universidades públicas estatales para disminuir su pasivo pensionario. Después, en el año 2003, se creó el Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales (FAREUPE), que opera desde entonces y que se aprueba en el PEF cada año. Conforme a las reglas emitidas por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), el fondo debe destinarse a reformar los sistemas de pensiones para: a) disminuir el pasivo de las generaciones actuales; 2) disminuir el pasivo de las generaciones futuras, y 3) incrementar las cuotas y reservas para fondos de pensiones. Desde la creación del FAREUPE, todas las universidades públicas estatales han

⁵⁶⁰ Que le permite no sujetarse a las reglas de gestión administrativa y financiera aplicables a todos los servicios centralizados del Estado.

⁵⁶¹ Que le faculta a autonomarse, autogobernarse y autoadministrar su patrimonio. (Ángel Guillermo Ruiz Moreno, *Los sistemas pensionarios de las universidades públicas en México*, México, Porrúa, 2005, p. 141.)

⁵⁶² La propia Ley Federal del Trabajo establece las universidades públicas son empleadores de su propias trabajadores subordinados. (*Ibid.*, p. 139).

⁵⁶³ *Ibid.*, p. 140.

⁵⁶⁴ *Ibid.*, pp. 241 y 243.

reformado su sistema de pensiones (aunque ello no implica que sean sostenibles financieramente), a excepción de las universidades de Oaxaca y de Michoacán.⁵⁶⁵ El Cuadro 4 (Anexo) muestra la evolución de monto destinado al FAREUPE y la participación de cada una de las instituciones que concursan para recibir dichos recursos.

Actualmente, los sistemas de pensiones de las universidades públicas pueden dividirse en cuatro grupos: 1) universidades afiliadas a alguna institución de seguridad social (IMSS, ISSSTE, institutos estatales); 2) universidades cuyo personal tiene un sistema complementario al de la institución de seguridad social a que está afiliado; 3) universidades que absorben el costo total de las pensiones, y 4) las que tienen su propio sistema y además están afiliadas a una institución de seguridad social, lo que les otorga doble pensión.⁵⁶⁶ Sobre todo el último grupo es muestra de la condición de privilegio que tiene la mayoría de los trabajadores universitarios en cuanto a sus beneficios pensionarios; contar con una doble pensión pone de relieve una vez más las inequidades en la seguridad social mexicana.

La formación y evolución de los sistemas pensionarios de las universidades públicas responden a condiciones políticas un tanto diferentes a las de otros organismos del sector público. Si bien es cierto que algunos sindicatos universitarios nacieron al amparo del modelo corporativista oficial, muchos de ellos surgieron más bien en la época de auge del sindicalismo independiente de la década de 1970. De cualquier modo, con el tiempo obtuvieron sistemas de jubilación aún más favorables que los empleados de gobierno. La explicación de ello hay que buscarla en el carácter políticamente sensible de las universidades, consideradas desde 1968 fuente potencial de disidencias y factor de riesgo para la estabilidad política. Para amortiguar ese riesgo, los gobiernos federal y estatales concedieron a los universitarios condiciones de jubilación excepcionales, principalmente no tener que aportar a fondos de ahorro, que a la postre resultaron insostenibles.

Las medidas emprendidas en 2003 resultaron tardías e insuficientes. El pasivo laboral acumulado en muchos años de déficit estructural de las pensiones, en el mejor de los casos, requerirá de varios decenios para alcanzar el equilibrio financiero. Aun con las reformas implementadas en varios sistemas pensionarios de las universidades, al 31 de diciembre de 2013, en su conjunto las UPES padecían un déficit actuarial de 227,740

⁵⁶⁵ Bolívar Mauleón “El régimen de jubilaciones y pensiones de la Universidad Michoacana: diagnóstico, prospectiva y propuestas”, Tesis, México, UMSNH, 2015, pp. 85, 86 y 89.

⁵⁶⁶ Para ver qué tipo de sistema tiene cada universidad revisar Anexo, cuadro 5.

millones de pesos.⁵⁶⁷ En el año 2014, el gobierno federal tuvo que destinar 7,834 millones de pesos para el pago de estas pensiones y se espera que el monto se incremente en los próximos años.⁵⁶⁸ Un sector relativamente pequeño y bien pagado de trabajadores seguirá recibiendo subsidios que, a fin de cuentas, se pagan con el esfuerzo del resto de los mexicanos, aun de quienes carecen absolutamente de protección para el retiro.

Los regímenes pensionarios de privilegio se concentran en el sector público, aunque dentro de éste hay grandes diferencias en cuanto a las modalidades de operación, beneficios y costos financieros. Las diferencias responden a múltiples condiciones históricas, pero en general responden al sitio que cada organismo público ocupa en el Estado y a la capacidad de cada gremio de presionar y negociar para hacer valer sus intereses. Como apunta Mesa Lago, el grado de influencia que ejercen el sector militar, los servidores públicos, los trabajadores de cuello blanco, la “aristocracia sindical”, los trabajadores sindicalizados comunes y los sectores marginales explica las diferencias en su inclusión dentro de un esquema de seguridad social, y en la cantidad y calidad de los beneficios que reciben.⁵⁶⁹

La evolución de los sistemas de pensiones y las dificultades para remediar sus debilidades estructurales se explica también por el marco legal en el que se desenvuelven las relaciones laborales. Aunque la LFT sí reconoce el derecho del trabajador y del capital a demandar la modificación del contrato de trabajo en su respectivo beneficio,⁵⁷⁰ otras disposiciones de la propia ley restringen esa opción para el patrón, al declarar el carácter irrenunciable de los derechos y conquistas del trabajador. Esa contradicción formal suele ser resuelta en beneficio del trabajador: las conquistas obreras se consideran irreversibles.⁵⁷¹ Así, aun cuando pueda reconocerse por las partes que algunos beneficios

⁵⁶⁷ Auditoría Superior de la Federación, “Evaluación núm. 1203 `Política Pública de Pensiones y Jubilaciones””, Cámara de Diputados, p. 105.

⁵⁶⁸ *Ibid.*, P. 138.

⁵⁶⁹ Carmelo Mesa-Lago, *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*, Pittsburgh, University Press, 1978, citado por R. J. Spalding, *op.cit.*, p. 39.

⁵⁷⁰ El artículo 919 faculta a la Junta para que, a fin de conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre los trabajadores y patrones, resuelva “aumentar o disminuir el personal, la jornada, la semana de trabajo, los salarios y, en general, modificar las condiciones de trabajo de la empresa o establecimiento, sin que en ningún caso pueda reducir los derechos mínimos consignados en las leyes.

⁵⁷¹ Esto se sustenta en el artículo 394, el cual dice que el contrato colectivo no podrá concertarse en condiciones menos favorables para los trabajadores que las contenidas en contratos vigentes en la empresa o establecimiento.

para el trabajador inscritos en el contrato colectivo son impagables o muy dañinos para la entidad empleadora, su modificación resulta en extremo difícil y suele conducir a largos litigios judiciales. En el sector privado la contradicción en ocasiones se resuelve con la disyuntiva de renuncia a algunos beneficios contractuales o cierre de la empresa; en el sector público esta salida es mucho más difícil.

CONCLUSIONES

Desde la formación del régimen surgido de la Revolución y hasta fines del siglo XX, la alianza del grupo gobernante con los trabajadores organizados fue uno de los pilares de estabilidad política y desarrollo económico de México. Tal alianza se encontraba en el centro del sistema corporativista y fue a la vez causa y producto de muchas de las políticas sociales e instituciones que aspiraban a edificar un Estado benefactor.

La política de masas que se originó durante el cardenismo sentó las bases para establecer una relación corporativa que moldearía el desarrollo de los sistemas de pensiones mexicanos. Para que el Estado pudiera fungir como agente de desarrollo y hacer cumplir “las promesas de la Revolución”, requería del apoyo político de las organizaciones populares. Así, aglutinar los distintos grupos de trabajadores en confederaciones obreras permitió crear canales institucionales que, además de proveer apoyo al régimen, tendrían el monopolio para negociar los cambios en la legislación laboral y en las prestaciones de seguridad social.

La centralización política y administrativa requería la unificación de los trabajadores al servicio del Estado para tener control sobre ellos y facilitar las

negociaciones sobre sus condiciones laborales. Fue así que desde la década de 1920, los empleados públicos empezaron a gozar de sistemas de pensiones. Prescindir del apoyo de la burocracia estatal habría significado inestabilidad del régimen; su lealtad se pagaría con concesiones sustanciales y un régimen jubilatorio relativamente generoso.

Durante el cardenismo se originaron algunos regímenes pensionarios de privilegio. En 1937 Cárdenas decretó la expropiación de Ferrocarriles Nacionales de México y creó la Comisión Federal de Electricidad. Ello fortaleció a dos de los sindicatos más importantes del siglo XX, que en cada revisión contractual lograron aumentar sus respectivos beneficios de seguridad social, sin importar que fueran financieramente insostenibles. Por su parte, el régimen de pensiones del que aún gozan los trabajadores petroleros también se constituyó al amparo del régimen corporativista. El STPRM, formado en 1935, recibió el cobijo del presidente Cárdenas, quien vio la necesidad de unificar a las 19 agrupaciones gremiales del sector para afianzar el control sobre éste. Posteriormente, con la nacionalización de la industria petrolera en 1938, el sindicato estrechó sus relaciones con el gobierno y a partir de 1942, en el sexenio de Ávila Camacho, se inauguró una modalidad de revisión contractual que durante todo el siglo XX aumentó las pensiones. Durante el cardenismo también mejoraron sustancialmente las pensiones del sector militar. Aunque desde el gobierno de Calles se les dotó de un sistema pensionario, la vocación militar de Cárdenas y la importancia que este sector aún ostentaba en el sistema político benefició a los miliares en la forma de un fondo de ahorro adicional para sufragar las pensiones y flexibilidad de los requisitos para jubilarse.

Además de promover la organización de los trabajadores, Cárdenas logró que los empresarios también quedaran incluidos en el sistema corporativista mediante la pertenencia a las organizaciones patronales. El sector patronal logró así representar sus intereses ante el Estado y ante las organizaciones de trabajadores, y en alguna medida influir en los sistemas pensionarios. Además, la alianza permitió al gobierno impulsar y conducir la estrategia de crecimiento económico.

Dentro del régimen autoritario, el Estado se convirtió en el creador de las organizaciones sindicales y árbitro de las relaciones obrero-patronales; el que decide las concesiones que se pueden hacer y los mecanismos de representación apropiados para mantener la estabilidad política. Dependiendo de las circunstancias económicas y sociales

del momento, el gobierno podrá optar entre actuar represivamente, aumentar los salarios o mejorar las pensiones. Aunque las alternativas no son excluyentes, la última da al gobierno mayor margen de maniobra, pues los costos se asumirán en el mediano y largo plazo.

El intercambio entre seguridad social y lealtad al régimen no se llevaba a cabo sólo de manera consuetudinaria; había un marco legal que protegía esta relación. El artículo 123 de la Constitución de 1917 constituyó el cimiento sobre el que se erigiría el entramado institucional formal de tutela y alianza entre el Estado y los trabajadores. La Ley Federal del Trabajo, la Ley del Seguro Social y la del ISSSTE protegían las relaciones laborales y se convirtieron en el centro de las negociaciones con el gobierno respecto a los beneficios de seguridad social. Pero así como las leyes del IMSS y del ISSSTE, y sobre todo los contratos colectivos de las paraestatales, se colmaron durante décadas de prestaciones sociales, la legislación laboral amplió las facultades del Estado para intervenir en la vida sindical y afianzar el control sobre las corporaciones.

En el régimen autoritario, el presidente tenía la batuta para dirigir el país, apoyado siempre en el partido hegemónico; no obstante, su autonomía encontraba límites en las presiones que ejercían los sindicatos, los lazos clientelares con la burocracia y el entorno económico. Por ende, el gobierno constantemente debía otorgar concesiones al sector trabajador para reforzar su alianza con éste. De ahí que el aumento en los beneficios pensionarios fue una de las prácticas tradicionales que se instrumentó en cada revisión de los contratos colectivos para garantizar la calma sindical.

El nacimiento del IMSS fue parteaguas en la historia de la seguridad social mexicana. Aunque su diseño estuvo auxiliado por organismos internacionales como la OIT, el IMSS privilegió los intereses del gobierno y del sector trabajador, y otorgó desde el principio beneficios pensionarios financieramente insostenibles. Establecer un sistema de pensiones para todos los trabajadores formales del sector privado sirvió como estrategia que, al tiempo que respondía a las necesidades de seguridad social de la naciente clase obrera, logró afianzar el apoyo de las corporaciones aliadas al régimen. Además, estableció un piso mínimo sobre el que deberían negociarse las condiciones jubilatorias de los empleados del sector público.

Con la institucionalización del régimen, se fincaron las bases estructurales necesarias para acelerar el desarrollo económico. La alianza sindicatos-Estado-empresarios

dio amplio margen al gobierno para implementar sus políticas económicas de impulso a la industrialización. Mientras que el sector empresarial se beneficiaba de las concesiones fiscales y de la protección comercial, los obreros incrementaron sus prestaciones laborales.

El modelo proteccionista se conjugaba bien con la ideología nacionalista que animaba a los gobiernos que se ostentaban como herederos y representantes de la Revolución Mexicana. Además de beneficiar indirectamente al sector trabajador, la política proteccionista hizo de los empresarios industriales la clase consentida del régimen. Si el desarrollo dependía de la industrialización y ésta de los inversionistas, el gobierno favorecía todo aquello que aumentara las inversiones, y por lo tanto, protegía los intereses de los nuevos capitalistas. Pero el apoyo no se daba en una sola dirección; los empresarios a su vez, se constituyeron en un factor de apoyo -aunque menor que los sindicatos- a las políticas del Estado y de influencia en las decisiones de gobierno.

Al igual que el IMSS, el ISSSTE respondió a la lógica de la alianza del Estado con organizaciones laborales, pero bajo una modalidad más favorable para la burocracia. Ofrecer a los trabajadores del Estado un sistema de seguridad social especial, con pensiones más generosas que las del IMSS, significaba refrendar el apoyo mutuo entre el gobierno y sus empleados. Desde 1925 los trabajadores del gobierno federal gozaron de un sistema de pensiones y a partir de 1960, cuando se creó el ISSSTE, se expandió la gama de seguros con los que contaban. Si bien las cuotas de los empleados públicos eran mayores que las de los trabajadores del sector privado, también lo eran las pensiones de los organismos estatales afiliados al ISSSTE; además los requisitos jubilatorios eran mucho más laxos.

Entre 1940y 1970 México experimentó un periodo de crecimiento sostenido y de mejoras en las condiciones de vida de los trabajadores por medio de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Este modelo de desarrollo logró la modernización de México en un tiempo relativamente corto y aparentemente hizo realidad algunas de las promesas de justicia social de la Revolución. La expansión y diversificación de la industria determinó un cambio sustancial en la composición sectorial de la producción. México se convirtió en un país predominantemente urbano, con acceso a servicios públicos y de educación. Al mismo tiempo, el crecimiento industrial significó nuevas aportaciones al Seguro Social, suficientes para sufragar las pensiones de las primeras generaciones de jubilados.

A medida que el Estado diversificaba sus funciones e intervenía más en la economía, la burocracia crecía en número y los altos funcionarios iban adquiriendo el carácter de una oligarquía que a menudo confundía sus intereses privados con los del Estado. Junto al gobierno operaba el partido oficial, instrumento de movilización de masas en apoyo al gobierno y agencia principal de empleos en el sector público. La burocracia alcanzó tal importancia en número y poder, que logró moldear para sí regímenes de pensiones generosos, sin el correspondiente sustento financiero.

Las concesiones sociales a los trabajadores por medio de sindicatos controlados por el Estado fueron una de las claves de la paz laboral que acompañó al llamado *Milagro mexicano*. Otorgar beneficios pensionarios sin considerar la contraparte actuarial de los costos se convirtió en la regla durante este período. Casi siempre afiliados al PRI, los líderes sindicales tenían la expectativa de participar de los beneficios que se derramaban desde el gobierno y del crecimiento económico; a cambio de garantizar al gobierno calma sindical y una efectiva maquinaria electoral, obtuvieron prestaciones sociales para sus agremiados y aseguraron para sí mismos todo tipo de privilegios.

Por la dinámica política descrita, la insostenibilidad financiera en que incurrieron los sistemas de pensiones no se debió solamente a errores de cálculo actuarial ni al cambio de tendencias demográficas y económicas. Se debió sobre todo a la acumulación de beneficios otorgados por el Estado a grupos políticos que dotaron de estabilidad al régimen posrevolucionario. De manera general, pareciera que cuanto más deficitario es un sistema de pensiones, mayor la importancia de sus beneficiarios en el sistema corporativista.

Así pues, la diversidad en los regímenes pensionarios en México corresponde a las distintas posiciones que cada sector social ocupó durante la mayor parte del siglo XX. Quienes más se beneficiaron del tradicional aumento en las pensiones fueron los trabajadores de sectores estratégicos. Agrupados en organismos sindicales unitarios y amparados por el nacionalismo mexicano, los trabajadores de las paraestatales obtuvieron regímenes de pensiones que a la larga se convertirían en una deuda impagable.

Cuando en 1960 se decretó la nacionalización de la industria eléctrica, los sindicatos que la integraban adquirieron mayor peso político y en los años siguientes lograron negociar jugosas prestaciones sociales. Si bien la relación que guardaba el SME con el gobierno difería de la que tenía el SUTERM, ambos sindicatos aumentaron

significativamente su planta laboral y por tanto, la magnitud del pasivo pensionario. Estos costos no se pagaron de inmediato -de ahí lo atractivo de la medida-; de hecho, hoy se siguen pagando las pensiones de jubilados de una empresa que ya quedó en extinción.

El RJP de los empleados del IMSS es otro de los sistemas de pensiones que recibió los mayores frutos del modelo corporativista. La expansión del IMSS durante los años de bonanza económica tuvo entre sus consecuencias el fortalecimiento del SNTSS. Este sindicato logró obtener en 1966 un régimen de pensiones privilegiado, que otorgaba beneficios muy superiores a la capacidad financiera del Instituto y de la economía en general. La importancia de este grupo fue tal, que inclusive logró mantenerse al margen de la reforma al sistema de pensiones del IMSS en 1997.

El período del presidente Gustavo Díaz Ordaz fue el que recibió los mayores frutos del modelo ISI, pero también el que mostró los primeros signos de agotamiento del mismo. Con la sustitución de importaciones se buscaba fomentar el crecimiento industrial al reducir la dependencia comercial del exterior, pero paradójicamente este modelo económico necesitaba de capitales extranjeros para mantenerse en funcionamiento. Al finalizar el desarrollo estabilizador, la economía mexicana padecía un grave desequilibrio externo y déficit creciente en las finanzas públicas.

El agotamiento definitivo del modelo ISI exigía una contracción del gasto público, que también debía reflejarse en las concesiones pensionarias. No obstante, las modificaciones a la legislación de seguridad social y a los contratos colectivos continuaron aumentando las pensiones e incluso flexibilizaron las condiciones jubilatorias. Ello agudizó el déficit de los sistemas de pensiones y mermó aún más las finanzas públicas.

Los signos de deterioro que se observaban al final de la década de 1960 se aceleraron a partir de la siguiente década. El sexenio de Luis Echeverría empezó con una recesión, y aunque en el segundo año se recobró el crecimiento, éste fue impulsado por el gasto público, sin corregirse las debilidades fiscales; finalmente, poco o nada se hizo para empezar a superar la falta de competitividad de la industria nacional en el exterior. Esta expansión del gasto público se reflejó en la seguridad social. Tanto los trabajadores afiliados al IMSS cuanto los que laboraban en el sector público tuvieron mejoras en sus beneficios pensionarios. Al igual que ocurrió con la economía en general, esta concesión excesiva derivó en una deuda de gran magnitud.

En gran medida, la agitación política que se experimentó en el sexenio de Luis Echeverría y su enfrentamiento final con los grupos empresariales estuvieron condicionados por el desorden que aquejó a la economía. Si bien en un principio el presidente intentó reformar los arreglos corporativos e implementar un régimen más incluyente, el poder político que el sindicalismo oficialista había consagrado le permitió restringir la acción del Ejecutivo y mantener cerrados los canales institucionales de negociación con el Estado. El refrendo de mutuo apoyo entre las corporaciones y el gobierno se reflejó en la legislación de seguridad social: en 1972 se creó el Infonavit y en 1973 se promulgó una nueva Ley del Seguro Social.

La dinámica de intercambio entre beneficios de seguridad social y apoyo al gobierno también se manifestó a nivel local. Aunque hay variaciones en las circunstancias políticas y económicas de cada entidad federativa, las burocracias estatales han tenido en todas una posición de privilegio. Ello les ha permitido moldearse un régimen de pensiones en muchos casos de excelencia y sin los fondos necesarios para sufragarlo.

Por otra parte, la disidencia sindical que se desarrolló con el desgaste del régimen autoritario encontró terreno en las universidades públicas. Para aminorar el riesgo que el sindicalismo universitario representaba al régimen, los gobiernos federal y estatales optaron por y respeto a la autonomía y concesiones contractuales que se vieron reflejadas en los sistemas de pensiones. Aunque hay diferencias notables en los regímenes pensionarios de las universidades públicas, de manera general tienen mayores beneficios y requisitos más laxos de jubilación que los sistemas del IMSS y del ISSSTE. En conjunto, estos sistemas de pensiones representan hoy una deuda impagable.

A pesar de que las medidas de privatización, liberalización comercial y flexibilización del mercado laboral erosionaron el poder de las organizaciones corporativas, éstas mantuvieron vigencia, la suficiente para seguir negociando condiciones de seguridad social onerosas. El apoyo que el presidente Salinas requería para ostentar legitimidad y sacar adelante sus políticas económicas necesariamente debía obtenerse a través de los sindicatos. De ahí que los sistemas de pensiones, en especial los de privilegio, siguieran acumulando costos que agravarían su insostenibilidad financiera.

Por constituir una deuda a mediano plazo, la ampliación de los beneficios que ofrecían los sistemas de pensiones de privilegio trascendió las circunstancias económicas

del país. Durante el Milagro Mexicano hubo una expansión del sector industrial, con el consecuente crecimiento de los sindicatos y la ampliación de mecanismos de seguridad social. A partir de la década de 1970, el endeudamiento excesivo de los gobiernos no puso freno a la concesión de pensiones insostenibles. Incluso con el cambio de modelo económico, en la década de 1980, se estipularon mayores beneficios pensionarios como mecanismo para compensar las pérdidas en el poder adquisitivo de los salarios. Por su poder político y económico, especialmente los trabajadores del sector paraestatal lograron quedar al margen de las dificultades económicas por las que atravesaba el país—en los años de ajuste económico.

Mientras que muchos contratos colectivos seguían delineando regímenes pensionarios de privilegio, la situación financiera del IMSS y del ISSSTE se vio gravemente afectada por la crisis económica. La inflación afectó las reservas y redujo las nuevas contribuciones a los sistemas de pensiones. Se implementaron medidas para aumentar los recursos del instituto, al elevar la carga patronal, pero disminuyó el salario medio real de cotización al IMSS, al tiempo que la inflación erosionó el valor real de las pensiones. Asimismo, la expansión del sector informal de la economía frenó la entrada de nuevas contribuciones.

El factor demográfico también incidió en la insostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones. El descenso en las tasas de mortalidad y natalidad, sumado al aumento en la esperanza de vida han generado el envejecimiento paulatino de la población, lo que significa que en las próximas décadas habrá cada día más adultos mayores en retiro y proporcionalmente menos personas en edad productiva. Así, la transición demográfica afectó los sistemas de pensiones, al modificar la razón entre trabajadores activos y retirados; éstos últimos además gozarán de su pensión durante más años, debido al aumento de la esperanza de vida. En suma, los factores demográficos y la precariedad de la economía agudizaron los problemas en los sistemas de pensiones generados por las concesiones laborales acumuladas.

El creciente déficit en los sistemas de pensiones del IMSS y del ISSSTE puso en alerta al gobierno sobre la necesidad de reformarlos. El sistema de pensiones chileno fue el modelo a seguir para muchos países latinoamericanos, incluido México. Si la alternativa chilena por sí misma era atractiva para muchos gobiernos por conjugarse bien con los

principios económicos liberalizadores, la presión que ejercieron los organismos internacionales, como el Banco Mundial, terminó por delinear una reforma al sistemas de pensiones del IMSS muy similar a la de Chile.

La creación del SAR en 1992 constituyó el primer paso hacia la privatización de los sistemas de pensiones. No obstante, haber sido propuesto como beneficio adicional para los trabajadores refleja el poder que aún ostentaba el sector obrero organizado en el régimen. El Estado ya no dependía del pacto corporativista en el mismo grado que en décadas anteriores, pero no podía prescindir de tajo de él.

Las dificultades financieras a las que se enfrentaba el ISSSTE en la década de 1990 eran más graves que las del IMSS. No obstante, la inestabilidad que podría representar la oposición de la burocracia estatal frente al gobierno fue un riesgo suficiente para aplazar por diez años la reforma al sistema de pensiones del ISSSTE. Por su parte, las reformas a los regímenes de privilegio llegaron todavía más tarde.

Las reformas privatizadoras de los sistemas de pensiones fueron una alternativa de política pública arriesgada, porque modificaron los mecanismos de seguridad social históricamente consagrados en México. Los impulsores del sistema de capitalización individual exageraron sus virtudes y lo presentaron como panacea para solucionar el déficit financiero de los institutos de seguridad social más importantes del país. Pero en los hechos, este modelo ha resultado perjudicial e inadecuado para la gran mayoría de la población con seguridad social y para la salud financiera del IMSS y del ISSSTE. Por el lado de los beneficios, la tasa de sustitución es mucho menor a la que se aspiraba cuando se implementó el modelo; por el lado del ahorro para el gobierno, se ha mostrado que éste ha sido nulo debido sobre todo a los costos de transición. En resumen, las reformas privatizadoras de los sistemas de pensiones no sólo no han cumplido sus objetivos; además alejaron a la seguridad social de su papel como instrumento generador de cohesión social.

Las reformas implementadas a los sistemas de pensiones del IMSS y del ISSSTE han sido equivocadas. Pero es más preocupante que hasta hace muy poco, los sistemas de privilegio permanecieron sin cambios. Esto es muestra de que bajo la lógica del sector público -no sujeto a las exigencias del mercado y con límites elásticos para su gasto- se pueden otorgar infinidad de beneficios sin sustento económico, como mecanismo para afianzar el apoyo al gobierno de determinados grupos políticos.

La desigualdad que permea entre la población del país tiene una de sus grandes manifestaciones en los sistemas de pensiones. Primero está un sector pequeño, privilegiado, que se beneficia de regímenes de excelencia, sufragados con los impuestos de todos los mexicanos. Luego están los derechohabientes del ISSSTE, quienes tienen mejores condiciones que los trabajadores del sector privado, pero que tampoco alcanzarán tasas de sustitución adecuadas. Le siguen los asegurados del IMSS, que tendrán que hacer grandes aportaciones a su cuenta de retiro, durante un largo periodo, sujetos a los riesgos financieros y sin que ello les garantice una pensión digna. Finalmente está la mayoría de la población, que no está amparada por ningún instituto de seguridad social, pero que también pagará por un pasivo contingente que hoy supera el tamaño del PIB.

Conceptualmente, las pensiones de jubilación o retiro son un seguro social, que tiene como objetivo garantizar una vida digna a las personas adultas mayores que ya no pueden trabajar. Pero en los hechos, funcionaron como premio otorgado a los sindicatos que mostraran apoyo y lealtad al régimen. Hoy se vislumbra como un privilegio a los que pocos mexicanos podrán aspirar. .

Dado su origen en el pacto corporativo del Estado mexicano y el entramado legal de las relaciones laborales, los pasivos pensionarios parecen destinados a crecer casi indefinidamente y sin soporte financiero suficiente. El problema es estructural, generalizado y, hasta ahora, sin visos de solución. Además, es probable que la desigualdad –característica de la sociedad mexicana- se vea acentuada si la pensión de la gran mayoría de la población dependerá de su capacidad de ahorro. De ahí la necesidad de generar mecanismos que permitan otorgar pensiones no contributivas.

El panorama descrito anuncia una catástrofe determinada en varias vertientes. Una es la imposibilidad económica de pagar los costos de la transición de los sistemas de pensiones hacia el de cuentas individuales. No se trata sólo de la inminente carencia de recursos para enfrentar esa deuda, sino también del efecto que está teniendo sobre el gasto social, el apoyo a la pobreza, la calidad de los sistemas educativos y la atención a la salud. Otra advertencia es que llegará el momento (que ya sucede en Chile), en que sea evidente que las pensiones del ahorro individual serán exiguas y con ello inútiles; o inclusive,

cuando las pensiones mismas sean imposibles. Una pregunta a plantearse es ¿cuál será el efecto económico y social de tal crisis futura? La situación actual y las perspectivas no dan lugar para imaginar soluciones factibles. Para que sí haya pensiones son necesarias otras reformas muy difíciles de lograr, quizá imposibles en el actual entramado político y social. La primera de ellas es suprimir los regímenes de privilegio; la segunda, sería aumentar las aportaciones obrero-patronales a los fondos de retiro y la tercera, más difícil aún, elevar notablemente la recaudación fiscal para subvencionar el déficit que, pese a todo, persistirá durante varias décadas.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguila, Emma, “Personal Retirement Accounts and Saving”, *American Economic Journal: Economic Policy*, 3 (2011), pp. 1-24.
- Aguilar Camín, Héctor, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 1988.
- y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 1989.
- Aguirre Farías, Francisco Miguel, *Pensiones... ¿y con qué?*, México, Fineo, 2012.
- Alba Vega, Carlos, “Los empresarios y la democracia en México”, *Foro Internacional*, 46 (2006), pp. 122-149.
- , “México después del TLCAN. El impacto económico y sus consecuencias políticas y sociales”, *Foro Internacional*, 43 (2003), pp. 141-191.
- Albarrán De Alba, Gerardo, “Elaborado en marzo por un grupo técnico, el Proyecto Águila es el sustento de los cambios propuestos para el seguro social”, *Proceso*, 1995, núm. 995.
- Albo, Adolfo *et al.*, *Hacia el fortalecimiento de los sistemas de pensiones en México. Visión y propuestas de reforma*, México, BBVA, 2007.

- Alonso, Angelina, *El Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana. Memoria del Foro de Consulta Popular para la planeación de la empresa pública*, México, INAP, 1983.
- y Roberto López, *El Sindicato de Trabajadores Petroleros y sus relaciones con Pemex y el estado, 1970-1985*, México, Colmex, 1986.
- Alonso, Antonio, *El movimiento ferrocarrilero en México, 1958-1959*. México, Era, 1972.
- Anguiano, Arturo, *El Estado y la política obrera del cardenismo*, México, Era, 1975.
- Argandoña, Antonio, *et al.*, *El reparto y la capitalización en las pensiones españolas*, Zurich, Edad y Vida, 2013.
- Armour, Philip K. y Ricard Coughlin, “Social Control and Social Security: Theory and Research on Capitalist and Communist Nations”, *Social Science Quarterly*, 66 (1985), pp. 770-788.
- Asociación Mexicana de Administradores de Fondos para el Retiro (Amafore).
- Auditoría Superior de la Federación, “Comisión Federal de Electricidad. Informe del resultado de la auditoría practicada al pasivo laboral”, julio, 2015.
- Auditoría Superior de la Federación, “Evaluación núm. 1203 «Política Pública de Pensiones y Jubilaciones»”, Cámara de Diputados, 2014.
- Barr, Nicholas *et al.*, “Reforming Pensions: Lessons from Economic Theory and Some Policy Directions”, *Economía*, 11 (2010), pp. 1-23.
- Baumgartner, Frank R. y Beth L. Leech, *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*, Princeton, University Press, 1998.
- Bensusán, Graciela y Luis Arturo Tapia, “El SNTE: una experiencia singular en el sindicalismo mexicano”, *El Cotidiano*, 168 (2011), pp. 17-32.
- y Kevin J. Middlebrook, “El sindicalismo y la democratización”, *Foro Internacional*, 52 (2012), pp. 796-835.
- , *Sindicatos y política en México: cambios continuidades y contradicciones*, México, FLACSO-UAM Xochimilco-CLACSO, 2013.
- Bertranou, Julián F., “La política de la reforma a la seguridad social de México. Análisis de la formulación del Sistema de Ahorro para el Retiro”, *Estudios Sociológicos*, 13 (1995), pp. 3-23.
- Bizberg, Ilán, *Estado y sindicalismo en México*, México, Colmex, 1990.

- , “La crisis del corporativismo mexicano”, *Foro Internacional*, 30 (1990), pp. 695-735.
- y Scott B. Martin (coords.), *El Estado de bienestar ante la globalización. El caso de Norteamérica*, México, Colmex-Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte, 2012.
- Brachet-Márquez, Viviane (coord.), *Salud Pública y regímenes de pensiones en la era neoliberal. Argentina, Brasil, Chile y México, 1980-2000*, México, Colmex, 2007.
- Brooks, Sarah M., “Interdependent and Domestic Foundations of Policy Change: The Diffusion of Pension Privatization around the World”, *International Studies Quarterly*, 49 (2005), pp. 273-294.
- Cámara de Diputados “Resumen del Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2004”, disponible en http://archivos.diputados.gob.mx/Comisiones/Ordinarias/Seguridad_Social/docts/resumen_informe_IMSS.pdf
- Cárdenas, Enrique, *La hacienda pública y la política económica, 1929-1958*, México, FCE, 1994.
- , *La política económica en México, 1950-1994*. México, FCE, 1996.
- *et al.*, *Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra*, México, FCE, 2003.
- Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.
- Castro, Pedro, “La campaña presidencial de 1927-1928 y el ocaso del caudillismo,” *Investigaciones históricas*, 23 (2002), pp. 113-144.
- Celis Salgado, Lourdes, *La expropiación petrolera, un debate nacional*, México, Pemex, 1998.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, “El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) a dos años de la reforma”, México, 2009.
- Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), a 20 años de su entrada en vigor”, Senado de la República, LXII Legislatura, 2014.
- CEPAL, “Los adultos mayores en América Latina y El Caribe. Datos e Indicadores”, Santiago de Chile 2002.

- Collier, David and Richard E. Messick, "Prerequisites Versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption", *The American Political Science Review*, 69 (1975), pp. 1299-1315.
- Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Sistemas estatales de pensiones*, México, 2006.
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, sitio oficial de internet.
- , *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México*, Solar, 2016.
- Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, FCE, 1977.
- , *La política de masas del cardenismo*, vigésima reimpresión, México, Era, 2010
- , *La Revolución y el Estado en México*, México, Era, 1989.
- Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2007.
- Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1972.
- , *El estilo personal de gobernar*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1974.
- Cruz García, Mauricio, "Gobierno y movimientos sociales mexicanos ante la segunda guerra mundial", *Foro Internacional*, 51 (2011), pp. 458-504.
- Cutright, Phillips, "Political Structure, Economic Development, and National Social Security Programs", *American Journal of Sociology*, 70 (1965), pp. 537-550.
- Dávila Fernández, Adriana, "Causa justa de los ferrocarrileros", *Cuarto de guerra*, 21 de abril de 2015.
- De Grazia, Alfred, "Nature and Prospects of Political Interest Groups", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 319 (1958), pp. 113-122.
- De la Garza Toledo, Enrique *et al.*, *Historia de la Industria Eléctrica en México. Tomo II*, UAM, 1994.
- De la Madrid, Miguel, *Cambio de rumbo*. México, FCE, 2004.
- "Dictamen de las Comisiones unidas de Hacienda y Crédito Público, de Trabajo y Previsión Social y de Seguridad Social, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 277 D y 286 K de la Ley del Seguro Social", México, 21 de julio de 2004.

- Dion, Michelle, “The Political Origins of Social Security in México during the Cárdenas and Ávila Camacho Administrations”, *Mexican Studies*, 21 (2005), pp. 59-95.
- , *Workers and Welfare. Comparative Institutional Change in Twentieth-Century Mexico*, Pittsburgh, University Press, 2010.
- Disney, Richard, “Crises in Public Pension Programmes in OECD: What are the Reform Options?”, *The Economic Journal*, 110 (2000), pp. F1-F23.
- Durand Ponte, Víctor Manuel, “Corporativismo obrero y democracia”, *Revista Mexicana de Sociología*, 52, (1990) pp. 97-110.
- Elizondo Mayer Sierra, Carlos, *La importancia de las reglas. Gobierno y empresario después de la nacionalización de la banca*, México, FCE, 2015.
- , *Por eso estamos como estamos. La economía política de un crecimiento mediocre*, México, Debate, 2011.
- Esping-Andersen, Gøsta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, 1990.
- Farfán Mendoza, Guillermo Alejandro, *Los orígenes del seguro social en México: un enfoque neoinstitucionalista histórico*, Tesis, UNAM, 2006.
- Flores, Zenyazen, “Nuevos trabajadores de Pemex inician aportación para el retiro con 6.9%”, *El Financiero*, 11 de febrero de 2016.
- Franco, Fernando, “La viabilidad en pensiones es responsabilidad de los estados”, *El Economista*, 26 de agosto de 2015.
- Frente de Trabajadores de la Energía, “Cien años de lucha de clases en México. Huelgas ferrocarrileras 158,1959”, *Energía*, 6 (2006), disponible en
- Fry, Brian R. y Richard F. Winters, “The Politics of Redistribution”, *The American Political Science Review*, 64 (1970), disponible en <http://www.fte-energia.org/pdf/e77-1-4.pdf>.
- Garceau, Oliver, “Interest Group Theory in Political Research”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 319 (1958), pp. 104-112.
- García Nieto, Héctor Ulises y Arturo A. Pacheco Espejel (coords.), *El Instituto Mexicano del Seguro Social y la crisis financiera del esquema de jubilaciones y pensiones de sus trabajadores*, México, Friedrich Ebert, 2004.
- Garza Marcué, Rosa María, *El tambor del alba*, México, INAH, 1990.

- Gil, Mario, *Los Ferrocarriles*, México, Extemporáneos, 1971.
- Gobierno de la República, Cuarto Informe de Gobierno, 2004.
- Gómez García, Jesús María “La financiación de las pensiones y el envejecimiento demográfico: ¿el reparto o la capitalización?”, *Anales de estudios económicos y empresariales*, 11 (1996), pp. 541-554.
- González Díaz Lombardo, Francisco *Cursillo de seguridad social mexicana*, Monterrey, Universidad de Nuevo León, 1959.
- González, Luis, *Los artífices del cardenismo. Historia de la Revolución Mexicana 1934-1940*, México, El Colegio de México, 2005.
- , *Los días del presidente Cárdenas....*
- Gorostiza, Francisco J, “Renacimiento de los ferrocarriles mexicanos de carga. Balance de la privatización al año 2010”, septiembre de 2011, disponible en <http://www.amf.org.mx/gorostiza.pdf>
- Grimes, C. E. y Charles E. P. Simmons, “Bureaucracy and Political Control in Mexico: Towards an Assessment Mexico”, *Public Administration Review*, 29 (1969), pp. 72-79.
- Grindle, Merilee S., “Power, Expertise and the «Tecnico»: Suggestions from a Mexican Case Study”, *The Journal of Politics*, 39 (1977), pp. 399-426.
- Grupo Funcional Desarrollo Social, “Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Regímenes de Pensiones y Jubilaciones”, Auditoría de desempeño 12-1-00GYN-07-0186 DS.
- Ham Chande, Roberto, “Sistemas de pensiones y perspectivas de la seguridad social”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, 45 (2000), pp. 613-639.
- , “Envejecimiento demográfico”, *DemoS*, 16 (2003), pp. 42-43.
- (coord.), *Evaluación y tendencias de los sistemas de pensiones en México*, México, UNAM- Miguel Ángel Porrúa-COLEF, 2008.
- y Berenice Ramírez López (coords.), *Efectos económicos de los sistemas de pensiones*, México, COLEF, 2006.
- (coords.), *Encrucijadas, prospectivas y propuestas sobre la seguridad social en México*, México-Tijuana, COLEF-UNAM, 2012.

- Hammergren, Linn. A., "Corporatism in Latin American Politics: A Reexamination of the "Unique" Tradition", *Comparative Politics*, 9 (1977), pp. 443-461.
- Haque, Shamsul, "Rethinking development administration and remembering Fred W. Riggs", *International Review of Administrative Sciences*, 76 (2010), pp. 767-773.
- Hernández García, Salvador *et al.*, "Evolución reciente de algunos indicadores operativos y de eficiencia del ferrocarril mexicano", Publicación Técnica No. 331, SCT-IMT, 2009.
- Hicks, Alexander M. y Swank, Duane H., "Politics, Institutions and Welfare Spending in Industrialized Democracies", *The American Political Science Review*, 86 (1992), pp. 658-674.
- Huerta, Heliana Monserrat y María Flor Chávez Presa, "Tres modelos de política económica en México durante los último sesenta años", *Análisis Económico*, 18 (2003), pp. 55-80.
- INEGI, *Indicadores Sociodemográficos de México (1930-2000)*.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, "Los sistemas públicos de pensiones de las entidades federativas como desafío para sus finanzas públicas", presentación, Huatulco, 15 de octubre de 2009.
- Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, *Memoria anual '06*, México, 2006.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sitio de internet oficial.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Regímenes de Pensiones y Jubilaciones, Auditoría de Desempeño: 12-1-00GYN-07-0186, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, 2012.
- Instituto Mexicano del Seguro Social, "Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social, 2014-2015", México, 2015.
- Krauze, Enrique, *La presidencia imperial. De Manuel Ávila Camacho a Carlos Salinas de Gortari*, México, Tusquets, 1997.
- Kuntz Ficker, Sandra (coord.), *Historia económica general de México: de la colonia a nuestros días*, México, Colmex, 2010.
- Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, 1976.
- Ley del Seguro Social, 1943.

Ley del Seguro Social, 1973.

López Cárdenas, Próspero, *El régimen de seguridad social de los empleados públicos en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1996.

López de la Vega, Mariana, *et al.* “La lucha del Sindicato Mexicano de Electricistas”, *OSAL*, 27 (2010).

Lóyzaga de la Cueva, Octavio Fabián, “Acerca del sindicato”, *Alegatos*, 80 (2012), pp. 227-262.

Macías Santos, Eduardo (coord.), *El sistema de pensiones en México dentro del contexto internacional*, México, Instituto de Proposiciones Estratégicas, 1993

Madrid, Raúl L., “Ideas, Economic Pressures, and Pension Privatization”, *Latin American Politics and Society*, 47 (2005), pp. 23-50.

Marques-Pereira, Berengere, “«Corporativismo societal» y «corporativismo de Estado»: Dos modos de intercambio político”, *Foro Internacional*, 39 (1999), pp. 93-115.

Mauleón, Bolívar, “El régimen de jubilaciones y pensiones de la Universidad Michoacana: diagnóstico, prospectiva y propuestas”, Tesis, México, UMSNH, 2015.

Mayans Canabal, Fernando E., “Reforma de pensiones en México: Diseño, promesas y evidencias ¿Vamos por el camino correcto?”, Seminario de Pensiones 2015, Senado de la República, México, 16 de octubre de 2015.

Melgoza, Javier y Rafael Montesinos, *Representatividad, Democracia y legitimidad en el Sindicato Mexicano de Electricistas*, México, Centro Americano para la Solidaridad Sindical Internacional, UAM, Plaza y Valdés, 2002.

Meyer, Lorenzo, “Continuidades e innovaciones en la vida política mexicana del siglo XX. El antiguo y el nuevo régimen”, *Foro Internacional*, 16 (1975), pp. 37-63.

———, “El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo”, *Revista Mexicana de Sociología*, 55 (1993), pp. 57-81.

———, “Permanencia y cambio social en el México contemporáneo”, *Foro Internacional*, 21 (1980), pp. 119-148.

Moral-Arce, Ignacio, “Aplicación de factores de sostenibilidad en el sistema de pensiones español: previsiones para el período 2012-2015”, *Instituto de Estudios Fiscales (Documentos de trabajo)*, no. 4, 2013.

Navarro López, Vicente (coord.), *La situación social en España. III.*, Fundación Francisco Largo Caballero, 2009.

- Niskanen, William A., "Bureaucrats and Politicians", *Journal of Law and Economics*, 18 (1971), pp. 617-643.
- Novelo O., Victoria, "Las fuentes de poder en la dirigencia sindical en Pemex", *El Cotidiano*, 28 (1989), pp. 13-22.
- Notimex, "Segob y SME pactan pago de pensión a jubilados", *El Economista*, 9 de octubre de 2013.
- , "¿Quién fue Joaquín Hernández Galicia La Quina?", *El Economista*, 11 de noviembre, 2013.
- Ocampo Alcántar, Rigoberto, *Teoría del neocorporatismo. Ensayos de Philippe Schmitter*, Guadalajara, UDG, 1992.
- Oliva Zárate, Martha, "Una reflexión acerca de la jubilación de los académicos en las universidades públicas estatales de México", Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas de la Universidad Veracruzana, 2012.
- Oppenheimer, Andrés, *México: en la frontera del caos*. México, Javier Vergara Editor, 1996.
- Organización Internacional del Trabajado, sitio oficial de internet.
- Organización Internacional del Trabajo, *Informe VI. Seguridad Social para la justicia social y una globalización equitativa. Discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) en virtud de la declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa*, Ginebra, 2011.
- Oropeza Eng, Irma Janet, *Una boma de tiempo: el Régimen de Jubilaciones Pensiones de los trabajadores del IMSS*, Tesis, Colmex, 2008.
- Ortiz Magallón, Rosario (coord.), *Diez años de reformas a la seguridad social en México. Balance, perspectivas y propuestas*, México, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, 2008.
- Ortiz Mena, Antonio, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, Colmex-FCE, 2012.
- Osorio Martínez, Marlen, "Modificaciones al Régimen de Jubilaciones y Pensiones del IMSS. La reflexión debe continuar", *El Cotidiano*, 21 (2006), pp. 23-28.
- , "Reforma a la Ley del Seguro Social. ¿Una nueva forma de intervención estatal en material laboral?", *El Cotidiano*, 20 (2004), pp. 35-39.
- Panitch, Leo, "Recent Theorizations of Corporatism: Reflections on a Wroth Industry", *The British Journal of Sociology*, 31 (1980), pp. 161-187.

- Patroni, Viviana, "The Politics of Labor Legislation Reform in Mexico", *Capital & Class*, 22 (1998), pp. 107-132.
- Pavón León, Luis Miguel y Arturo Méndez Montero, "La crisis del Instituto Mexicano del Seguro Social", Universidad Veracruzana, 2011, disponible en <http://www.medigraphic.com/pdfs/veracruzana/muv-2011/muv112g.pdf>
- Pérez Arce, Francisco, "El puño que sí se vio", *Nexos*, 1981, núm. 43.
- Pérez Pérez, Gabriel, "Ley Federal del Trabajo: crónica de una reforma anunciada", *El cotidiano* 184 (2014), pp. 91-98.
- Peters, Guy, *La política de la burocracia*, México, FCE, 1999.
- Purcell, Susan Kaufman, "Decision-Making in an Authoritarian Regime: Theoretical Implications from a Mexican Case Study", *World Politics*, 26 (1973), pp. 28-54.
- Régimen de Jubilaciones y Pensiones de Trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Reséndiz García, Ramón, "Del nacimiento y muerte del mito político llamado Revolución Mexicana: tensiones y transformaciones del régimen político, 1914-1994", *Estudios Sociológicos*, 23 (2005), pp. 139-183.
- Rivera Castro, José, "La expropiación petrolera. Raíces históricas y respuesta de los empresarios extranjeros", *Tiempo*, 8 (2008), pp. 2-7.
- Romero Sotelo, Ma. Eugenia (coord.), *Fundamentos de la política económica en México, 1910-2010*, México, UNAM, 2012.
- Rodríguez, Isael, "Petróleos Mexicanos reduce pérdidas", *La Jornada*, 29 de abril de 2016.
- Rodríguez, Karla y Zenyazen Flores, "Pemex elevará a 65 años jubilación a partir de 2021", *El Financiero*, 19 de noviembre de 2015.
- Rosanvallon, Pierre, *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Buenos Aires, Manantial, 1998.
- Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, *Los sistemas pensionarios de las universidades públicas en México*, México, Porrúa, 2005.
- Rubio, Luis (coord.), *Políticas económicas del México contemporáneo*, México, FCE-Conaculta, 2001.
- Schettino, Macario, *Cien años de confusión: México en el siglo XXI*, México, Taurus, 2007.

- Schmitter, Philippe C., “Still the Century of Corporatism?”, *The Review of Politics*, 36 (1974), pp. 85-131.
- Secretaría de Energía-UNAM, *Regulación del sector energético*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1997.
- Sindicato Mexicano de Electricistas, *Contrato Colectivo de Trabajo* (varios).
- Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, *Contra Colectivo de Trabajo* (varios).
- Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, *Contrato Colectivo de Trabajo* (varios).
- SNTSS, Comité Ejecutivo Nacional 2002-2006, *Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social*, México, Versus, 2004.
- Solé, Carlota, “El debate corporativismo-neocorporativismo”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 26 (1984), pp. 9-27.
- Solís, Leopoldo, *Medio Siglo en la vida económica de México: 1943-1993*, México, El Colegio Nacional, 1994.
- Solís Soberón, Fernando y F. Alejandro Villagómez (comps.), *La seguridad social en México*, CIDE-CONSAR-FCE, 1999.
- Spalding, Rose Johnson, *Social Security Policy Making: the Formation and Evolution of the Mexican Social Institute*, Tesis, Chapel Hill, N.C., University of North Carolina, 1978.
- STFRM, “Sindicalismo ferrocarrilero”, disponible en <http://www.stfrm.org.mx/Untitled-HISTOCONS.htm>
- Sunkel, Guillermo, “Políticas Familiares y Regímenes de Bienestar en América Latina”, CEPAL, octubre, 2006.
- Titmuss, Richard, *Essays on “The Welfare State”*. Londres, Allen and Unwin, 1958.
- Trejo Delarbre, Raúl, *Crónica del sindicalismo en México, 1976-1988*, México, Siglo XXI, 1990.
- Trejo Reyes, Saúl, *Los Patrones del Crecimiento Industrial y la Sustitución de Importaciones en México., La economía mexicana, I. análisis por sectores y distribución. Selección de Leopoldo Solís*. México, FCE, 1986.
- Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo Derecho del Trabajo: teoría integral*, México, Porrúa, 1975.

“Un líder petrolero, Torres Pancardo, muerto y otro, «El Trampas», secuestrado en Texas y traído aquí”, *Proceso*, 1983, núm. 358.

Villareal, René, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque neoestructuralista (1929-1997)*, México, FCE, 1997.

———, *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México: un enfoque macroindustrial y financiero (1929-2000)*. México, FCE, 2000.

Vázquez Colmenares, Pedro, *Pensiones en México: la próxima crisis*, México, Siglo XXI, 2012.

Vernon, Raymond, *The Dilemma of Mexico's Development*, Cambridge, Harvard University, 1963.

Weyland, Kurt, “Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform”, *World Politics*, 57 (2005), pp. 262-295.

Wiarda, Howard J., “Corporatism and Development in the Iberic-Latin World: Persistent Strains and New Variations”, *The Review of Politics*, 36 (1974), pp. 3-33.

———, “Corporatism in Iberian and Latin American Political Analysis: Criticisms, Qualifications, and the Context and Whys”, *Comparative Politics*, 10 (1978), pp. 307-312.

Woldenberg, José, “Sobre la burocracia sindical”, *Nexos*, 1980, núm. 34.

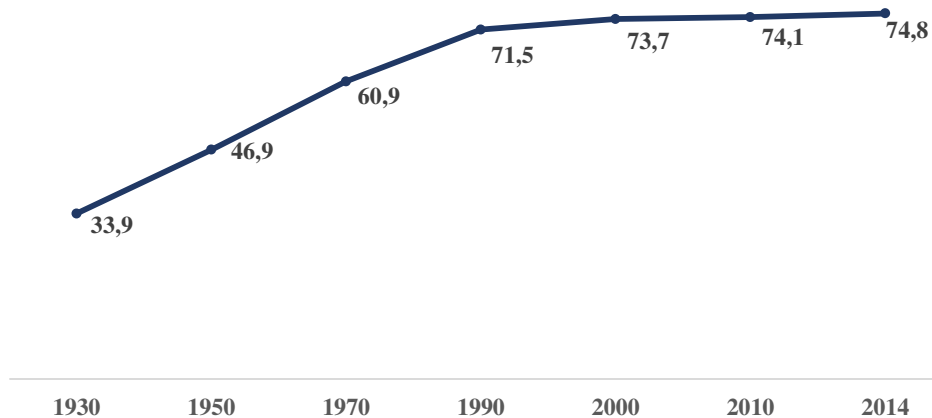
Yunes Linares, Miguel Ángel (coord.), *La reforma del ISSSTE: un cambio necesario*, México, ISSSTE-OISS, 2009.

Zapata, Francisco, “Estado, sociedad e integración regional”, *Estudios Avanzados*, 27 (1996), pp. 201-215.

Zárate, Martha Oliva, “Una reflexión acerca de la jubilación de los académicos en las universidades públicas estatales de México”, Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas de la Universidad Veracruzana, 2012.

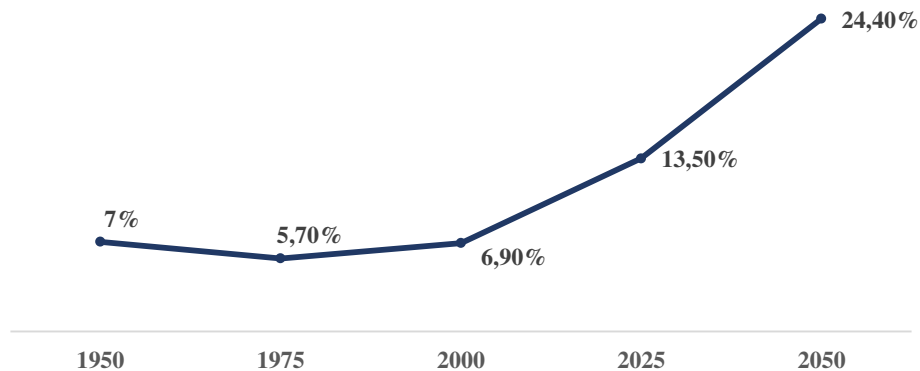
ANEXO

Gráfica 1. México: Esperanza de vida al nacer 1930-2014 (años promedio)



Fuente: INEGI. Indicadores Sociodemográficos de México (1930-2000). INEGI. Esperanza de vida al nacimiento/ Sexo y entidad federativa, 2010 a 2015.

Gráfica 2. México: Población de 60 años y más (porcentaje del total, proyección a 2025 y 2050)



Fuente: CEPAL. Los adultos mayores en América Latina y El Caribe. Datos e Indicadores. Santiago de Chile 2002.

Cuadro 1. Reformas a la Ley del ISSSTE, 1959-2007

Año	Reformas
<p>1959 (30 diciembre)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La ley reglamentaria que reguló al ISSSTE fue aprobada por el Congreso de la Unión el 24 de diciembre de 1959, precisamente un día después del asentimiento del mismo órgano respecto de la reforma constitucional del artículo 123. Pero fue publicada hasta el día 30 de diciembre de 1959. • A partir de 1959 los trabajadores del Estado adquirieron el derecho a jubilarse con un sueldo equivalente a 100% y 30 o más años de servicio. • La pensión por vejez se otorgaba a los trabajadores con 55 años de edad y que tuviesen mínimo 15 de servicio. El monto iba desde 40% del sueldo con 15 años, hasta 95% con 29 años de servicio. • Para financiar el conjunto de seguros, servicio y prestaciones, la ley de 1959 estableció que los trabajadores aportarían 8% del sueldo básico (2% para seguro de enfermedad y maternidad y 6% para el resto de los seguros y prestaciones) y las dependencias u organismos públicos participarían con 12.75%. • Se incrementó el monto de la pensión mínima a 360 pesos mensuales (el doble que la de 1952) y se estableció la pensión dinámica “sexenal”, a la que denominaron “pensión móvil”. La idea era actualizar las pensiones tomando en cuenta los índices proporcionados por el Banco de México y las circunstancias financieras, previo estudio actuarial.
<p>1960 (5 diciembre)</p>	<p>Desde el 10 de diciembre de 1959 el Presidente de la República, Adolfo López Mateos envió una iniciativa de reforma constitucional que descendería en el nacimiento del ISSSTE. El decreto fue publicado hasta el 5 de diciembre de 1960, y con ello surgió la división de los apartados “A” y “B” del artículo 123.</p>
<p>1974 (24 diciembre)</p>	<p>En diciembre de 1974 se reformaron los artículos 2 y 28 para reconocer como trabajadores a los empleados temporales incluidos en lista de raya y para permitir que conservaran sus derechos en los seguros de enfermedades no profesionales y maternidad, durante los dos meses posteriores a haber sido dados de baja por terminación de la obra, siempre y cuando hubieran trabajado más de seis meses.</p>
<p>1975 (31 diciembre)</p>	<p>Se reformaron ocho artículos; artículo 23 para ampliar el servicio a madres solteras menores de 18 años, a los hijos hasta los 25 años (siempre y cuando estuvieran estudiando o tuvieran una discapacidad), y al esposo cuando estuviera incapacitado y fuera mayor de 55 años; artículo 49, que amplió el límite máximo de crédito hipotecario de 100 a 200 mil pesos; artículo 54, para excluir de la exención de impuestos a casas adquiridas o construidas por los trabajadores para su propia habitación, se incrementó de 200 a 400 mil pesos la cantidad máxima exenta de valor catastral; artículo 63, que fijó un límite de 120 días para integrar el expediente de solicitud de pensión; artículo 66, que estableció la compatibilidad del disfrute de dos pensiones, cuando una fuera concedida con base en el derecho originado por el carácter de familiar, esposa o concubina; artículo 72, para que la cuota diaria máxima para las pensiones y jubilaciones no fuera mayor de 20 veces la cuota mínima vigente en el Instituto; artículo 78 que aumentó el monto básico de la pensión por vejez de 12 a 32.47 pesos diarios; y el artículo 79 para reducir de cinco a tres el número de años para obtener el promedio del sueldo básico y definir el monto de las pensiones.</p>
<p>1977 (30 diciembre)</p>	<p>Se modificó el artículo 104, que aumento de 7 a 9 el número de miembros de la Junta Directiva, y el artículo 116 que estableció que la Comisión Ejecutiva del Fondo de Vivienda estaría integrada por siete miembros y sesionaría una vez a la semana.</p>

1981 (2 de enero)	<ul style="list-style-type: none"> Se reformó el artículo 136 para establecer pensiones dinámicas, lo que significaba que las pensiones aumentarían en la misma razón del incremento de los salarios de los trabajadores activos. Además se otorga a los jubilados y pensionados una cuota anual equivalente a 40 veces la cuota diaria de pensión. El artículo 33 y 34, para que en caso de fallecimiento del trabajador por riesgo profesional se otorgara 100% de la pensión a los familiares. Artículo 94, que elevó de 60 a 90 días el pago del importe por gastos fúnebres a los deudos del pensionado.
1982 (31 diciembre)	Reforma para establecer las prestaciones en materia de vivienda para el trabajador o sus beneficiarios en caso de jubilación, incapacidad total permanente o muerte.
1983 (27 diciembre)	<ul style="list-style-type: none"> Se publicó la Nueva Ley del ISSSTE que abrogó la anterior. El número de seguros y prestaciones aumento de 14 a 20 No se incrementó ninguna de las cuotas pagadas por los trabajadores para acceder a los seguros, servicios y prestaciones, tampoco se modificó las aportaciones de las dependencias. Se amplió el derecho a pensión a los concubenarios de las trabajadoras que anteriormente sólo se otorgaba a la concubina. En la pensión por jubilación se estableció el requisito de 30 años o más de servicio con el 100% del salario básico sin importar la edad biológica.
1985 (7 febrero)	<ul style="list-style-type: none"> Las casas en renta podían ser adquiridas en propiedad por sus ocupantes; por ello se otorgó al Instituto facultades para escriturar directamente los títulos de propiedad de las viviendas.
1986 (24 diciembre)	<ul style="list-style-type: none"> La disminución del tiempo mínimo de cotización de 30 a 28 años para la jubilación de las mujeres, así como el número de años para obtener el promedio de los sueldos básicos y determinar el monto de la pensión, de 3 años a 1. Las dependencias cubrirían 50% del costo de cada niño que se inscribiera en las estancias de Bienestar Infantil.
1992 (23 julio)	Modificó el artículo 25 para eliminar la cuota de 4% del monto de la pensión, que lo pensionados pagaban por concepto de seguro de enfermedad y maternidad. También se aprobó que el aumento del monto de las pensiones se realizar conforme al incremento porcentual que refleja el Salario Mínimo General en el DF.
1993 (4 enero)	Se creó una nueva prestación para los trabajadores: el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Fue la primera vez que en México se estableció un mecanismo de contribución definida o capitalización definida.
2000 (29 abril)	Reforma que garantizó la igualdad en el goce de los seguros entre hombres y mujeres, al aprobar el derecho de la mujer trabajadora para asegurar a su cónyuge o concubinario.
2001 (1 junio)	Reforma al artículo 57 para establecer que el incremento de las pensiones y jubilaciones se calcularía tomando en cuenta el aumento de la inflación o el incremento salarial de los trabajadores en activo en el año inmediato anterior.
2002 (10 diciembre)	Reforma a la Ley de los SAR con el fin de que tanto trabajadores del ISSSTE como independientes pudieran abrir una cuenta individual en una Administradora de Fondos para el Retiro (Afore) para manejar sus recursos, como ya sucedía con los trabajadores del IMSS.
2005 (14 diciembre)	Reforma al artículo 174 para que las propiedades, posesiones, derechos y obligaciones del Fondo de Vivienda dejaran de formar parte del patrimonio del Instituto.
2007	Se aprueba una Nueva Ley del ISSSTE de cuentas individuales.

Fuente: Miguel Ángel Yunes Linares (coord.), *La reforma del ISSSTE: un cambio necesario*, México, ISSSTE-OISS, 2009.

Cuadro 2. Pensiones en curso de pago y Ahorro obligatorio en las AFORES

Año	Millones de pesos				
	Obligaciones del Gobierno Federal (PCP)			IMSS- ISSSTE Ahorro obligatorio Flujo de recursos canalizados a las AFORES	Ahorro obligatorio (-) Obligaciones pensiones del Gov. Federal
	IMSS Pensiones en Curso de Pago	ISSSTE Apoyo para cubrir el déficit de la nómina de Pensiones	PCP IMSS- ISSSTE Total		
	(a)	(b)	(a+b)	(c)	(a+b)-(c)
2007	61,709.7	51,467.5	113,177.2	130,822.1	17,644.9
2008	76,718.3	63,476.0	140,194.3	182,723.3	42,529.0
2009	91,747.0	76,230.1	167,977.1	146,651.1	-21,326.0
2010	102,069.5	92,419.2	194,488.7	169,585.5	-24,903.2
2011	115,798.3	102,529.0	218,327.3	176,510.6	-41,816.7
2012	130,321.1	112,915.0	243,236.1	182,007.5	-61,228.6
2013	146,599.8	122,667.3	269,267.1	192,145.7	-77,121.4
2014	166,370.1	137,652.0	304,022.1	216,051.9	-87,970.2

PCP: Pensiones en curso de pago.

SHCP 1997-2014. Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Consar. Inf. Estadística. Flujo de recursos canalizados a las Afores. Ahorro obligatorio: RCV-IMSS y RCV-ISSSTE.

Cuadro 3. Composición de la Cartera por AFORE (estructura porcentual)

AFORE	Inversión en Valores gubernamentales	Inversión en Deuda Privada Nacional	Inversión en Renta Variable Nacional	Inversión en Instrumentos Estructurados	Inversión con Deuda Internacional	Inversión en Renta Variable Internacional	Inversión en Mercancías
Inbursa	65.8	18.3	6.6	6.0	0.5	2.9	0.0
Pensionissste	61.8	23.0	3.6	8.1	0.4	3.2	0.0
Invercap	56.5	9.3	13.1	4.4	0.7	16.0	0.0
Principal	53.7	18.1	8.3	3.2	0.3	16.4	0.0
Azteca	52.4	18.2	12.3	2.8	0.2	14.1	0.0
SURA	52.2	17.7	4.7	6.9	1.5	16.9	0.0
XXI- Banorte	49.8	20.7	7.7	3.2	1.2	17.5	0.0
Metlife	49.6	20.6	5.6	4.6	2.0	17.7	0.0
Coppel	48.9	21.1	12.5	2.6	0.0	14.9	0.0
Banamex	44.8	18.5	6.0	8.3	0.6	21.5	0.3
Profuturo	42.8	25.5	5.9	4.1	2.5	19.2	0.0
Total general	50.3	19.6	7.1	5.2	1.1	16.7	0.1

Fuente CONSAR. Cifras preliminares al cierre de enero de 2015.

Cuadro 4. Fondos de Apoyo para Reformas Estructurales de las UPES, 2002-2014 (Millones de pesos)

Universidades Públicas Estatales	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
U. A. de Aguascalientes		85.04	20.2	25	12.1	44.23	19.25	20.58	17.61	16.1	13.9	16.2	14.59	304.72
U. A. de Baja California	39.34	49.46	12.1	92.1	9.05	22.87	15.38	14.86	10.55	10.4	9.22	12.4	12.6	310.27
U. A. de B. California Sur		2.52	0.81	4.85	2.43	21.89	4	4.17	3.75	3.45	2.11	2.66	2.713	55.35
U. A. de Campeche					5.8	36.66	13.38	13.16	10.83	9.8	8.33	9.65	9.618	117.23
U. A. del Carmen								9.18	8.77	7.97	6.32	6.81	7.231	46.28
U. A. de Coahuila	78.88	11.68	18.2		7.54	80.54	74.86	74.59	61.39	54.1	47.5	57.2	60.75	627.17
U. de Colima	8.18	19.59			5.22	44.73	25.58	26.53	22.58	21.5	18.7	22.6	21.22	236.37
U. A. de Chiapas	5.78	1.56	0.08	7.08		17.47				0.99	0.65			33.61
U. A. de Chihuahua							5.69	5.87	7.3	6.4	6.1	9.11	9.947	50.41
U. A. de Ciudad Juárez	80.52	33.89	18	56.8	10.8	69.52	25.76	25.59	21.22	19.6	16.7	19.8	18.03	416.28
U. Juárez del Edo. de Dgo.	8.53	3.07					11.38	11.67	10.18					44.83
U. de Guanajuato	43.85	4.95	7.87	5.93	5.22	29.83	12.54	12.49	10.87	9.78	8.33	11.1	9.113	171.91
U. A. de Guerrero	50	30		102	1.86	21.51	18.48	18.27	25.19	19	9.01	17.6	13.84	327.04
U. A. del Edo. de Hidalgo	68.15	27.37	14	9.17	28.2	192.6	57.56	58.75	47.06	45.2	38.8	47.3	43.79	677.89
U. de Guadalajara		200	74		80	97.24	266.66	225	170	170	120	150	120	1,672.90
U. A. del Edo. de México	8.44	2.03	0.78	10	0.81									22.06
U. Michoacana de S. N. Hgo				95	3			11.92	9.78	9.05	7.96			136.71
U. A. del Edo. de Morelos		1.52			0.58	6.2	1.62	4.51	4.19	3.96	7.74	13.5	12.17	55.94
U. A. de Nayarit	104.46	34.74	31.5	37.4	16.5	33.59	26.07	32.53	27.14	26.1	25.6	38.6	37.23	471.43
U. A. de Nuevo León	126.6	51.47	47.2	100	80	45.93	166.06	168.48	144.74	129	99.3	90.9	110.1	1,360.06
U. A. B. Juárez de Oaxaca						78.73								78.73
B. U. A. de Puebla		123.57		50	58.8	58.12	121.74	116.05	96.01	85.1	72.6	88.9	78.48	949.39

U. A. de Querétaro	115.43	33.34	26			79.56	49.18	49.67	41.59	39.5	33.7		36.4	504.36
U. A. de San Luis Potosí	10.24		4.42		18.2	16.01	34.49	34.92	27.42	26.2	23.2	29.5	28.51	253.09
U. A. de Sinaloa	50	20.43			5	41.18	130.26	122.87	103.12	92.9	79.9	82.8	103.3	831.76
U. de Sonora	13.77	3.44		27.9		14.02								59.11
Instituto Tec. de Sonora	60.95	20.42	5.98		5.8	27.67	9.44	11.32	14.1	12.5	11.3	13.3	12.07	204.85
U. J. A. de Tabasco							22.17	21.78	18.31	17	16.2	22.2	21.56	139.2
U. A. de Tamaulipas	93.51	41.76	5.23		12.1	15.4	23.2	22.91	17.44	14.1	13	19.4	18.35	296.35
U. A. de Tlaxcala	8.78	3.57			1.39	60.93	2.69	2.93	2.41	2.18	1.91		2.076	88.87
U. Veracruzana	24.59	6.25	3.72	45.7		24.87								105.15
U. A. de Yucatán		116.83	51.1		10.8	35.74	8.85	13.43	14.68	13.4	9.55	18	18.99	311.36
U. A. de Zacatecas		71.5	32.8	30	18.9	82.95	53.71	65.97	51.77	49.6	42.3	50.7	44.49	594.82
U. de Quintana Roo														-
Total	1,000.00	1,000.00	374	699	400	1,300.00	1,200.00	1,200.00	1,000.00	915	750	850	867.2	11,555.48

Fuente: Bolívar Mauleón “El régimen de jubilaciones y pensiones de la Universidad Michoacana: diagnóstico, prospectiva y propuestas”, Tesis, México, UMSNH, 2015.

Cuadro 5. Tipos de sistemas de pensiones por universidad

MODALIDAD	UNIVERSIDAD	INSTITUCIÓN
1. Afiliadas al IMSS, ISSSTE o sistema estatal de seguridad	U. A. del Estado de México (UAEM)	ISSEMYM
	U. A de Tlaxcala	IMSS
	U.V.	IPE
	U. A. de Chiapas	ISSSTE
	U. de Sonora	ISSSTESON
2. Tienen sistema complementario al de alguna institución de seguridad social	U. A. de Aguascalientes	IMSS
	U. A de Baja California	IMSS
	U. A de Coahuila	DIPETRE
	U. A de Guanajuato	ISSEG
	U.A de Guerrero	ISSSTE
	U. A de San Luis Potosí	ISSSTE
	U. A de Tamaulipas	IMSS
	U. A de Zacatecas	ISSSTE
3. Tienen sistema de pensiones formal bajo su responsabilidad	U. A de Baja California Sur	
	U. A de Ciudad Juárez	

	U. A de Nuevo León	
	U. A de Puebla	
	U. A de Yucatán	
4. Tienen sistema de pensiones bajo su responsabilidad y además los trabajadores reciben pensiones de otras instituciones de seguridad social.	U. de Colima	IMSS
	U. de Guadalajara	IMSS
	U.A. del Estado de Morelos	IMSS
	U.A. de Nayarit	IMSS
	U.A. de Querétaro	IMSS
	U.A del Estado de Hidalgo	IMSS
	U.A de Sinaloa	IMSS
	U.A. de San Nicolás de Hidalgo	IMSS

Fuente: Martha Oliva Zárate, “Una reflexión acerca de la jubilación de los académicos en las universidades públicas estatales de México”, Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas de la Universidad Veracruzana, 2012.