

89



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

“LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO: ANALISIS ECONOMICO Y POLITICO DE UN SISTEMA ACTORES Y PARADIGMAS EN EVOLUCION (1924 - 1999)”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
MANUEL GERMAN PARRA PEREZ

290488

DIRECTOR DE TESIS: MARIA DE JESUS ALEJANDRO QUIROZ



CIUDAD UNIVERSITARIA,

AGOSTO, 1999

2001



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

*A mis padres, María Luisa y Manuel Germán porque la mejor cátedra se recibe en hogar, por todo lo recibido, por todo lo amado. y por todo lo que aun falta por vivir .. gracias. Mis logros siempre serán los suyos.*

*A mis hermanas, María Luisa, Emilia Alejandra y Claudia Adriana por estar ahí, por ser quienes son y por mantenerme con los pies en la tierra.*

*A mis abuelos Manuel Germán Parra Gutiérrez q.e.p.d.; Emilia Prado Huante; Arturo Pérez Flores q.e.p.d. y María Luisa Anguiano Landín, por ser el tronco principal de nuestra familia y fuente inagotable de inspiración.*

*A Rubén y a la familia Villegas-Varela; Doña Virginia, Doña Enedina, Doña Virginia, Don Rubén, Francisco Rogelio, Miguel Angel, Guadalupe, Socorro y Vicky, gracias por aceptarme como un miembro más de la familia.*

*A Don Eduardo Dosal, q.e.p.d., por la huella que dejó en mi vida.*

*A Susana, quien supo llevarme al final.*

*A Simone, Pedro David y a P.S. por tantas cosas. .*

*A mis amigos todos. Me es imposible mencionarlos a todos, porque la deuda de la amistad es, afortunadamente, inabarcable.*

*A mis maestros; a los del ayer, a los del hoy . a los del siempre.*

*A la Universidad, la cual transformó mi vida: me dio profesión, conocimiento, raíces, amor por México, amigos y trabajo... Siempre tan generosa...*

*A mi patria...*

## AGRADECIMIENTOS

*A mis tías, Adriana Pérez de Barrios, María de Lourdes Pérez Anguano y de manera muy especial a mi tía María Elena Pérez Anguano, por sus cuidados, preocupaciones y atenciones.*

*A mis tios, Francisco Pérez Anguiano, Froylán Barrios Pérez, Emilio Parra Prado, Alfredo Vázquez, César Pizano y Germán Rueda porque siempre han estado conmigo.*

*A mis primos.*

*A Emiliano Nava, Virginia Rubio y Alvaro González, por su apoyo constante y pertinaz exigencia.*

*A Salvador Arévalo y a Sergio Fernández de la Barrera por haber compartido conmigo su tiempo y sus conocimientos.*

*A Rocío Olivares, Gabriel Calvo, Raymundo Salgado, José Pérez, Mario Berumen, Antonio Dávila, María de Jesús Mancilla, Daniel Arce, entre otros, quienes colaboraron en algún momento de este proyecto.*

*A mis amigos del Grupo Libertad: Ernesto Camacho, Cynthia y Victor Juárez, Lilia Montoya, Martín Espinosa, Elizabeth Navarrete. A los del Barrio de la Concepción: Enrique y la familia Rivera, a la familia Pérez Barrera, Roberto Rodríguez.*

*A Diana, a Lorena, a Ety, a Isabel, a Juan Manuel por tanto.*

*Y a Raúl Clemente, Marco Antonio Romero y Angel Guzman*

*A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por ser acervo de experiencias, aprendizaje y conocimiento.*

*A la Fundación UNAM, por ser ese espacio de generosidad y formación*

*A la Lic. María de Jesús Alejandro Quiroz, quien con su sencillez y paciencia supo llevar a buen término esta tesis.*

*A los miembros del sínodo Rina Aguilera, Alma Alcántara, Sergio Valderrama y Carlos Domínguez, por su tiempo y dedicación al revisar este proyecto de investigación*

*Finalmente, quiero agradecer a todas y cada una de las personas que intervinieron en que este proyecto tan largamente emprendido lograra por fin su culminación.*

*“Para ello tiene la Universidad que intervenir en la actualidad como tal Universidad, tratando los grandes temas del día desde su punto de vista propio –cultural, profesional o científico. De este modo no será una institución sólo para estudiantes, un recinto ad usum delphinis, sino que, metida en medio de la vida, de sus urgencias, de sus pasiones, ha de imponerse como un “poder espiritual” superior... representando la serenidad frente al frenesí, la seriedad frente a la frivolidad y la franca estupidez. Entonces volverá a ser la universidad lo que fue en su hora mejor: un principio promotor de la historia.”*

*José Ortega y Gasset*

*“A nadie se oculta que una Universidad es, por su nombre, por su definición, por su oficio, algo universal aunque no extranjero. la ciencia no puede tener patria. Pero incurre en una confusión lamentable quien se figura que por eso sólo la universidad y la nación se contraponen. Cuanto enaltezca y mejore a un grupo humano, lo enaltece y mejora en su condición nacional.”*

*Alfonso Reyes.*

*“Se requiere un Estado que persiga el desarrollo humano como meta final, que fortalezca y profundice la democracia, que trabaje en equipo con la iniciativa privada y la sociedad civil hacia un proyecto nacional de productividad, competitividad y crecimiento, que se combine de manera eficaz con el mercado, que erradique la corrupción, que se retire de sectores que no tiene porqué estar y que promueva, apoye todas las vías de organización y desarrollo de la sociedad civil.”*

*Bernardo Kliksberg*

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	III
<b>CAPÍTULO I</b> <b><i>EL ESTADO, EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</i></b> .....	<b>1</b>
1.    Estado .....	1
2.    Gobierno .....	2
3.    Administración Pública .....	3
4.    El Estado Mexicano .....	4
4.1.    La formación del Estado Postrevolucionario mexicano y los orígenes de la Seguridad social .....	6
4.2.    El modelo de Substitución de Importaciones .....	6
4.2.1.    Plutarco Elías Calles: actor clave .....	6
4.2.2.    Emilio Portes Gil y Pascual Ortiz Rubio .....	12
4.2.3.    Fin del Maximato: Cárdenas, ejecutor del Poder Presidencial .....	13
4.2.4.    Obreros y Sindicatos, Nuevos Actores Políticos .....	15
4.2.5.    El PRM, el partido político con participación de las masas .....	16
4.3.    El Corporativismo .....	17
4.3.1.    Los Cuatro Sectores .....	17
4.3.2.    El PRI y la consolidación de la Seguridad social .....	21
4.4.    La incursión Neoliberal .....	23
4.4.1    Los signos del declive del modelo de desarrollo y el auge de las prerrogativas sociales .....	23
4.5.    El cambio estructural .....	25
4.6.    El nuevo modelo .....	27
<b>CAPÍTULO II</b> <b><i>ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LAS FUERZAS POLÍTICAS DE ACUERDO AL MODELO DE DESARROLLO Y SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD SOCIAL</i></b> .....	<b>31</b>
1.    Sindicalismo .....	32
1.1.    Etapa de Expansión .....	32
1.2.    Etapa de Desgaste .....	36
2.    La intervención estatal en el mercado .....	39
2.1.    La Era Proteccionista .....	39
2.2.    Primeros intentos de un Cambio Estructural .....	44
2.3.    Fortalecimiento del Estado y amarres económicos .....	44
2.4.    La Etapa Privatizadora, rigidez en la estructura económica .....	47
2.5.    La Especulación en el Proceso Privatizador .....	48
3.    El Estado y el campo .....	49
3.1.    Los campesinos .....	49
3.2.    El cambio .....	50
<b>CAPÍTULO III</b> <b><i>LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO</i></b> .....	<b>53</b>
1.    Principios de la Seguridad social .....	53
2.    Antecedentes internacionales .....	54
3.    Contexto general de la Seguridad social en México .....	55
3.1.    Distribución de los costos para la Seguridad social .....	56
3.2.    La necesidad de ajustes al Sistema .....	57
4.    Transformación administrativa de la Seguridad social en México .....	57

5.	Elementos que contribuyen a la situación actual .....	58
5.1.	Factores a considerar .....	58
5.2.	Población con servicios .....	60
5.3.	Dinámicas Demográficas.....	62
5.4.	Sistema Financiero.....	66
6.	Estructura interna de la Seguridad social .....	70
6.1.	Seguro de Enfermedad y Maternidad .....	70
6.2.	Seguro por Incapacidad, Vejez y Muerte .....	74
6.3.	Ahorrando para el Sistema de Retiro (SAR) .....	77
6.4.	Seguro de Riesgos Laborales .....	77
6.5.	Seguro de Guardería .....	78
6.6.	Prestaciones Sociales .....	80
6.6.1.	Sistema de Tiendas .....	81
6.6.2.	Centros Vacacionales .....	82
6.6.3.	Velatorios .....	83
6.6.4.	Centros de Seguridad social .....	83
6.6.5.	Teatros .....	84
6.6.6.	Centros Deportivos .....	84
<b>CAPÍTULO IV LA ACTUALIDAD; LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS AÑOS NOVENTA.....</b>		<b>86</b>
1.	La nueva debacle económica .....	86
2.	El factor ahorro .....	91
3.	La Reforma: de lo colectivo a lo individual .....	94
3.1.	Del Sistema de Reparto al Sistema de Capitalización .....	95
3.2.	Justificación: el Debate de las Razones .....	95
3.3.	Criticas a la Reforma .....	99
4.	La Reforma a la Ley del Seguro Social: principales implicaciones .....	101
4.1.	El Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez: la Individualización .....	102
4.2.	Invalidez y Vida .....	105
4.3.	Enfermedades y Maternidad .....	105
4.4.	Riesgos de Trabajo .....	106
4.5.	Guarderías, Prestaciones Sociales .....	106
4.6.	Sistema de Ahorro para el Retiro .....	107
5.	Principales Elementos del Nuevo Sistema .....	108
6.	Estructura del Nuevo Sistema .....	108
7.	Experiencia internacional .....	127
7.1.	América Latina .....	127
7.2.	Chile .....	130
<b>CAPÍTULO V EPÍLOGO.....</b>		<b>133</b>
1.	Consideraciones finales .....	133
2.	Propuesta de reforma .....	155
2.1.	Ingresos .....	155
2.2.	Egresos .....	156
3.	Una propuesta de reforma más profunda: nuevos modelos de atención .....	157
3.1.	Modelo de Unificación dentro de la Seguridad social .....	158
3.2.	Modelo por Prioridades .....	160
3.3.	Modelo por Funciones .....	162
<b>CONCLUSIONES .....</b>		<b>165</b>



## INTRODUCCIÓN

A nivel mundial, la seguridad social está reconocida como una de las tareas irrenunciables del Estado y como uno de los medios más importantes de bienestar social en las naciones; sin embargo, al mismo tiempo, se le denosta como uno de los lastres más onerosos para los presupuestos nacionales y como uno de los rubros más ineficientes y deficitarios del aparato administrativo del Estado. Es por ésto, que la seguridad social en todo el mundo está sujeta a una profunda revisión.

El tema de la seguridad social merece especial atención por parte de los estudiosos de la Administración Pública, pues resulta ser uno de los proyectos más trascendentes de una nación, ya que, a pesar de sus deficiencias, es uno de los instrumentos más poderosos para el desarrollo social, capaz de originar un mejoramiento gradual de las condiciones sanitarias y de los niveles de vida de la población, está llamada a cuidar de la salud de los trabajadores y sus familias, a sustituir el ingreso familiar cuando el jefe de familia no pueda otorgarlo por alguna razón y a retribuir en algo al trabajador cuando entregó sus mejores años de labor a la sociedad.

Los trabajos sobre el tema de la seguridad social por lo general dejan de lado factores económicos y políticos relevantes, o son explorados de manera muy somera, es decir, no necesariamente se exploran las causas de los acontecimientos, en sus vertientes económicas y políticas, que en muchos casos influyeron o se convirtieron en determinantes de las decisiones administrativas y en la forma de instrumentar las instituciones de Seguridad social para atender a la población en general.

Es por ésto que el presente trabajo de investigación analiza los orígenes y el desarrollo de la seguridad social en México, sustrayéndolo de los paradigmas políticos y económicos que han dado por resultado la actual forma de las instituciones, así como sus éxitos y logros, por un lado, y sus ineficiencias e ineficacias, por el otro; todo ello, aparejado a una crisis financiera del sistema.

La metodología utilizada en este trabajo de investigación fue el sistema hipotético deductivo. Leibniz, Wolff y Kant coinciden en que un sistema indica, preferentemente un discurso organizado en forma deductiva o sea que constituye un todo cuyas partes puedan resultar una de la otra. Leibniz denominó sistema deductivo a un repertorio de conocimiento que no se limita a catalogarlos sino que contiene sus razones o las pruebas en el cual las proposiciones están situadas según sus demostraciones más simples y de manera que nacen una de la otra. Es decir, buscar la confirmación de una hipótesis por comprobación de las consecuencias previsibles de la hipótesis misma; la relación por la cual una conclusión resulta de una o más premisas, partiendo de lo general a lo particular.

Conocer las peculiaridades de la seguridad social, su historia, desarrollo y la problemática a la que se enfrenta es lo que permitirá ofrecer una alternativa que contribuya a realizar una reforma integral, que no sólo consiga recursos financieros sino que permita deslígala de los vaivenes del modelo político aplicado por la administración en turno. Siendo así que el correcto desempeño de la seguridad social posibilitará encontrar formas más eficaces de enfrentar muchos de los problemas nacionales y por ende, de ofrecer a la sociedad un mejor gobierno con una administración pública más fortalecida.

El trabajo de investigación pone especial énfasis en la problemática que enfrenta la presente forma de seguridad social, tratando de verificar que promueve condiciones de ineficiencia e ineficacia y déficit financiero. A partir de los cambios que vive la sociedad mexicana en su conjunto y el gobierno en lo particular, estas condiciones pueden ser replanteadas, a fin de implementar dicha reforma integral. Estas condiciones se debieron a la duplicación en las funciones y aberraciones administrativas en el modelo de atención escogido que eran fuertemente reforzadas por el Estado de Substitución de Importaciones-Corporativista, provocando que la estructura completa de la Seguridad social enfrente un importante déficit financiero, y por lo tanto, afecte la viabilidad de ese importante proyecto social en su conjunto.

Asimismo, se tratará de establecer que desde sus inicios la seguridad social en México falló en la provisión de servicios médicos de calidad y universales, así como en la creación de un sistema de pensiones y jubilaciones universal, que permitiera a los jubilados y pensionados mantener el mismo nivel de vida que llevaban antes de que el riesgo se realizara.

La presente investigación contribuirá a abrir nuevas líneas de investigación que permitan conocer y profundizar uno de los temas más relevantes en cuanto a los deberes del Estado. Pues si bien los instrumentos de la seguridad social en todo el mundo se están sometiendo a una rigurosa revisión y escrutinio, su misión permanece incuestionada, como ya se mencionó, como una de las tareas irrenunciables del Estado.

Este trabajo abarca el periodo que va del México postrevolucionario a la fecha (1924-1999), haciendo especial énfasis en las estructuras conocidas como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), pues entre ambos atienden a la mayor parte de la población cubierta por la seguridad social en el país.

Este periodo resulta de total importancia pues es justo después del movimiento armado y de la consolidación del Estado mexicano en la Constitución de 1917, que las nuevas instituciones que recogen muchos de los anhelos surgidos de la gesta revolucionaria cobran forma y son parte del México moderno. Son éstas las instituciones surgidas a partir de 1924 y que prevalecen hasta nuestros días; es el proyecto de nación de fines del siglo XX.

El gobierno crece, de manera importante, en épocas en que la justicia social es una preocupación política relevante, mientras que se contrae cuando la eficiencia tiene un elevado interés político. México ha transitado por ambos esquemas; uno de los propósitos de esta investigación es dar cuenta de ello, pues la transformación que el país ha sufrido debido a estas circunstancias ha afectado profundamente la vida política, económica y social de la nación.

Para explicar la situación actual, la forma de atención, la estructura interna, los logros y alcances de la seguridad social en México, así como de sus ineficiencias e ineficacias, se lleva a cabo un análisis histórico del país al pasar de un modelo de desarrollo a otro y sus consiguientes paradigmas. Los modelos a estudiar, son el de sustitución de importaciones y el neoliberal.

No se debe olvidar que estos dos modelos son el resultado de diferentes factores –nuevas clases sociales emergentes, inquietud social, cultura política- pero por encima de lo anterior son el producto de las distintas crisis económicas que les precedieron y sirvieron para declarar el modelo utilizado en esos momentos como agotado.

Estas crisis económicas provocaron que la sociedad en general, y sobre todo los encargados de elaborar e instrumentar las acciones de gobierno, buscaran modos alternativos de organizar a las instituciones políticas, económicas y sociales. Al adoptar un modelo alternativo se provocó un cambio estructural en la vida del país, reflejando un nuevo rumbo en la estrategia de desarrollo y la ideología asumida por las diferentes administraciones, ésto a su vez, ocasionó que muchos actores sociales y políticos se enfrentaran a severas transformaciones y no fueran capaces de encontrar un rol dentro del “nuevo orden”.

Claro reflejo de lo anterior es la seguridad social, en donde las estructuras financieras y administrativas han sufrido los embates de las cargas político-ideológicas de cada administración. Es por esta razón que el presente trabajo de investigación pone especial énfasis en los factores políticos y económicos, ya que permitirá reconocer las alternativas de cambio a fin de superar los problemas estructurales de la seguridad social, con lo que será posible ofrecer a los asegurados mejores prestaciones, acordes con las necesidades de una sociedad más moderna y compleja.

La investigación está dividida en cuatro apartados, de los cuales los dos primeros se dedican a hacer un recorrido histórico que permita conocer el contexto económico y político en el que surgió y se desarrolló la seguridad social en México. Posteriormente, se profundiza en el tema de la seguridad social y sus condiciones actuales, para finalmente llegar al tema de la reforma implementada y concluir con una propuesta integral.

En el primer capítulo se realiza una breve exposición de conceptos relacionados al Estado, al gobierno y a la administración pública; sobre la consolidación del Estado mexicano y un análisis histórico del nacimiento de algunas de las instituciones más importantes de la nación, destacando, de manera natural, a la seguridad social. Es un repaso histórico por más de 70 años para dar un primer esbozo de la evolución histórica del país y de la seguridad social, en el contexto de los dos distintos modelos de desarrollo económico y político.

En el segundo capítulo se lleva a cabo una explicación más profunda acerca del origen de las estructuras políticas y económicas del Estado mexicano, esta vez realizando el análisis a través de los diferentes actores sociales, para comprender, de mejor forma, las distintas relaciones que guardaban entre sí, en el esquema de seguridad social implantado en México. Se eligieron dichos actores por ser los de más fácil identificación y de mayor dinamismo en sus transformaciones.

Se aborda el sindicalismo por su relevancia en la búsqueda de nuevas alianzas con el gobierno; asimismo, se analizará las formas de intervención del Estado en el mercado y su relación con la iniciativa privada; de la misma forma, se estudiará la relación entre el Estado y el campesinado, así como sus distintas formas de asociación.

Los actores escogidos se desprenden directamente de la estructura del partido dominante durante los últimos 70 años de vida de México: el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Esta circunstancia obedece al trascendental papel que este instituto político ha jugado en el desarrollo del país y sus instituciones.

Más adelante, en el capítulo tercero se da cuenta de la parte doctrinal de la seguridad social en sí misma, así como un análisis sustantivo de su estructura interna, las distintas transformaciones administrativas por las cuales ha transcurrido, analizando las diferentes formas de financiamiento preponderantes, así como de los elementos que contribuyen a la problemática antes de la reforma de mayo de 1996; es decir, es un análisis de las fortalezas y debilidades de las dos principales instituciones de seguridad social en México antes de la última reforma.

Se hace una exposición detallada de los seguros que ofrecía el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, antes de la reforma de 1996, como son el de Enfermedad y Maternidad; Incapacidad, Vejez y Muerte; Sistema de Ahorro para el Retiro; Guardería, y Prestaciones Sociales.

El capítulo cuarto es una descripción puntual de la reforma, la cual recorre algunos de los artículos modificados, las principales leyes de reciente creación, las principales justificaciones ofrecidas por la autoridad, las opiniones de distintos estudiosos del tema, así como breves comentarios acerca de las experiencias en otros países. Asimismo, se incluyen los temas referentes a la crisis 1994-1995, el ahorro y la reforma, encontrándose referencias jurídicas frecuentes a lo largo del capítulo, pues la experiencia con el nuevo modelo apenas comienza.

Del mismo modo, se plantean tres propuestas de reforma al modelo de atención y provisión de la seguridad social, con carácter incrementalista y basados en el análisis llevado a cabo a lo largo del trabajo de investigación.

Finalmente, en la última parte del trabajo se lleva a cabo una recapitulación de la investigación realizada y se enuncian las conclusiones de la misma.

A través del contenido del trabajo de investigación, se observa que el momento actual es propicio para reformar el modelo de seguridad social imperante en nuestro país, redefiniendo las responsabilidades sociales del Estado a fin de ofrecer una respuesta efectiva a las necesidades insatisfechas. Consolidando así una nueva etapa de desarrollo en el país y logrando que la seguridad social beneficie a la población mexicana y permanezca como valuarte de sus conquistas sociales.

Es necesario buscar nuevas alternativas, nuevas formas que provean de un sistema de rentas mínimas para toda la población en su conjunto, así como un sistema de provisión de salud universal que otorgue servicios de calidad y en cantidad suficiente, dentro de un sistema financiero sano y coherente.

Este trabajo de investigación es, en suma, un intento generacional para repensar, a partir del cambio en los paradigmas sobre los que se sustentan las tareas y las acciones del Estado, una de las instituciones nacionales de mayor trascendencia. Es un esfuerzo por reconcebir una misma institución nacional, en un país distinto, hacia un nuevo milenio.

# CAPÍTULO I

## *EL ESTADO, EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.*

En todo trabajo dedicado al estudio de la Administración Pública o a alguno de los problemas que le atañen directamente es requerida una breve reflexión sobre el Estado, el gobierno y la administración pública para precisar conceptos y hacer más accesible la correcta apreciación de lo expuesto.

El presente trabajo de investigación no pretende ser la excepción y aún cuando no es su meta establecer nuevos conceptos o abundar en los conceptos de las categorías antes mencionadas, si se hará una exposición para establecer categorizaciones.

### **I. Estado**

El Estado es una forma de relación social variable o indisoluble, históricamente determinada por un conjunto de relaciones económicas, sociales y culturales que no pueden ser independientes.

El Estado surge de forma natural debido al instinto social del hombre, obligándolo a relacionarse con sus semejantes, así se constituyen las primeras muestras organizativas en su propio beneficio; al identificar necesidades similares buscan el modo de asociarse.

"El Estado es una obra colectiva y artificial, creada para ordenar y servir a la sociedad. Su existencia se justifica por los fines que históricamente se le vienen asignando. El Estado existe para realizar esos fines y se mantendrá en tanto se le encomienden esas metas" (Serra, 1985: 19).

De esta forma, apareció el Estado con sus instituciones, como el diseñador de un proyecto nacional, que implica el manejo de la política económica y social, en favor del interés general, de la colectividad, ratificando su actuación y la de los particulares mediante normas, que dan universalidad y obligatoriedad a una relación, que a su vez da origen a las estructuras jurídicas e instancias administrativas que hacen posible la actividad estatal dentro de un sistema normativo.

De la complejidad de los problemas, demandas o presiones que capta el Estado de la sociedad, se generan respuestas o decisiones que se cristalizan en políticas, las cuales buscan seleccionar, regular y administrar las mejores opciones de solución.

Es decir, “el Estado tiene por objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda sociedad, la seguridad personal y de las propiedades, el decoro y el honor de las familias; la salubridad y la higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia; la moralidad y buenas costumbres; la instrucción pública, el socorro de las miserias y calamidades y si es posible, el goce de todos los beneficios, de todas las comodidades y ventajas que propicia al hombre la civilización.” (Guerrero, 1988).

De esta manera el Estado responde cuando menos a los intereses y demandas sociales indispensables como son: el trabajo, la salud, la educación, entre otros que lo legitiman y al mismo tiempo le proporcionan una fuerza enorme que lo convierten en el principal medio de representatividad social.

“En resumen, el Estado, es una institución conformada por fuerzas, recursos, facultades, atribuciones y bases legales que como elementos importantes de su razón deben ser revisados y modernizados de acuerdo a las condiciones cambiantes de la vida social. Su transformación institucional no es obra de caprichos ni modas, es decir, se debe a que tiene su propio horizonte, así como ventajas y límites.” (Uvalle, 1996).

## **2. Gobierno**

Este sistema de Estado encuentra su expresión concreta en lo que se conoce y denomina como el gobierno, el cual denota la forma organizativa y funcional del Estado en un espacio territorial

De acuerdo a la evolución y legitimación del Estado dada la representatividad alcanzada en la sociedad, a la que representa, desarrolla mecanismos de acción específicos validados por un orden superior: éste es el gobierno, que se transforma en el conductor legal de la razón de ser del Estado.



### 3. Administración pública

Para efectos de este estudio, el Estado nace para dar respuesta a las necesidades sociales, porque se hace necesario la presencia de un aparato público administrativo que se encargue de la prestación de estos servicios públicos. Bajo este esquema, las acciones del Estado le dan forma a la sociedad civil, sobre la cual ejercita su acción.

Es decir, las atribuciones del Estado, para materializarse, deben contar con una serie de operaciones y procedimientos administrativos, que en sí, forman el conjunto de actividades materiales e intelectuales y técnicas, que ayudan a tomar las decisiones importantes y las operaciones y procedimientos, que de acuerdo a un marco jurídico, van encaminadas a realizar y lograr el objetivo de cumplirlas y ejecutarlas para satisfacción del interés general.

“El liberalismo es la cuna de la administración pública moderna. De los principios de la sociedad civil que son producto de la vida liberal. La administración pública extrae su razón social, política y pública. Se estructura como poder indispensable para garantizar la convivencia de la sociedad y se erige en una suma de capacidades que tienen por objeto fortalecer la vida privada, pública y social.” (Uvalle, 1995).

Por consiguiente, la administración pública es el conjunto de acciones necesarias tendientes a dar cumplimiento a las normas generales y a la voluntad política de un Gobierno para responder al interés general de la colectividad.

“Como poder realizador, constructor, transformador y conservador, la administración pública se rige por los principios de la sociedad civil tales como el respeto al derecho del hombre y el ciudadano. La división de poderes, el cumplimiento de normas escritas, la vigencia del sentido de comunidad o asociación de la propia sociedad y de la preservación de las relaciones de dependencia y sociabilidad.” (Uvalle, 1995).

En su acepción amplia, nos dice Julieta Guevara<sup>1</sup>, la administración pública es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como ésta es expresada por las autoridades competentes. Es pública porque

---

<sup>1</sup> Véase. Mario Martínez Silva et al Diccionario de Política y Administración Pública (México: Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1978)

comprende las actividades que una sociedad sujeta a la dirección política, las cuales son ejecutadas por las instituciones gubernamentales. Es administración porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control.

El gobierno determina las políticas y acciones a seguir, y las hace efectivas a través de la administración pública. Gobierno y administración pública son un binomio indisoluble que a lo largo de la historia se han modificado dependiendo del contexto social en el que se desarrollen. Además de la representatividad social que puede alcanzar el Estado dentro de la sociedad y a la inversa, existen otros mecanismos de acción que interactúan. El gobierno y la administración pública permiten establecer la relación que se da entre el Estado y la sociedad.

“El nuevo paradigma de la administración pública dado por los valores de la gestión pública (Gerencia Pública, Gerencia Social y Políticas Públicas) deberá plantear una ruptura frente al antiguo. Cambiar el aparato público no implica realizar transformaciones meramente formales, coyunturales o superficiales, sino realizar un complejo y profundo proceso de cambio social, equivalente a cualquiera de los grandes cambios históricos.” (Kliksberg, 1989).

#### **4. El Estado mexicano**

Para que México trascendiera como un Estado moderno, tuvo que pasar por una serie de acontecimientos, uno de los más importantes fue el movimiento de Independencia de la Corona Española en 1810.

El siglo XIX significó mucho para la nación que iba en busca de consolidación, reconocimiento e independencia. En 1824, consumada ya la independencia, y a fin de darle cohesión al Estado naciente, se adoptó el sistema federal, se crearon los estados y se estableció el bicamatismo para el Congreso, creándose el Senado, además de la Cámara de Diputados.<sup>2</sup>

Como el Estado no se encontraba totalmente afianzado, en 1836 bajo las “Siete Leyes”, dio fin al sistema federal y estableció el centralismo como un Estado Unitario. El 14 de julio de 1843, aparecen las Bases Orgánicas de la República Mexicana, en las que se ratificó el centralismo, instituyéndose la vigencia de la Constitución Federal de 1824 y restableciendo el Federalismo. El

---

<sup>2</sup> Véase, Ricardo Soto Pérez. Noiones de Derecho Positivo Mexicano. (México. Esfinge. 1986)

5 de febrero de 1917, se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se consolidó el actual Estado mexicano.

El artículo 90 de la misma Constitución, señala que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, divididos entonces en dos grupos los órganos de la administración centralizada y por otra parte, las entidades que constituyen la Administración Pública Paraestatal (Soto, 1986).

Es importante entonces, reconsiderar que la administración pública "...es el conjunto de medios de acción sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o los particulares y que determinan los poderes constitucionales, legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la Nación" (Serra, 1985: 70).

En el marco de la Constitución Política, los diversos gobiernos emanados de la Revolución, han retomado sus principios básicos para instituir facultades expresas a los órganos administrativos que el Poder del Ejecutivo crea para atender el interés público. Es así como se crea la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1917), en la cual se acuerda estructurar a la administración pública de acuerdo a las necesidades que el proceso histórico requería. En ella se definieron las responsabilidades de los órganos de la administración pública para desempeñar las funciones administrativas en el ámbito federal a cargo del Ejecutivo, a partir de 8 Secretarías y 5 Departamentos de Estado.

A partir de 1917 se fueron creando nuevos organismos para cubrir y dar solución a las necesidades inmediatas, sentando las bases históricas para institucionalizar las reformas sociales y económicas emanadas de la Revolución y que a la postre fortalecieron el aparato administrativo del Estado<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> En lo que respecta al Estado mexicano contemporáneo el gobierno por medio del Poder Ejecutivo, y más específicamente mediante la Administración Pública, hace posible el otorgamiento y prestación de servicios que la sociedad requiere para su desarrollo, y las encargadas de todas las actividades de los asuntos del Estado son las 18 Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia, que se estipulan en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Dichas instituciones están encargadas desde el bien común, la defensa interna y externa del país, hasta cuestiones como lo es la vivienda y el desarrollo social en general. Además, de acuerdo a la Constitución, la Administración Pública Paraestatal estará integrada por los organismos descentralizados, las empresas públicas, los fideicomisos y otras figuras jurídicas, también denominadas entidades paraestatales.

## **4.1. La formación del Estado postrevolucionario mexicano y los orígenes de la seguridad social**

En este apartado se estudia el período que comprende de 1924 a 1999, como una primera revisión histórica de las condiciones bajo las cuales se desarrolló la seguridad social en México, atravesando las distintas administraciones y los principales eventos a lo largo de la etapa indicada.

Asimismo, se revisa la caracterización (causas y definición) del modelo de Sustitución de Importaciones-Corporativista, bajo el cual nace el actual modelo de seguridad social; la historia de la formación del sistema político postrevolucionario y la evolución del actual Partido Revolucionario Institucional, así como su influencia en la instrumentación de políticas económicas.

Posteriormente, el cambio en postulados ideológicos por la clase gobernante hasta llegar a la implantación del modelo neoliberal de desarrollo, así como el viraje en las estrategias de crecimiento económico y su influencia en la estructura política del momento.

## **4.2. El modelo de sustitución de importaciones**

### **4.2.1. Plutarco Elías Calles: actor clave**

Después del movimiento armado de 1911, le tomaría a México diez años lograr una relativa pacificación y estabilidad suficientes para que los múltiples actores políticos pudieran comenzar la reorganización política y económica. Tal reorganización tomó forma y fundamento en la Constitución de 1917 que aún rige al país.

Y es precisamente la Constitución del 17 el antecedente más importante de la seguridad social del México moderno. Especial referencia se hace al artículo 123 que regula y sanciona las relaciones de trabajo en este país.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Manuel Villagorda hace una especial mención diciendo que "...la Constitución Mexicana es una auténtica declaración de derechos sociales porque postula la protección de aquellos bienes que procuran dignidad, capacidad y posibilidad de trabajo al hombre. La Nación declara la protección de los derechos de los trabajadores y el fundamento de la Seguridad social cuando manifiesta que es de interés público el establecimiento de las "provisiones" tradicionales de la Seguridad social como el seguro de invalidez, de vida, desempleo, enfermedad y otros" (Villagorda, 1984. 16)

En 1924, Plutarco Elías Calles es electo Presidente de México, y con él comienza el restablecimiento de las instituciones sociales: la desmovilización del ejército irregular; la apertura de un nuevo Colegio Militar y la fundación de un Banco Central, entre otros eventos relevantes, destacando entre ellos el comienzo de la Seguridad social.

El 12 de agosto de 1925, por iniciativa presidencial y como una consecuencia directa del texto Constitucional, el Congreso discutió y aceptó la “Ley General de Pensiones Civiles” que protegía, aunque con limitada capacidad, a aquellos trabajadores que trabajaban en el sector privado (Arce, 1984: 230). Asimismo, durante ese año fue proclamada la “Ley de Pensiones Civiles”, que protegía a los trabajadores del Estado; dicha ley no cubría los aspectos de atención a la salud ni de protección al salario, se limitaba a establecer las bases para el retiro de los trabajadores del Estado y los beneficios a sus descendientes (Gallaga, 1992: 81).

Para 1927, la constante turbulencia política provocada por la contienda presidencial, provocó un fuerte debate acerca del principio de no-reelección, legado directo de la lucha armada y plasmado en la Constitución. Alvaro Obregón logró convencer al Congreso de reformar el impedimento constitucional y fue reelegido para un nuevo periodo de cuatro años.

En 1928, a escasos meses de tomar posesión de su cargo, Alvaro Obregón ve cegada su vida y con ella el cercenamiento del proyecto obregonista y quienes lo integraban. El resultado fue una profunda división en las filas de la élite política y la frustración de aquéllos que se creían “dentro del proyecto”. Tal división resultó en la búsqueda de nuevas formas de control político y de negociación en la instrumentación de las acciones de gobierno: el Partido Nacional Revolucionario. Era un esquema de participación social que ocurría principalmente al interior de un solo partido, permitiendo que la *polity*<sup>5</sup> accediera a las acciones de gobierno.

En ese momento Plutarco Elías Calles anuncia “... el fin de la era de los hombres y el principio de la era de las instituciones”. En 1929 el Partido Nacional Revolucionario (PNR) vio la luz como una combinación de “hombres fuertes” (caudillos) y de varios partidos regionales que habían quedado dispersos como un legado más de la lucha armada<sup>6</sup>. Todos ellos, con la promesa de una

---

<sup>5</sup> Para este trabajo de investigación se utiliza la categorización política de Samuel Huntington, para denotar los valores de la participación política en las sociedades. Una de las acepciones de la llamada polity es precisamente la de entorno político, el medio en el que se toman las decisiones políticas, donde se ocupan puestos de elección popular o se emiten opiniones que liderean a la opinión nacional

<sup>6</sup> Muchos son los analistas que precisan que no es el modelo democrático el que los partidos políticos deben de seguir, es decir, no el partido político en términos de Schumpeter “Democracia significa, únicamente, que las personas tienen

recompensa, por inducción voluntaria o forzada, se agruparon bajo esta misma denominación. Formaban, con la estricta vigilancia del “Máximo Líder de la Revolución” (Plutarco Elías Calles), legislaturas locales, gubernaturas estatales, el Congreso Federal y, por supuesto, la Presidencia de la República.

El PNR nació como una combinación de dos factores: como un mecanismo que facilitaría la coordinación de los distintos actores políticos y, que al mismo tiempo, permitiría la instrumentación de las acciones de gobierno; y, asimismo, como un instrumento que daría cumplimiento a la letra impresa señalada en la Constitución que establecía efectuar elecciones regularmente, así como crear instituciones electorales.

Es en este momento, de acuerdo con la categorización de Huntington, cuando el partido es capaz de agrupar a las élites políticas con alcances locales y nacionales relevantes. Por lo tanto, representa la primera fase de la “política cívica” con un bajo nivel de participación.<sup>7</sup>

El elemento más valioso de esta acción fue la creación del partido en sí mismo, como un agente aglutinador, inclusivo, capaz de manejar los niveles de participación de ese momento. Lorenzo Meyer dice al respecto:

“El PNR nació, no para disputar las elecciones con otro partido el derecho a gobernar, sino como un instrumento para institucionalizar las negociaciones internas entre la élite política. Sin un enemigo democrático a vencer (hasta la creación del Partido Acción Nacional (PAN) en 1939), y sin una tradición democrática de la cual echar mano, el nuevo régimen derivó, casi inevitablemente, en una forma de democracia formal y en un autoritarismo de

---

la oportunidad de aceptar o rechazar la persona que los gobierne” Es más bien en el sentido que Samuel Huntington señala: “En muchas sociedades modernizadoras esta fórmula es irrelevante [elecciones libres y justas]. Los procesos electorales para tener relevancia presuponen un cierto grado de organización política. [Ciertamente] el problema no es el de sostener elecciones sino crear organizaciones. En muchos, sino es que en todos los países en proceso de modernización, las elecciones sirven únicamente para incrementar la energía de las fuerzas disruptivas y frecuentemente de las fuerzas sociales reaccionarias y con esto desgarrar la estructura de la autoridad pública.” Huntington continúa “Ahí donde las instituciones políticas tradicionales son débiles o inexistentes, el prerrequisito para la estabilidad es por lo menos un partido altamente institucionalizado. Ahí donde las instituciones políticas tradicionales son aplastadas por una revolución, el orden postrevolucionario depende de la emergencia de un partido fuerte” (Huntington, 1973: 73).

<sup>7</sup> Huntington distingue entre dos clases de sociedad. La Sociedad Pretoriana es aquella que se encuentra movilizada dentro de la política sin lograr ser socializada en la política. Por otra parte –Huntington dice– las “cívicas políticas” o “políticas cívicas” tienen patrones reconocibles y estables de autoridad apropiados a los niveles de participación política. Dentro de éstos, tres niveles de participación política: “El nivel más bajo, donde la participación está restringida a una pequeña élite burocrática tradicional, el nivel medio, donde las clases medias han entrado en la política, y el último nivel, la élite política altamente participativa donde élite, clase media y masas conviven en la actividad política” (Huntington, 1973: 98).

facto. Un autoritarismo benigno, inclusivo y con una amplia base corporativa desde los años 30's pero autoritarismo al fin y al cabo" (Meyer, 1993: 38).

Aunado a estos cambios políticos, era necesario asimismo, tomar medidas económicas, en donde los sucesos internacionales tuvieron una fuerte influencia. México decide entonces adoptar un modelo de desarrollo adecuado a las condiciones del país, que permitiera la consolidación económica, tan necesaria después de la lucha revolucionaria.

Es así, que se opta por el modelo de sustitución de importaciones<sup>8</sup>, fundamentado en tres factores clave:

- El primer factor fue la Gran Depresión de 1929, sufrida en Estados Unidos en particular, y en el mundo entero en general. Dicha depresión afectó al conjunto de la economía mexicana<sup>9</sup>; los bienes no-manufacturados que México era capaz de proveer al mundo cayeron estrepitosamente, en demanda y precio, en los mercados internacionales y la economía en su conjunto se colapsó.
- El segundo factor fue la permanente y constante amenaza que el "exterior" representaba para México. La crisis de 1929 no sólo era un recordatorio de lo que la dependencia del exterior le podría ocasionar a México, sino que también trajo a la memoria de la clase política mexicana, el ánimo expansionista de los Estados Unidos, que privó a los mexicanos de una parte sustancial de su territorio en el siglo diecinueve. Esta memoria subrayó los grandes montos de capital extranjero invertidos en México y la "actitud siempre dispuesta" de los Estados Unidos para defender los intereses de los norteamericanos en la nación mexicana. Al mismo tiempo, hacía recordar la enorme capacidad de estos capitales para migrar a otros países y afectar enormemente la salud económica del sistema. Todo esto representaba una constante amenaza para el nuevo "régimen revolucionario".<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Raúl Prebisch en su "Nueva Política Comercial para el Desarrollo" señala a manera de definición del modelo Sustitución de Importaciones "... hubo, en realidad, un proceso opuesto al que se ha venido cumpliendo desde fines de la primera guerra y especialmente a partir de la gran depresión: la sustitución de producción interna por importaciones de alimentos y materias primas y no importaciones por producción interna ...". En cierto número de países se hace frente desde un principio a ese desequilibrio con la sustitución de importaciones, esto es, con la industrialización hacia adentro, sin mercados exteriores ..." (Prebisch, 1964: 19)

<sup>9</sup> Tzvi Medín dice "En tercer lugar, la crisis económica de 1929 trajo como consecuencia la desilusión y la falta de fe en el sistema capitalista, provocando la difusión de ideologías alternativas, principalmente socialistas y comunistas" (Medín, 1988: 133)

<sup>10</sup> "En ambos países la crisis mundial de los 30's aceleró grandemente el surgimiento de la industria doméstica y de la clase urbana trabajadora. La creciente urbanización e industrialización cambiaron la distribución de poder político

En la misma situación se encontraban “los Tratados de Bucareli” donde México, bajo el visto bueno de Obregón en 1928, prometía regresar a los ciudadanos norteamericanos las propiedades que les hubiesen sido confiscadas por los miembros del gobierno revolucionario; todo esto para obtener el reconocimiento y la aprobación del gobierno de los Estados Unidos, requisito para consolidar y legitimar el gobierno postrevolucionario.

Y finalmente, la defensa contra la constante amenaza del exterior hacia el régimen emergido de la Revolución, se concretaba hacia otros factores sociales que incluían a la iglesia católica. Lo anterior de manera particular, debido a la tradición gubernamental mexicana de laicismo y anticlericalismo, manifestada en esos momentos junto con el fuerte antecedente de las leyes Juárez y Lerdo, donde se expropiaban muchos de los bienes de la iglesia y se otorgaba al poder público atribuciones que la iglesia desempeñaba, tales como el registro civil. Así, el régimen postrevolucionario se sintió constantemente amenazado por “el exterior”.

- El tercer factor que influyó en la implantación de este modelo de desarrollo consistió en la “invención” de la teoría Keynesianista. Los postulados de John Maynard Keynes acerca del pleno empleo, a través del aparato estatal, llamaron prontamente la atención del régimen postrevolucionario debido a la falta de madurez de las instituciones capitalistas que recién emergían en el país.

Se debe recordar que instituciones de orden básico para la realización de un modelo capitalista - como el Banco Central-, estaban apenas emergiendo<sup>11</sup>.

---

sentando las bases para una amplia coalición “populista”. Por lo que la coalición estaba en contra, era obvio las oligarquías, las empresas transnacionales que mediaban entre el mercado nacional y el internacional, así como las políticas de libre comercio con las cuales los viejos gobernantes han sido siempre asociados. En términos de sus principales postulados, la coalición convino en dos puntos principales: 1) la industrialización y 2) la expansión del mercado doméstico.” (O’Donell, 1973: 120)

<sup>11</sup> Lord Keynes (1883-1946) con sus conceptos acerca de la necesidad de la intervención del Estado y de la administración del déficit público en el proceso de la reproducción económica aunado a la influencia producida por la gran depresión del ’29, engendró una revolución económica de su tiempo con un gran impacto social. Las políticas anticíclicas basadas en la regulación global de la demanda por el uso de palancas presupuestarias y políticas monetarias, fueron integradas a un marco más amplio donde se hicieron esfuerzos para concebir una política de economía de Estado con planificación a mediano y largo plazo. Con su “Teoría General de la Ocupación, del Interés y del Dinero” proveyó los fundamentos para la economía y parte de la ideología para el modelo de Substitución de Importaciones (Lord Keynes, New York, Harcourt, 1936) También véase “The Reconstructing of State-Labor Relations in México”, Enrique de la Garza Toledo (San Diego University of California, 1994) y “La Economía Política de la Industrialización a través de la Sustitución de Importaciones en América Latina” en “El Trimestre Económico” 1996 o a Raúl Prebisch “El Desarrollo Económico de América Latina” (Nueva York, Naciones Unidas, 1950) “Keynes, tras la gran depresión de 1929, estableció un modelo explicativo que reservaba un nuevo papel al Estado como regulador y catalizador del mercado. Según este modelo, ante las crisis cíclicas del proceso capitalista, el Estado debía



Con el objeto de impulsar el modelo de sustitución de importaciones, el gobierno propuso un nuevo conjunto de incentivos que promovían la sustitución de aquellos bienes que eran importados del extranjero. Si una firma se comprometía a sustituir un producto que se estaba importando, una licencia era otorgada a esa compañía, concediéndole privilegios y derechos absolutos para ser la única autorizada para producir ese artículo particular y para contar con la protección del Estado contra la introducción de ese mismo producto proveniente del extranjero, ya fuera mediante el incremento de los aranceles sobre el producto importado o simplemente impidiendo la entrada de ese artículo por ley.

De esa forma, la compañía se encontraba protegida contra cualquier tipo de competencia y contaba con un mercado cautivo, convirtiéndose así, en un monopolio artificial apoyado por el Estado. La medida de protección gubernamental pretendía ser provisional y fue instrumentada para permitirle a la incipiente industria mexicana un mayor desarrollo en tamaño y fuerza.

Estas medidas estuvieron acompañadas de una política de bajos intereses y una tasa cambiaria estable. La primera fue utilizada para financiar las operaciones de las empresas y la segunda para apoyar las importaciones necesarias –como maquinaria y partes– para la producción de los bienes manufacturados. Esto se acentuó debido a que la mayoría de las empresas se dedicaron a la producción de bienes de consumo pues la falta de grandes cantidades de capital y de economías de escala evitaban que se produjeran bienes de capital.

Es importante señalar la *temporalidad* en el modelo de sustitución de importaciones, pues, según la teoría, de otra manera se produce una serie de contradicciones que resultan contraproducentes para el país que lo utiliza. En el caso de México las medidas no tuvieron un carácter temporal ni discriminatorio, es decir, dentro de la economía había sectores que no requerían de medidas de protección, sino al contrario, de someterlas a la competencia con otras empresas nacionales e internacionales.

En efecto, al eliminar la competencia en aquellos rubros que se encontraban listos para enfrentarla, pues habían gozado durante un tiempo razonable de la protección estatal, se provocó un desestímulo a la iniciativa individual, la productividad y la creatividad enfocadas al proceso productivo. En términos generales se puede decir que hubo una “complicidad” manifiesta en

---

intervenir activa y sistemáticamente en la economía, como medio para asegurar el pleno empleo y procurar el bienestar social” (Noyola, 1994: 21)

todos los círculos sociales: el empresario obtenía una ganancia segura recuperando su inversión rápidamente y obteniendo altas utilidades sin altas reinversiones, el sistema político se reproducía a sí mismo sin altos costos para los protagonistas y conservándose dentro de la misma clase política en un esquema cerrado, y el trabajador recibía un ingreso asegurado con estabilidad laboral y que junto con distintos subsidios le permitía sobrevivir decorosamente.

#### **4.2.2. Emilio Portes Gil y Pascual Ortiz Rubio**

La primera presidencia del período del Maximato fue una negociación entre los Obregonistas y los Callistas, con el propósito de convocar a nuevas elecciones. Emilio Portes Gil manejó el descontento y las aspiraciones de los Obregonistas. Para ocupar el Ejecutivo después de esta primera elección, se llamó al embajador de México en Brasil, Pascual Ortiz Rubio, quien confrontó distintas turbulencias políticas debido a que él estaba dispuesto a aceptar las directrices del jefe máximo de la Revolución, pero no aquéllas provenientes de sus subordinados o de la estructura ideada por Calles. Como resultado, se vio forzado a renunciar al segundo año de su mandato.<sup>12</sup>

Es precisamente dentro de este contexto político que el 6 de septiembre de 1929, en una reforma a la fracción XXXIX del artículo 123, se declaró a la seguridad social como una condición indispensable para el trabajo. Esto era también el resultado de las tendencias en Europa y en los Estados Unidos, hacia la institucionalización de la seguridad social, así como del incremento tanto de las industrias como de los trabajadores en las ciudades (Arce, 1984: 231).

El Congreso se apresuró a aprobar la Ley Federal del Trabajo, el 18 de agosto de 1931, cuya legislación menciona que "...el Gobierno Federal, consciente de que no hay medio posible y racional para restaurar el daño recibido por el trabajador en caso de un accidente profesional, más que una institución de Seguridad social, la reglamentación acerca de ésta es considerada únicamente temporal". (Ley Federal del Trabajo, 1931).

---

<sup>12</sup> La esencia del "Maximato", como Tzvi Medin nos dice, era la manipulación del Presidente a través del PNR, el Congreso y el gabinete Presidencial (Medin, 1988)

El siguiente Presidente, Abelardo L. Rodríguez (1932-1934), era un miembro del ejército y alguien completamente leal a Calles y a su estructura, por lo que sus dos años de mandato pasaron sin problema alguno.

#### 4.2.3. Fin del Maximato: Cárdenas, ejecutor del poder presidencial

Cuando llegó el momento de escoger al siguiente Presidente, algo fuera de lo ordinario sucedió. Debido a la reciente formación del PNR y la inminente contienda presidencial, tuvo lugar una convención para proveer a la joven estructura de ideología, de un programa de acción y de un candidato.

El máximo líder de la Revolución aprobó —o por lo menos no desaprobó— el programa que emergió de la convención, así como al candidato escogido para la Presidencia de la República, que llevaría ese programa de acción a buen término.<sup>13</sup> Esas elecciones fueron las primeras para una administración que duraría seis años.<sup>14</sup> Lázaro Cárdenas es electo y toma posesión en 1934, sometiéndose al esquema del Maximato.

Cabe mencionar que en los años que precedieron a la lucha armada, durante la formación del nuevo régimen en México, la fuerza política de los trabajadores que se manifestaba en la formación de distintos sindicatos, se convirtió en un instrumento para respaldar las aspiraciones de actores políticos clave.

El padre del —aún— partido en el gobierno en México, Plutarco Elías Calles, recibió el apoyo de una de las confederaciones de sindicatos, la Confederación Revolucionaria Obrero Campesina de México (CROM). Su líder, Luis N. Morones, tenía una relación muy cercana con el máximo líder de la Revolución y juntos articularon un gran número de acciones de gobierno durante la administración Callesista, al igual que en el periodo conocido como “el Maximato”, donde el mismo Calles era el poder detrás de la silla presidencial.

---

<sup>13</sup> Tzvi Medin nos dice acerca de la convención del PNR: “Pero la convención no era un escenario político fácil para exponer las líneas del Callismo y hacerlas seguir por el resto de la asamblea, y sí se convirtió en el marco de una competición política, y esta vez de las ideologías divergentes al interior de la organización” (Medin, 1988:137)

<sup>14</sup> Para mayor precisión acerca de “El Plan Sexenal” refiérase al “PNR, PRM, PRI” Colección del PRI, 16 volúmenes. Ed. República También a “El Partido de la Revolución Institucionalizada” Luis Javier Garrido (México. Siglo XXI Editores, 1986)

En julio de 1935, México vivía un tiempo muy convulsionado pues un nuevo grupo social estaba haciendo irrupción en la escena política como una nueva clase social: la clase trabajadora. El país entero, y la capital en particular, se convirtieron en la arena donde distintos grupos tenían confrontaciones disputándose la nueva formación de sindicatos, las federaciones y las confederaciones de los mismos. Estos movimientos de sindicatos y frentes sindicales obstruían la buena marcha de la economía.

Los disturbios frustraron y enojaron grandemente a numerosos grupos privados (grupos de empresas e industrias). Estos grupos pidieron la pronta intervención del máximo líder de la Revolución, debido particularmente a que el Presidente Cárdenas no mostró signos de descontento. La respuesta dada por Calles fue aceptar una entrevista en un diario de circulación nacional, donde indicó que desaprobaba enérgicamente la actitud de esos sectores emergentes, y demandó una pronta acción por parte del Ejecutivo.

Esta entrevista tuvo lugar el 12 de junio de 1935. Dos días más tarde y con el apoyo de distintas coaliciones de obreros y campesinos, Lázaro Cárdenas respondió en otro diario de circulación nacional, diciendo que el país transitaba por un breve período de turbulencia social pero que pasaría tan pronto como las fuerzas sociales lograran asentarse. Establecía en el periódico *Excélsior* del día 26, que la situación era únicamente el resultado de los dos factores de la producción acomodándose, lo cual contribuiría, con el tiempo, a una posición económica más sólida (Medin, 1988: 150).

Esto, por supuesto, era prácticamente una declaración de guerra, y las reacciones comenzaron a emerger. Aún cuando se esperaba que la respuesta de Calles fuera fuerte y violenta, él permaneció quieto. Lázaro Cárdenas tomó la iniciativa y fue a través de una serie de cambios, que logró tener el control completo del país. Durante el curso de estos acontecimientos, sustituyó a todos los miembros de su gabinete con filiación Callista por elementos leales a su causa; lo mismo hizo con todos aquellos generales y jefes de las distintas zonas militares del país. Más tarde haría lo propio con los gobernadores de las entidades federativas, declarando “suspensión de poderes” para reemplazar a los gobernadores que le guardaran fidelidad al jefe Máximo, y al mismo tiempo, hostigó a 16 diputados federales que se encontraban en la misma situación.

En la mañana del 10 de abril de 1936, un grupo de generales leales al Ejecutivo fue a la casa del máximo líder de la Revolución. Por instrucciones expresas del Presidente Cárdenas, escoltaron al

General Calles junto con tres civiles, incluyendo a Morones, ex-líder de la CROM, al avión que lo llevaría a los Estados Unidos y a su exilio político.

Así, el nuevo régimen se encontraba en busca de nuevos aliados políticos, y el primero a la mano lo constituían precisamente aquéllos que el Presidente había defendido: los obreros. Los líderes de las confederaciones de sindicatos se convirtieron en actores políticos cruciales en las luchas políticas y más tarde en la eficaz implementación de distintas acciones de gobierno.

#### **4.2.4. Obreros y sindicatos, nuevos actores políticos**

Debido a su rompimiento con el esquema del Maximato, Lázaro Cárdenas requería del apoyo irrestricto de otra confederación de sindicatos, una de las que estaban en constante competencia con la CROM de Morones: la Confederación de Trabajadores de México (CTM)<sup>15</sup>. Su líder Vicente Lombardo Toledano, respaldó a Cárdenas en los momentos de mayor necesidad y Cárdenas, a su vez, apoyó a la CTM, permitiéndole convertirse en una de las instituciones del país con mayor poder político y pieza clave de su tablero político.

Es así que, con el triunfo de Cárdenas como la figura política predominante, la CTM logró el apoyo necesario y se incorporó dentro de un nuevo esquema de gobierno que se perpetuaría durante largo tiempo.

De la misma forma, en la medida en que el sector público creció substancialmente y conforme las fuerzas internas lograron reconciliarse unas con otras, se formó en 1936 el "Congreso Pro-Unidad". El 1º de noviembre de 1938, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) emergió para ocupar un lugar preponderante dentro del espectro político mexicano de esos días.

El Estatuto Jurídico que era la reglamentación para los sindicatos de los servidores públicos y que dio el marco jurídico para la actuación de la FSTSE, vio la luz el 5 de diciembre del mismo año.

---

<sup>15</sup> Tzvi Medin dice acerca de la creación de la CTM: "Al mismo tiempo de esta fulminante ofensiva en todos los ámbitos, el movimiento obrero salió en numerosas manifestaciones contra Calles. Pero lo que es más importante, durante la primera confrontación con Calles, los sindicatos más importantes del país se unificaron bajo el "Comité de Defensa Proletaria", y no sólo amenazaron con una huelga general sino que también comenzaron a organizar el Congreso Nacional de Trabajadores de la Ciudad y el Campo, con el propósito de crear un Frente Unido de Sindicatos.

Tres años más tarde, el 17 de abril de 1941, “el Estatuto de los Empleados al Servicio de los Poderes de la Unión”, proveía de un nuevo marco legal al conjunto de la administración pública.

De esta manera, se conforman dos de las grandes centrales sindicales, las cuales trabajan para sectores del partido diferentes; son clientelas gubernamentales distintas, y por lo tanto, surge la primera propuesta de estructura de seguridad social en México: dos instituciones distintas, con fines y tareas similares, la cual se refuerza, es vista con naturalidad y se perpetúa.

#### **4.2.5. El PRM, el partido político con participación de las masas**

Como se mencionó anteriormente, en la búsqueda de aliados políticos, el nuevo régimen decidió transformar el mecanismo político diseñado por Calles, el PNR, en una nueva estructura denominada Partido de la Revolución Mexicana (PRM). El objetivo era lograr incorporar a esta estructura parte de los viejos actores políticos, pero principalmente a los nuevos actores que constituirían la fuerza del partido y por lo tanto del régimen.<sup>16</sup>

¿Cómo lograría el régimen incorporar estos masivos movimientos sociales de trabajadores, sindicatos, y campesinos en constante disputa?, ¿cómo se podría ejercer control sobre ellos e incorporarlos como plataforma de aplicación de acciones de gobierno? Huntington señala: “En la política plenamente participativa y moderna, los partidos políticos reemplazan a las estructuras políticas tradicionales como instituciones cruciales en la organización de masas para su incorporación dentro de la política”<sup>17</sup>.

Dicha transformación consistió en incorporar a los actores políticos a una estructura verticalizada y sectorial que proporcionaría control, al mismo tiempo que se podría hacer sensible a sus demandas, es decir, organizar a los sectores sociales para proveerles de cohesión y ayudar al

---

Este catalizador que fue la confrontación con Calles culminó en el Congreso Constitutivo de la Confederación de Sindicatos que fue inaugurado el 26 de Febrero de 1936 y del cual la CTM nació (Medin, 1988: 160)

<sup>16</sup> Arnaldo Córdoba en su libro “La Formación del Poder Político en México” dice: “Es a Cárdenas a quien se le debe el mérito de haber construido, en sus términos esenciales y permanentes, el contrato social populista que ha consolidado la estabilidad política y social de México, en el cual se establecen los principales postulados alrededor de los cuales los diferentes intereses sociales gravitan” (Córdoba, 1990: 44).

<sup>17</sup> Aún más, Huntington al respecto dice “Las instituciones de la política tradicional necesitan solo la estructura de participación de un pequeño segmento de la sociedad. Las instituciones de la política moderna deben organizar la participación de las masas de la población. La distinción crucial entre las dos es, por lo tanto, en las organizaciones que estructuran la participación de las masas en política. La institución distintiva de la política moderna es, en consecuencia, el partido político” (Huntington, 1973: 110)

régimen como un poderoso instrumento para implementar las distintas políticas del gobierno. Con el tiempo los teóricos llamarían a este tipo de consolidación política “corporativismo”.

### **4.3. El corporativismo**

El modelo de sustitución de importaciones estaba aparejado a una muy particular forma de Estado, conocida como corporativismo, que es la intervención del Estado en la economía, con el propósito de mediar en las relaciones que existen entre el trabajo y el capital. Algunas más de sus características se refieren a un mercado e inversión orientados por el gasto público, así como llevar a cabo la reproducción de la fuerza de trabajo. (De la Garza, 1994).

El corporativismo utiliza los mecanismos de participación política, como un monopolio de representación garantizada por el Estado, y la sistemática eliminación de liderazgos alternativos (Schmitter y Lehmbruch, 1979). Un “sistema político corporativo” deliberadamente busca estimular al sector popular de la sociedad y brindarle la oportunidad de participar en la política nacional (O’Donell, 1973).

De la Garza señala acerca del corporativismo:

“El estilo social-autoritario de desarrollo implicaba la intervención estatal en la economía y un tipo específico de relación (corporativismo) entre las clases trabajadoras y el Estado. El mercado y la inversión privada están sujetos a la inversión pública, así como a la reproducción de la fuerza de trabajo. A través del gasto y de la regulación, el Estado es mediador entre el capital y el trabajo; esto es lo que se entiende por corporativismo.” (De la Garza, 1994: 58)

#### **4.3.1. Los cuatro sectores**

La nueva estructura verticalizada y sectorial, se convirtió en el pilar del régimen, así como del Partido de la Revolución Mexicana, conformado por cuatro sectores, estratégicamente organizados. El primero fue llamado “sector obrero”; constituido por un conjunto de sindicatos a

los cuales el Estado les permitió funcionar (oficialmente reconocidos pues la CTM y el gobierno se encargaban arduamente de reprimir al sindicalismo independiente).

Como ya se indicó, todos los sindicatos estarían bajo la atenta mirada de la CTM que era el organismo cupular que los representaba a todos ellos frente al gobierno. La misma Confederación dictaba, en mucho, los procedimientos internos de las organizaciones sindicales que se encontraban afiliadas a ésta.

Al segundo sector se le llamó el “sector campesino”, formado por las representaciones regionales o conglomerados de campesinos de cada estado. De igual forma, este sector contaba con una representación cupular, que en este caso era el líder de la confederación campesina. En particular, los miembros de este sector profesaban una profunda devoción por la administración del General Cárdenas debido a la masiva distribución de tierras realizada en su periodo presidencial.

El tercer actor político dentro de esta estructura de masas era el “sector popular”, el cual tenía una naturaleza heterogénea; diferentes organizaciones fueron incluidas aquí, entre ellas las de los maestros y los burócratas.

El cuarto era el “sector militar”, que durante esta época, se encontraba sumamente inmiscuido en la política nacional, particularmente debido al todavía reciente movimiento armado y a que la mayoría de las figuras políticas predominantes seguían siendo aún oficiales del ejército.

Este conveniente arreglo de sectores y liderazgos permitió al régimen allegarse de interlocutores pertinentes con los cuales negociar en bloque, implementar de manera eficiente acciones de gobierno y ser receptivo a las demandas naturales de la población en su conjunto. Asimismo, este sistema altamente centralizado estaba específicamente designado para evitar o contrarrestar las posibles huelgas generales que fuesen decididas de manera unipersonal, por cualquiera de los líderes cupulares, lo cual pondría en entredicho el poder del Ejecutivo y la buena marcha del país en su conjunto.

El nuevo mecanismo consistía en el remplazo de labores. En otras palabras, si los burócratas se encontraran en huelga, el sector militar entraría en las entidades gubernamentales prioritarias a sustituir las funciones que más se necesitasen en ese momento. Si los obreros declarasen una huelga importante en una industria prioritaria para el país, los burócratas o los militares se dedicarían, temporalmente a sustituirlos en cualquier evento. Esto permitía al Estado disciplinar



al sindicato reconocido o crear uno nuevo, en caso de insubordinación al mismo, para tomar el control de la situación.

Esta división, este acuerdo, era particularmente cierto en el arreglo de los sectores asalariados: el hecho de que los trabajadores del sector privado y del sector público se encontraran separados bajo diferentes confederaciones, reducía las posibilidades de que un conflicto altamente politizado paralizase las labores de la nación.

Con Calles fuera del país, el instrumento del Maximato transformado a su favor y las instituciones populares de su parte, Cárdenas transformó al Ejecutivo en el aparato más poderoso de la política mexicana.<sup>18</sup>

De esta manera, después de una gran movilización social –entendido ésto como una mayor participación política en el país– y una mayor diferenciación en la población, se dio como consecuencia una *política cívica* con altos niveles de participación. Estas nuevas formas de comunicación institucionalizada entre gobierno y sociedad y las nuevas formas de organización dieron como resultado el paradigma de gobernabilidad del país, que funcionó por un razonable número de años.

“Por numerosos motivos que están fundamentalmente relacionados con la enorme inequidad y con el régimen político que emerge de la Revolución, el secreto de la estabilidad política de la nación y de su desarrollo económico residió en la amplia y protagónica intervención del Estado y una baja independencia de las organizaciones políticas y civiles en el tratamiento de sus asuntos y en la definición de los intereses nacionales” (Cordera, 1992: 213)

---

<sup>18</sup> Uno de los puntos de real trascendencia para el sistema político mexicano y que no se aborda de manera exhaustiva en el presente trabajo es el relativo a los poderes del Ejecutivo. Para mayor referencia véase a Lorenzo Meyer, 1992 o a Jorge Carpizo, 1976. Arnaldo Córdoba nos dice: “El rol central que el Estado ha jugado en el desarrollo de México, como nadie puede negar, es debido al hecho de que el Ejecutivo ha sido fortalecido, como la única vía posible para que el Estado logre ese rol. Es dudoso pensar que cualquier otro tipo de modelo político, democrático representativo, parlamentario o militar habría funcionado en ese momento para el país. Una democracia representativa en un marco clásico parlamentario podría haber resultado en una pugna permanente entre los militares y los poderes locales: una dictadura habría provocado una revolución popular. Con un Ejecutivo fuerte, el Estado mexicano no es democrático ni dictatorial en el sentido que la tradición Anglo-Sajona o Europea han definido estos conceptos: sin embargo, es posible encontrar elementos de la dictadura y de la democracia representativa combinadas de una manera original. El Estado Mexicano fue construido sobre las bases de una integración política dirigida, cubriendo a la vasta mayoría de la población organizada y tomando los intereses de estos sectores como su agenda, la cual sería modificada de acuerdo a las circunstancias y la correlación de fuerzas políticas y al resultado de sus acciones” (Córdoba, 1990: 45)

La constante reinterpretación de la gesta revolucionaria, así como la ideología extraída de la misma, sirvieron continuamente como discurso legitimador para las diferentes administraciones, especialmente para el partido. Samuel Huntington escribe al respecto:

“Ahí donde las instituciones políticas son débiles o inexistentes, el papel del partido es completamente diferente del cual desempeñan en esas “polities” con continuidad institucional. En tales circunstancias, una organización partidista fuerte es la única alternativa de estabilidad a largo plazo de una sociedad corrupta o *pretoriana* o sociedad de masas. El partido no es sólo una organización suplementaria, es, en cambio, la fuente de la legitimidad y de la autoridad.... Ideología, soberanía, carisma, soberanía popular, para ser perdurables, cada uno de estos elementos de legitimación debe estar centrado en un país. En lugar de que el partido refleje al Estado, el Estado se convierte en la creación del partido y en uno de sus instrumentos. Las acciones del Estado son legítimas, siempre y cuando se refleje la voluntad del partido. El partido es la fuente de la legitimidad pues es la encarnación de la soberanía nacional, de la voluntad popular, o de la dictadura del proletariado” (Huntington, 1973: 226).

En lo que respecta a los orígenes de la seguridad social en México, puede decirse que el entorno económico y político se había perfilado ya para mantener y reforzar el esquema sostenido desde un principio y ya mencionado: dos instituciones de seguridad social, con fines similares que atendían a poblaciones distintas, diferenciándose éstas últimas en lo referente a quien se constituía como su patrón. El hecho de que existieran grandes confederaciones de sindicatos y sectores dentro del sistema político imperante en ese entonces, apoyó el esquema estructural con el que había nacido la seguridad social en México, al otorgar prestaciones y prebendas distintas a sectores y confederaciones de trabajadores diferentes.

En diciembre de 1940, Manuel Avila Camacho sucede a Lázaro Cárdenas en la silla presidencial, y aún cuando las acciones del Ejecutivo se encontraron más a la derecha dentro del espectro político, las cosas permanecieron relativamente iguales. El mayor logro de su administración fue proporcionar la estructura completa para el aparato de la seguridad social en México.

No fue sino hasta 1943 que el Congreso aprobó la iniciativa enviada por el Ejecutivo para la “Ley del Seguro Social”, que de cualquier forma –escribe Gustavo Arce Cano-, necesitaría de una Ley

Reglamentaria que especificase el desarrollo de las instituciones que emergerían de tal Ley para proveer del servicio a la población (Arce, 1984: 248).

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) nace en 1944, siendo la primera institución en el país, que proveía servicios de seguridad social a través del seguro de enfermedad y maternidad. Las primeras instalaciones que el Instituto utilizaría serían las del Hospital Italiano y el Hotel Ambassador, ambos en la Ciudad de México. Dichas instalaciones fueron renovadas y reequipadas, para lo cual enormes sumas de dinero fueron invertidas.

#### **4.3.2. El PRI y la consolidación de la seguridad social**

En 1946 los militares dejaron el poder y el primer civil tomó posesión de la silla presidencial. Miguel Alemán, egresado de la Universidad Nacional, realizó modificaciones a la estructura del partido. Durante ese mismo año, el sector militar fue removido de la estructura del partido y su nombre fue cambiado al que detenta actualmente: Partido Revolucionario Institucional.

Otra modificación más al régimen fue que las empresas fueron requeridas (por ley o por fuerza) para formar asociaciones que serían los canales a través de los cuales el gobierno respondería a sus demandas y, por medio de las mismas, se instrumentarían las acciones de gobierno que concernieran al sector. La dominación y protagonismo del Estado sobre la sociedad resultaban evidentes.

Es hasta 1947, que los trabajadores al servicio del Estado fueron protegidos con servicios médicos (casi cuatro años después que los trabajadores de la iniciativa privada), especialmente contra los accidentes de trabajo. Debido a que la Dirección General de Pensiones -la cual era el órgano administrativo emergido de la Ley de Pensiones Civiles-, no contaba con instalaciones médicas, los servicios requeridos en esta materia fueron subrogados a hospitales y programas pertenecientes al sector privado.

Por otra parte, el sistema nacional de tiendas IMSS-SNTSS nace en 1954, durante la administración del Presidente Adolfo Ruiz Cortines, con el propósito de proteger el salario de los trabajadores. El mecanismo consistía en vender productos básicos a un precio menor que en el

mercado normal. Actualmente el IMSS cuenta con un total de 149 tiendas, distribuidas en todo el país, abiertas a derechohabientes y al público en general.

Dos años después, en 1956, nacen las prestaciones sociales, no como un seguro sino como una reforma a los artículos 77, 107 y 128 de la Ley del Seguro Social. Las prestaciones sociales eran: a) los centros de seguridad social para el bienestar de la familia o casas de la asegurada, b) los centros de seguridad para jóvenes, y c) los centros vacacionales.

Durante la administración de Adolfo López Mateos, en 1959, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) sustituye a la Dirección General de Pensiones Civiles. Fue en ese momento en el que los trabajadores al servicio del Estado adquirieron las prestaciones económicas que los trabajadores del sector privado habían obtenido con la creación del IMSS, en 1943.

Un año después, en agosto de 1960, el ISSSTE adquiere sus primeros complejos médicos y comienza la construcción de las primeras clínicas en el Distrito Federal. Al mismo tiempo, comenzó a incorporar a su estructura los servicios que diferentes ministerios, secretarías y entidades paraestatales ya poseían. Entre ellos, la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Educación Pública.

El 5 de diciembre de 1960 se modificó el artículo 123 de la Constitución y se le añadió el apartado "B" para establecer el régimen especial que los trabajadores del Estado constituían. En ese mismo año, el IMSS enfrentó el problema de la vivienda de los trabajadores mediante la construcción de conjuntos habitacionales, así como con sistemas de préstamos para los derechohabientes de la institución.

El 28 de diciembre de 1963 la "Ley Federal de los Trabajadores del Estado" fue promulgada para regular la sección "B" del artículo 123 de la Constitución, reemplazando al Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión que nació en 1941.

En junio de 1967, durante la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz tuvo lugar en la Ciudad de México el primer taller de manufacturas para dar actividad recreacional a los retirados y pensionados del área.

Hasta este momento, las administraciones se circunscribieron al modelo de desarrollo económico político conocido como sustitución de importaciones-corporativista. lo cual provocó el nacimiento y reforzamiento de la actual forma de atención de seguridad social. Sin embargo, las condiciones de desarrollo del modelo detuvieron su etapa de expansión y comenzaron a declinar.

#### **4.4. La incursión neoliberal**

##### **4.4.1. Los signos del declive del modelo de desarrollo y el auge de las prerrogativas sociales**

A finales de los sesenta, pero particularmente durante los setenta, el modelo de sustitución de importaciones comenzó a mostrar signos de desgaste. La matanza de estudiantes en 1968 en la Plaza de las Tres Culturas, mostró dramáticamente el endurecimiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad.

En 1970 Luis Echeverría asume la Presidencia, y a pesar de sus intentos por construir una nueva alianza con la sociedad mexicana, crecientes y evidentes signos de deterioro del modelo de sustitución de importaciones se hacían patentes. En 1972, un nuevo movimiento de represión por un cuerpo especial paramilitar del gobierno, así como una crisis final en la relación del gobierno con la iniciativa privada (particularmente con aquéllos pertenecientes al sector exportador), dieron como resultado una fuerte devaluación. La espiral inflacionaria que atacó a la nación en ese momento dejó al régimen en muy mala situación política.

Parte de esos intentos por forjar una nueva alianza se vieron reflejados en un proceso expansivo y diversificador de la seguridad social, por medio de iniciativas presidenciales. Por decreto presidencial, del 28 de diciembre de 1972, el “Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado” fue creado, para enfrentar el problema de la habitación entre sus derechohabientes. En el mismo año, el servicio de guarderías comenzó a proveer atención a los hijos de las madres trabajadoras derechohabientes. Igualmente, fueron creados la Subdirección de Cultura y el Centro Nacional para la Capacitación Administrativa (Gallaga, 1992: 77).

La estrecha relación de los distintos sectores de la sociedad con el Ejecutivo, así como haber tenido a los sindicatos y campesinos como principales aliados, empujó a ésta a otorgar beneficios a estos sectores, a través de la estructura de la seguridad social mexicana. La siguiente reforma

trascendente a la Ley del Seguro Social fue realizada en 1973, y postulaba que “para fomentar el derecho humano a la salud, a la atención médica, a la protección de los medios de subsistencia y los necesarios servicios sociales para el beneficio individual y colectivo...sobre las bases de la solidaridad social, el régimen de la seguridad social, además de sus servicios y prestaciones inherentes, el Instituto deberá proporcionar servicios sociales para la colectividad.” (Ley Federal del Trabajo). Este programa dio inicio con las unidades médicas en las zonas rurales y solidaridad social, dotando de atención médica, teniendo como base capital proveniente del gobierno federal, lo que se conoce como “regímenes modificados”.

Con fundamento en el artículo 234 de la Ley del Seguro Social, que faculta al IMSS para establecer centros vacacionales y de recuperación para los trabajadores, el Centro Vacacional Oaxtepec abrió sus puertas. Este fue el primero de 5 grandes complejos vacacionales que se construyeron a partir de 1973.

En ese mismo año, el IMSS dio un importante paso en dirección a ampliar toda la estructura de la seguridad social en México. Salió al campo a proveer de servicios médicos a las comunidades con fondos extraordinarios destinados por el Gobierno Federal y decidió crear el sistema de guarderías para los niños de las mujeres trabajadoras afiliadas al Instituto, dado lo prescrito en la reforma a la Ley del Trabajo en 1962. Al mismo tiempo, los servicios de velación y entierro a bajo costo comenzaron a prestarse por parte del Instituto para el derechohabiente y sus familias (Gallaga, 1992: 73).

Aunado a esto, durante la década de los setenta el IMSS decidió expandir las prestaciones sociales para sus derechohabientes en el ramo cultural y deportivo. El IMSS construyó una amplia red de cines y teatros, 74 en total. De la misma forma, se construyeron numerosas instalaciones deportivas, muchas de ellas ligadas al alto rendimiento (Gallaga, 1992: 82; CEDESS, 1995).

#### 4.5. El cambio estructural

José López Portillo tomó posesión en diciembre de 1976<sup>19</sup> y su administración se caracterizó por el boom petrolero y la crisis del mismo. Durante 1973 los países con grandes reservas petroleras (especialmente aquéllos dentro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), encabezados por Arabia Saudita), recibieron grandes flujos financieros cuando el precio del petróleo subió casi tres veces su precio regular. Cuando el sistema financiero mundial captó esos recursos se encontraron a sí mismos con reservas muy importantes de dinero para prestar a aquellos países que parecieran prometedores (Skidmore, 1997: 58).

Irónicamente, los “beneficiados” con este dinero “barato” (debido a la excesiva oferta de circulante y los bajos intereses), fueron muchos de los países latinoamericanos, particularmente aquellos que tenían capacidades de explotación de petróleo o que querían desarrollarla. La administración de López Portillo se preparaba para “administrar la riqueza” como se mencionó en su tercer informe de gobierno. Dicha frase sería recordada con sarcasmo.

Este repentino flujo de recursos financieros -debido al alto precio del petróleo y a las bajas tasas de interés-, dio un margen de maniobra más amplio al modelo de sustitución de importaciones y retardó su declive pero sólo por poco tiempo. México se convirtió en una economía monoexportadora, con el resto de los actores económicos prácticamente dormidos o gozando de las políticas protectoras del Estado. Cuauhtémoc Valdés señala:

“La abundancia económica basada en el petróleo le dio al país la oportunidad de hacer un uso racional de ese nuevo ingreso que también provocó un endeudamiento importante con la comunidad internacional. En ese contexto dos acciones paralelas tuvieron especial relevancia: el establecimiento del régimen especial IMSS-COPLAMAR (también en 1979 un acuerdo fue signado para extender en una forma acelerada las instalaciones médicas e infraestructura en comunidades rurales con fondos federales y administrado por el IMSS)

---

<sup>19</sup> Con López Portillo llegó la era de la “Planación” y con ella le tocó su parte a la seguridad social y al sector salud. El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 conllevó los planes “Marco Sectorial para la Salud y la Asistencia Social 1981” y un “Programa Nacional Sectorial 1983-1985” (Valdés, 1991: 221).

así como el Programa de Servicio de Salud para Comunidades Marginadas; ambos creados para proveer de servicios de salud a aquellas comunidades que permanecían aisladas del progreso general de la nación” (Valdés, 1991: 252).

La alegría del momento se disipó cuando los precios del petróleo se precipitaron y al mismo tiempo las tasas de interés se elevaron escandalosamente. Nuevamente, las relaciones entre el gobierno y la iniciativa privada se encontraban muy deterioradas y un masivo flujo de dinero salió del país, dejando a las finanzas nacionales en muy mala situación. Para poder detener las distorsiones del mercado y lograr parar la debacle, el Presidente López Portillo decretó la nacionalización del sistema bancario.<sup>20</sup>

Este fue el último momento de “gloria” del modelo económico nacionalista-paternalista-substitución de importaciones<sup>21</sup>. Fue también el que le dio a la sociedad el golpe más traumático, y sería el último con estas características.

El modelo económico de sustitución de importaciones o Keynesiano tuvo cuatro fallas principales:

- 1) Aún cuando se habían exportado bienes manufacturados durante este período, el sector exportador no podía sostener altas tasas de crecimiento económico y por lo tanto no se logró pagar el costo de las políticas populistas.
- 2) Durante la década de los sesenta la nueva clase media y la clase alta trabajadora formaban el principal mercado para bienes de consumo durables, pero estos grupos probaron ser demasiado pequeños para constituir un mercado doméstico adecuado.

---

<sup>20</sup> Rolando Cordera nos dice: “La década de los ochenta atestigua la gradual erosión de las políticas tradicionales del Estado de Bienestar. Esta erosión es expresada en el terreno de la economía como un mercado de trabajo menos dinámico, un bajo gasto social y una marcada pérdida en el poder adquisitivo de la población desde 1982. El suelo material para esa política de Bienestar se derrumbó con la crisis de la deuda. Como una de sus consecuencias el modelo social de Bienestar también muestra signos en el terreno político –basado en el corporativismo– de clara fatiga (Cordera, 1992: 203).

<sup>21</sup> En lo político las cosas no cambiaron al mismo ritmo. de hecho, esta “disparidad” en los ritmos de cambio entre lo económico y lo político, fue con el objetivo de utilizar lo establecido en lo político para cambiar profunda y rápidamente lo económico, tratando de que dichos cambios resultaran irreversibles. Como se verá más adelante, muchos de los esquemas, instrumentos y aparatos de la política “del viejo esquema” fueron utilizados para introducir y consolidar aquellos “del nuevo esquema”.



- 3) La industria de bienes de capital falló en desarrollarse satisfactoriamente y la industria de bienes de consumo continuó requiriendo grandes cantidades de artículos importados para mantenerse en el mercado.
- 4) Al final de la década de los sesenta el sector agrícola (el cual era una fuente importante de recursos provenientes de la exportación) comenzó a entrar en un período de crisis como resultado del intercambio inequitativo con el sector industrial.

Todo lo anterior provocó que el intercambio con el exterior se llevara a cabo en términos desfavorables para México, lo que aunado a una escasez de divisas y una creciente demanda consumidora por parte de todos los sectores, que se volvió difícil de satisfacer, provocaron una fuerte espiral inflacionaria. (O'Donell, 1973; Cardoso y Faletto, 1979; De la Garza, 1994).<sup>22</sup>

Fue entonces, cuando el Secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, viajó a Estados Unidos para comunicar a los banqueros acreedores que México se encontraba imposibilitado para cumplir con sus compromisos de pago de la deuda externa (principalmente los intereses), lo que precipitó una crisis generalizada a través de Latinoamérica. Todo indica que en ese momento se inauguraba una nueva era en México.

#### 4.6. El nuevo modelo

La búsqueda de nuevas formas de administración se hizo necesaria y las expectativas se centraron en un nuevo modelo de desarrollo, el neoliberal<sup>23</sup>, cuyas principales características son la polarización del aparato productivo entre un sector exportador reestructurado y un sector orientado hacia el mercado interno con tendencias regresivas; los bajos salarios; un desarrollo industrial basado en la inversión privada y extranjera, no en inversión pública; así como una

---

<sup>22</sup> "Dentro del criticismo que se le puede imputar al "gobierno propietario" que ahora está en crisis, es la creciente inoperancia e ineficiencia de las instituciones para proveer a más mexicanos con más servicios públicos y proveer de justicia social como un desempeño central del Estado Revolucionario. A través de estos años el Estado mexicano ha proclamado ser capaz de realizar cualquier cosa, pero al mismo tiempo bloquea cualquier iniciativa de los particulares como si pusieran en peligro su propia existencia. Por lo tanto, la necesidad de su reforma" (Cordera, 1992: 212).

<sup>23</sup> "El enfoque Neoclásico (Neoliberal), a su vez, retoma la idea de mercado como un mecanismo autorregulatorio desde los análisis de equilibrio parcial de Marshal, hasta los enfoques de equilibrio general, la economía neoclásica parte del supuesto de una homeostásis automática de las fuerzas del mercado, así como de la capacidad de explicar los fenómenos a partir de unos cuantos supuestos sobre el comportamiento del agente económico y sobre la tendencia a ajustar los precios relativos hasta que las decisiones de los individuos sean mutuamente compatibles" (Noyola, 1994: 21)

relación contradictoria entre los sindicatos y el Estado (De la Garza, 1994; Noyola, 1994; Aguilar, 1989).

Miguel de la Madrid confrontó la situación, durante los primeros años, con “una campaña de austeridad y de renovación moral”. Más tarde, la nueva estrategia económica se volvió evidente a través del espectro económico y político del país. La nueva estrategia económica, el modelo neoliberal o de ventaja comparativa, estaba en marcha.

Para disminuir el déficit público, el Estado cortó varios subsidios a la población, que en algún momento fueron aplicados con un carácter redistribuidor; el rol del Estado como empresario comenzó a decrecer y distintas empresas públicas fueron vendidas. Con ésto, el gobierno abandonó el paradigma del Estado como garante del empleo, y para promover la competitividad y evitar los monopolios, las tarifas y aranceles fueron retirados, y se alentó el comercio internacional.

Nuevamente, como resultado de las turbulencias económicas, la hiperinflación se desató y el gobierno implementó una política de contención de los salarios y de los precios mientras que el conflicto con los sindicatos era cada vez más evidente.<sup>24</sup>

Las reformas a la Ley del ISSSTE realizadas en 1986, crearon un sistema de tiendas para proteger el poder adquisitivo de los trabajadores al servicio del Estado proveyendo de productos básicos a menor precio que en el mercado. Esta reforma también señalaba que el ISSSTE proveería de prestaciones sociales como centros vacacionales, servicios funerarios, servicios culturales e instalaciones deportivas para el bienestar del trabajador al servicio del Estado.

Sin embargo, en 1987 una nueva crisis económica se suscitó y el momento más severo fue experimentado cuando la inflación alcanzó 200%. Como una solución, fue diseñado un mecanismo económico para combatir la inflación, particularmente en sus efectos residuales e inerciales. Este instrumento fue llamado “el pacto”. Esta medida requirió que la mayoría de los protagonistas de la economía firmaran un documento comprometiéndose a detener cualquier incremento en el precio de sus servicios, productos (cámaras de industriales, miembros de la

---

<sup>24</sup> Para una referencia más precisa véase “La reforma económica de México” de José Córdoba Montoya en México AUGE. Crisis y Ajuste (México: Fondo de Cultura Económica, 1993).

iniciativa privada y confederaciones campesinas) o salarios (confederaciones de sindicatos de obreros).

El gobierno se comprometía a reducir sus gastos y a mantener la disciplina fiscal y monetaria así como una estabilidad en el tipo de cambio. Esto significó implementar una política de cauta emisión de circulante y altas tasas de interés, buscando mejorar la captación de ingresos vía recaudación de impuestos. El diseño de la estrategia corrió a cargo del Secretario de Programación y Presupuesto y posterior Presidente, Carlos Salinas de Gortari. Los principales convocados a la firma del pacto fueron aquéllos involucrados en la estructura del PRI.

En 1988 Carlos Salinas tomó posesión de la Presidencia y durante su administración<sup>25</sup> los criterios neoliberales de la administración anterior fueron reforzados y exacerbados.

Las relaciones de los sindicatos y sus confederaciones con el gobierno se volvieron más tensas que nunca; el líder del sindicato petrolero fue encarcelado como uno de los primeros actos de gobierno (siendo éste uno de los mayores golpes al sindicalismo organizado por parte del gobierno). La segunda “víctima” fue el líder del sindicato de maestros (que ocupa el segundo lugar de importancia en el país), quien fue presionado para dejar su posición dentro del sindicato. A lo que siguió una política de desarticulación del sindicalismo organizado.

Durante el mismo período, las empresas paraestatales más importantes fueron vendidas, exceptuando ferrocarriles, la industria petrolera y la de generación de energía eléctrica, entre otras. La compañía de teléfonos —el monopolio más poderoso después del petróleo—, fue vendida. Los bancos que fueron nacionalizados durante la crisis de 1982 se reprivatizaron regresando, no a sus dueños originales, sino a nuevos postores dentro de la iniciativa privada. El sector privado incrementó importantemente su participación en la economía y el sector exportador recibió un importante apoyo.

---

<sup>25</sup> En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se asentó “el objetivo más amplio de la política de salud, asistencia y seguridad social persigue impulsar la protección a todos los mexicanos, brindando servicios y prestaciones oportunos, eficaces, equitativos y humanitarios, que coadyuven efectivamente al mejoramiento de sus condiciones de bienestar social, con el concurso de las comunidades y de los tres niveles de gobierno como medio eficaz para asegurar los recursos necesarios

Las estrategias generales que regirán las acciones del sector son: mejorar la calidad del servicio, atenuar las desigualdades sociales, modernizar el sistema de salud, y descentralizar y consolidar la coordinación de servicios de salud”

Dentro de una nueva lógica gubernamental, con un nuevo modelo económico y una estructura individualizadora, en 1992 el “Sistema de Ahorro para el Retiro” se agregó al conjunto de la seguridad social en México. Representa el 2% del salario regular y es dado por el empleador con la característica de ser intocable hasta que el trabajador se retire. Se ha constituido, también, como una forma de asegurar ahorro interno a largo plazo en el país.

En 1994 Ernesto Zedillo Ponce de León<sup>26</sup> toma posesión como Presidente del país. Veintiocho días después, una severa crisis devaluatoria y de fuga de capitales enfrentó a los impulsores de la política económica nuevamente con la realidad: una economía vulnerable, basada en capitales foráneos especulativos de corto plazo, que ante cualquier señal de peligro saldrían del país, ocasionando una abrupta contracción de la productividad, la inversión y el empleo.

En mayo de 1996 se realiza una reforma al Instituto Mexicano del Seguro Social, en la cual se individualizan las cuentas de cada uno de los trabajadores, privatizando su manejo y apostando a que se constituyan como el principal factor de ahorro interno, capaz de financiar proyectos de largo plazo. Sin embargo, esta reforma responde solamente a factores económicos y no conlleva un sistema integral que permita mejorar el servicio prestado al derechohabiente.

Ahora es necesario llevar a cabo un análisis de las variables políticas que tuvieron lugar en el desarrollo de la seguridad social, a la luz de los modelos de desarrollo adoptados por el país para obtener un mayor grado de comprensión de sus mutuas influencias e interdependencias. Es así que en el siguiente capítulo se realizará una revisión, variable por variable, mostrando la forma en que el modelo de sustitución de importaciones- corporativista, contribuyó a perpetuar y reforzar el actual sistema de seguridad social, y cómo, por su parte, el modelo neoliberal-ventaja comparativa, posibilita las condiciones para su reforma, garantizando así su permanencia como uno de los grandes proyectos nacionales.

---

<sup>26</sup> En el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000 se asentó: “En el periodo que abarca el presente Plan Nacional de Desarrollo, en armonía con la estrategia de desarrollo económico de este Plan, se promoverá la incorporación de la fuerza de trabajo que ahora no goza de las prestaciones de seguridad social al mercado laboral formal, de modo que tenga derecho a estos beneficios.

Asimismo, se analizarán y modificarán los actuales sistemas de financiamiento de la seguridad social con el propósito de asegurar su viabilidad en el mediano plazo y, al mismo tiempo, eliminar las distorsiones que limitan la contratación de la mano de obra. La fortaleza financiera de las instituciones de seguridad social constituye la mejor garantía de que éstas podrán hacer frente al pago de las pensiones cuando los trabajadores alcancen la edad de retiro. Las acciones aquí propuestas tendrán un mayor efecto en las pequeñas y medianas empresas, que son la fuente más importante de empleo en nuestro país.

## CAPÍTULO II

### *ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LAS FUERZAS POLÍTICAS DE ACUERDO AL MODELO DE DESARROLLO Y SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD SOCIAL.*

Como se expuso en el primer capítulo, las condiciones que cambiaron en la situación mexicana a través del tiempo fueron muchas y muy complejas, sin embargo, en el presente apartado se explican algunas de ellas para profundizar en el análisis económico y político así como para dar mayor información acerca de las variables que interesan en la explicación del modelo actual de seguridad social en México.

Muchos de estos factores se desprenden directamente de la estructura interna del partido dominante durante los últimos 70 años de vida en esta nación, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Esta circunstancia obedece al trascendental papel que este instituto político ha jugado en el desarrollo del país y sus instituciones.

Se aborda el sindicalismo por su relevancia en la búsqueda de nuevas alianzas con el gobierno y como parte del sector obrero representado en el PRI. Asimismo, se analizarán las formas de intervención del Estado en el mercado y su relación con la Iniciativa Privada, tratando de forma más detallada lo que representa el sector popular. Por último, se estudia la relación entre el Estado y el campesinado, así como sus distintas formas de asociación.

Estas variables fueron elegidas pues presentan un mayor dinamismo y diferenciación al pasar de un modelo de desarrollo a otro y de un esquema político a otro.

A partir del análisis de cada una de las variables, se observan las transformaciones al interior del rubro seleccionado conforme al modelo de desarrollo imperante, así como su repercusión en la estructura de la seguridad social en México.

## 1. Sindicalismo

### 1.1. Etapa de expansión

Durante la formación del nuevo régimen en México, en los primeros años posteriores a la Revolución, la fuerza política de los obreros, manifestada en los sindicatos, fue utilizada para apoyar las distintas aspiraciones políticas de personajes clave de aquel momento. La irrupción de la clase que estaba emergiendo de la incipiente industrialización del país, así como de la creciente migración del campo a las ciudades constituía un capital político que era difícil de ignorar y que fue aprovechado por distintos protagonistas políticos.<sup>27</sup>

El ambiente sindical en México, de acuerdo a los autores revisados, se ha caracterizado por la existencia de un tutelaje estatal en los asuntos laborales, un gremio sindical con un férreo control sobre sus miembros afiliados, y una protección limitada al empleo, los salarios y las condiciones de trabajo. El corporativismo implicó que el Estado se convierta en arena privilegiada para resolver las disputas entre el capital y el trabajo. Aún más, en el momento en el que los sindicatos aceptan compartir la responsabilidad en los asuntos de Estado, las relaciones laborales en la empresa se subordinan a los más altos intereses de las políticas de Estado. La subordinación de las organizaciones de trabajadores al Estado no significa, de ninguna manera, claudicar en las demandas, a la representatividad o a las utilidades para todos los participantes dentro del “pacto” (De la Garza, 1994: 154).

La disputa entre Calles y Cárdenas tuvo una muy importante faceta confrontacional dentro del ámbito sindical debido a que ambos tenían a sindicatos y confederaciones de sindicatos como sus aliados. El padre del –aún- partido en el poder en México, Plutarco Elías Calles recibió el apoyo de una confederación de sindicatos, la Confederación Revolucionaria Obrera Campesina de México, la CROM. Su líder, Luis N. Morones sostuvo una relación muy cercana con el jefe máximo de la Revolución; juntos articularon una serie de políticas durante la administración Callista y, por supuesto, durante el período conocido como el “Maximato”.

Fue precisamente durante la administración de Calles que se dan los primeros intentos para proporcionar a la nación una forma moderna de seguridad social; la “Ley General de Pensiones”

---

<sup>27</sup> Esto se encuentra aparejado con la hipótesis de Guillermo O’Donell: “Mientras más sindicalismo y obreros hay, dada su concentración en grandes zonas urbanas, mayor es la posibilidad de su activación política” (O’Donell, 1973: 212)

que marca los inicios de la protección a los trabajadores del sector privado, así como la “Ley de Pensiones Civiles” que hizo lo mismo con los servidores del Estado. Esta lógica de tener dos estructuras separadas con objetivos similares es el modelo que permanece hasta nuestros días<sup>28</sup>

Con el rompimiento del esquema del Maximato, Lázaro Cárdenas requirió del apoyo total de otra Central Obrera que se encontraba en constante disputa con la CROM de Morones: la Confederación de Trabajadores de México. Su líder, Vicente Lombardo Toledano apoyó a Cárdenas en los momentos de mayor necesidad y Cárdenas a su vez, hizo lo mismo con esa Confederación promoviéndola para que se convirtiera en una de las piezas más importantes de su base política así como una de las instituciones más poderosas del país.<sup>29</sup>

Como se dijo antes, la instrumentación del apoyo de las confederaciones de sindicatos al gobierno era una pieza clave en el rompecabezas corporativista como instrumento de negociación política con pocos interlocutores, lo cual le dio al gobierno una gran efectividad, a cambio de “tratos especiales” para los líderes cupulares y de beneficios para sus agremiados. Sin embargo, ese modelo sería efectivo únicamente si los líderes de los sindicatos más importantes se encontraban dentro de la estructura corporativista. Es por eso que el sindicalismo independiente fue tan perseguido. Héctor Aguilar Camín dice al respecto:

“Dos simples y demoledores mecanismos han fortalecido las tendencias del férreo control a la dinámica sindical. La primera de naturaleza interna es conocida como “la cláusula de exclusión”: el trabajador que intenta cualquier cosa en contra de la organización sindical puede ser expulsado del sindicato y despedido. Esta cláusula ha servido, en la práctica, como un instrumento de hostigamiento y para despedir disidentes e inconformes con el liderazgo establecido en el sindicato. El segundo mecanismo, de orden externo, descansa en la facultad administrativa del Secretario del Trabajo, para sancionar la existencia, y por lo tanto la legalidad, de las organizaciones sindicales. Concebido como un instrumento

<sup>28</sup> Al parecer es una tradición en varios países, particularmente en los pertenecientes a Latinoamérica, el tener regímenes separados para beneficiar a poblaciones que se diferencian por pertenecer a distintos segmentos de la sociedad. El tener distintos regímenes para el Ejército o la Armada, separados del resto de la población parece ser una tendencia mundial, pero hacer lo mismo con los integrantes de la administración pública es variar aún más en esta línea de prestaciones a la sociedad.

<sup>29</sup> Tzvi Medín nos dice acerca de la creación de la CTM: “Al mismo tiempo, ante esta fulminante ofensiva en todos los terrenos, el movimiento obrero salió en numerosas manifestaciones en contra de Calles. Pero lo que fue aún más importante, durante la primera confrontación con Calles, los sindicatos más poderosos del país se unificaron bajo el “Comité de Defensa Proletaria”, y no sólo amenazaron con una huelga general sino que comenzaron a organizar el Congreso de Trabajadores de la Ciudad y el Campo con el propósito de crear un frente sindicalista unido. El catalizador de la confrontación con Calles culminó en la constitución del Congreso de la Confederación de Sindicatos que fue inaugurado el 26 de febrero de 1936 del cual la CTM nació” (Medín, 1988: 160)

para proteger a los sindicatos legítimos contra iniciativas patronales para crear sindicatos paralelos u otras formas de fomentar divisionismos dentro de la clase trabajadora, la función del mecanismo, en la práctica, ha funcionado para declarar como legales a aquellos líderes y sindicatos que tienen afinidad con la autoridad o con el liderazgo hegemónico para mantener en la ilegalidad a aquellos esfuerzos sindicales independientes extracorporativos” (Aguilar, 1989: 63).

Sin embargo, Cárdenas no tuvo fe ciega en Vicente Lombardo Toledano y creó un poder casi paralelo que, aún cuando no tendría la misma fuerza política que la CTM, contaría con una importante base que le brindaría un peso específico por sí mismo. Nace así, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).

Cárdenas tuvo cuidado, así como lo tuvieron sus sucesores, de darles diferentes beneficios a ambas organizaciones y de permitirles construir una estructura completa de reglas y privilegios internos que lograran mantenerlos como poderes separados y en muchas ocasiones, como rivales. De ese modo, el constante peligro de perder terreno político, afiliados o favores del gobierno, actuó como mecanismo regulador para ambas instituciones.

Esta rivalidad se materializó en diversos aspectos a lo largo de distintas administraciones. La CTM atrajo hacia sí y conservó a diversos sindicatos, los cuales permanecieron dentro de la CTM a pesar de haber experimentado procesos de nacionalización y expropiación; se convirtieron en empleados gubernamentales, su salario era pagado por el Estado, pero su filiación sindicalista permanecía en la CTM y ésta mantenía así, su rol predominante. Hubo muchos casos, pero los sindicatos llamados de “élite” son los que nos preocupan, particularmente los ferrocarrileros, los electricistas y los petroleros; éste último, el de PEMEX, emergía como un importante poder político y económico pues se constituía después de una trascendental acción gubernamental: la expropiación petrolera de 1938.

Por otro lado, la FSTSE retuvo sindicatos de enorme importancia de entre los cuales destaca el de la educación que se constituyó en uno de los más grandes de Latinoamérica y por ende uno de los más poderosos del país (educación era también el segundo rubro del erario federal en términos de importancia en el gasto público).



Estas divisiones entre las dos confederaciones eran comunes y estaban ideadas para cumplir con el propósito de balancear el poder y el peso político entre ambas centrales sindicales. Por ejemplo, la industria de generación eléctrica estaba dividida en dos. Cada una de ellas en distintas centrales sindicales. De esta forma, si cualquiera de ellas pretendía detener la generación de energía en el país, el gobierno podría sustituir cualquiera de ellas con su par hasta que la contingencia pasara. Con esto, el gobierno tendría cuidado de mantenerlas, de una forma u otra, como rivales; esto proveía al gobierno de un inmenso poder de negociación y control.

En lo que respecta a la seguridad social en México, la creación de dos instituciones diferentes con finalidades similares era una muestra clara del efecto de las políticas anteriores, donde beneficios similares son otorgados, a través de diferentes agencias federales, a diversos grupos, en distintos momentos en el tiempo con el objeto de preservar un precario equilibrio entre ambos sectores. Este sistema de negociación era el que perpetuaba sistemas administrativos ineficaces e ineficientes, puesto que no eran instancias diseñadas por función, sino por negociación política.

Con el objeto de proveer de mayor protección a los trabajadores de México, y al mismo tiempo preservar un cierto equilibrio político particularmente importante en una estructura política donde la participación sindical era considerada crítica, el IMSS se consolidó para proveer de servicios de seguridad social a los empleados de la iniciativa privada y, en particular, a los miembros afiliados a la CTM; por su parte, el ISSSTE se instituyó para otorgar servicios de seguridad social a los trabajadores afiliados a la FSTSE.<sup>30</sup>

Este patrón de conducta política fue reforzado por la mayoría de los presidentes subsecuentes. Aún en tiempos de López Portillo y Miguel de la Madrid el patrón fue reforzado pues durante la coyuntura que se presentó con la expropiación bancaria de 1982, los sindicatos bancarios permanecieron en la CTM y nunca se trasladaron a la FSTSE –aún cuando se debatió la posibilidad en las cúpulas sindicales- para no alterar los equilibrios ya establecidos entre ambas centrales sindicales.

De acuerdo con Enrique de la Garza, la cultura sindical tradicional en México tiene cuatro elementos predominantes: la concentración del poder de decisión en un liderazgo cupular

---

<sup>30</sup> Aún cuando estas estructuras de seguridad social fueron instituidas para proveer mayor protección a los trabajadores, durante los primeros años de su implementación se registraron fuertes protestas y revueltas aisladas en contra de las mismas debido a las contribuciones forzosas que les fueron imputadas a los trabajadores y empleados en general, pero

(consenso pasivo); una relación patriarcal entre el liderazgo y los agremiados; fe plena en las soluciones provenientes del Estado; y garantías de disponibilidad de plazas así como un constante mejoramiento en las prestaciones y percepciones salariales.

Fue precisamente esta dinámica sindical y el abuso de la misma lo que provocó muchas de las deficiencias y rigideces en las empresas en general, pero aún más, en las empresas públicas en particular. Por un lado estas alianzas con el Estado, y en ocasiones con el empresario, le permitían al líder sindical garantizar un empleo estable a sus agremiados y un relativo mejoramiento de sus beneficios dentro de la empresa; pero por el otro, se provocaban graves ineficiencias, estancamiento productivo, y un bajo sistema de incentivos para los trabajadores.

Y en este sentido, al tratar de dar respuesta a estas demandas sindicales, la seguridad social comenzó a adquirir funciones que no le competían o no eran consistentes con sus fines primordiales como la operación de centros vacacionales, tiendas, teatros, centros de entrenamiento, instalaciones deportivas, estadios, etc. Las manifestaciones de la alianza entre los sindicatos y el Estado llegaron hasta la seguridad social, de tal manera que ésta última sirvió para consolidarla y encontrar nuevas rutas de expresión.

## 1.2. Etapa de desgaste

El surgimiento de Estados neoliberales ha producido distintas transformaciones tanto en las estructuras corporativistas como en los sistemas de relaciones industriales: el compromiso del Estado para activar las políticas sociales ha declinado, así como ha declinado el poder de negociación de los sindicatos; los acuerdos nacionales se han vuelto cada vez menos frecuentes; los sindicatos han tenido que poner en práctica, cada vez más, tácticas defensivas; el trecho entre el Estado, por un lado, y los sindicatos por el otro, se ha incrementado. Además, se puede encontrar una tendencia decreciente de sindicalización, así como una tasa decreciente de huelgas y una crisis de representación hacia el interior de los sindicatos.<sup>31</sup>

---

la decisión se había tomado junto con el consenso de los líderes cupulares de las confederaciones más importantes del momento.

<sup>31</sup> Baglioni citado por De la Garza (De la Garza, 1994: 21)

Mientras que las administraciones Delamadridista y Salinista dieron los golpes más severos al sindicalismo organizado-corporativista, –a pesar de que ellos fueron electos en buena parte gracias a estas estructuras- lograron obtener de ellos la participación necesaria para poder llevar a cabo sus reformas económicas y políticas, particularmente aquéllas implementadas para combatir la inflación (la cual en 1987 alcanzó casi el 200%) a través de la contención salarial y contractual.

Esa era, y es, precisamente, la paradoja: mientras más trataban las distintas administraciones de terminar con una forma particular de asociación, más receptivos se volvieron los sindicatos hacia los requerimientos del gobierno. Mientras más trataban las autoridades de eliminar los contratos colectivos, mientras más se aislaba a los líderes sindicales de las decisiones trascendentales de gobierno y mientras menos posiciones políticas les eran otorgadas a los gremios sindicalizados, más subordinados se encontraban los sindicatos hacia las políticas gubernamentales y menos capaces de articular una política coherente de resistencia.

De la Garza señala:

“Los sindicatos han continuado participando formalmente en las grandes negociaciones nacionales, pero sin un proyecto económico o político propio. Los pactos nacionales negociados desde diciembre de 1987 marcaron los puntos más altos de esta participación. Establecidos nominalmente como un acuerdo tripartita para contener la inflación y permitir el crecimiento, difícilmente significaron concertación. Los líderes de los sindicatos fueron invitados más para ratificar los acuerdos que ya se habían tomado entre la iniciativa privada y el Estado, que para tomar parte como participante activo en las negociaciones. Los líderes sindicales fueron llamados a realizar la difícil tarea de contener las demandas obreras pero con muy poco que ofrecer en retribución a sus agremiados”(De la Garza, 1994: 21).

Son precisamente algunos de estos sindicatos mencionados con anterioridad los que recibieron los “golpes” más importantes provenientes de la administración Salinista: el tradicional líder del sindicato petrolero –el cual era un producto directo del Estado corporativista- fue perseguido y encarcelado; el inveterado líder del sindicato de la educación fue hostigado por la nueva administración hasta que dejó el cargo.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Durante la administración Salinista, de acuerdo con María Cook, se estableció una relación generalmente más abierta entre las élites políticas y los movimientos populares urbanos contrastando con un ambiente político más cerrado de

Es también durante la administración Salinista que las relaciones entre los empresarios y los trabajadores trataron de volverse más flexibles y orientadas hacia la generación de utilidades; esto trajo como consecuencia un nuevo estilo de liderazgo en términos sindicales. Ese liderazgo fue el producto de una relación más cercana con la administración de la empresa. Cuando dicha relación se gestó en uno de los monopolios más importantes del país ocurrió un cambio trascendental.

El éxito en términos de gestión sindical entre el mismo sindicato y la administración de TELMEX —el monopolio telefónico más importante entonces— trajo una nueva fuerza a su líder Hernández Juárez. Esta nueva fuerza le concedió a él y a su organización, conforme pasaba más el tiempo, mayor independencia del gobierno, pero mayormente de la CTM. En 1990 formó una nueva confederación de sindicatos llamada la Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios, con sindicatos afiliados provenientes de las telecomunicaciones, generación de energía eléctrica, aerolíneas, tranvías e industria filmica.

Esto significó una nueva alianza pero de naturaleza distinta con la administración (gobierno) pero no con el partido. Al mismo tiempo significó una mayor beligerancia hacia el viejo sistema sindical en contra de la representación monopolizada previamente reconocida por el Estado. Su característica de independencia resulta trascendental porque representaba un golpe frontal proveniente de una organización de menores dimensiones pero de similares características a la CTM y sobre todo, proveniente también del gobierno. Representó, igualmente, la aceptación del gobierno de la pugna en el gremio, así como el quebranto y división del mismo.

De la Garza se refiere al discurso del Presidente Salinas en el Día del Trabajo para sumarizar la nueva alianza entre el Estado y los sindicatos. El nuevo objetivo de las autoridades era buscar alianzas con sindicatos que participaran en acuerdos para modernizar la producción, que buscaran un tipo de productividad que distribuyera la riqueza, que mejorara las condiciones de trabajo, que expandiera la base del conocimiento, y que involucrara a los trabajadores en la administración y posesión de las compañías. Los salarios estarían basados en la productividad y en el entrenamiento, y el Estado tendría que respetar la autonomía sindical para crear un nuevo modelo de relaciones laborales que fuera más participativo, más democrático y que se basara en la

---

competitividad mientras que al mismo tiempo la represión tuvo lugar más a menudo contra oponente de izquierda: funcionarios del gobierno establecieron alianzas y contactos con un más amplio espectro de actores sociales que eran políticamente independientes pero al mismo tiempo se tuvo una tolerancia menor hacia la actividad política militante (Cook, 1994: 242).

concertación –no en el conflicto o confrontación-, que reconociera que el conflicto regulado puede ayudar al cambio social (De la Garza, 1994: 25).

En general, las organizaciones sindicales vieron -y ven- su participación en el sistema político, su control sobre sus agremiados, así como su rol en la determinación de las políticas económicas y en su poder de arbitrio en las disputas laborales, significativamente reducido (De la Garza, 1994; Meyer, 1990). Es precisamente en estos momentos en los que el poder y la participación de los sindicatos han decrecido en el espectro político, y que las instituciones políticas en general son más independientes de su influencia, que los cambios en la estructura de la seguridad social pueden realizarse.

## **2. La intervención estatal en el mercado**

### **2.1. La era proteccionista**

Debido a la Gran Depresión de 1929, el país se vio a sí mismo en una posición sumamente contradictoria. Las materias primas que los exportadores mexicanos acostumbraban vender en el mercado internacional, repentinamente se encontraron sin demanda alguna en esos mercados y, al mismo tiempo, el precio de los bienes importados sufrió un alto incremento. Por lo tanto, el modelo de sustitución de importaciones se hizo no solamente viable, sino absolutamente necesario. En esos momentos el proceso de industrialización era la forma más certera de detener la dependencia del exterior y de evitar –en la medida de lo posible- que la crisis internacional afectara aún más la ya dañada economía doméstica. Por lo tanto, las empresas exportadoras -que tenían fuertes lazos con el capital extranjero- fueron vistas y señaladas como el “enemigo” y la ideología nacionalista encontró un suelo fértil en la nueva coalición del PRM<sup>33</sup>

En tanto, la seguridad social sufría algunos retrasos, pues la mayoría de los patrones se encontraban poco receptivos a la idea de financiar un organismo de seguridad social donde ellos no tuvieran un gran poder de decisión (aún cuando hubiera un representante del sector privado en la Junta de Consejo del IMSS). Su argumento principal era que el capital captado e “inmovilizado” por la seguridad social era demasiado grande como para extraerlo de la economía

---

<sup>33</sup> De muchas formas, la mayoría de las nacionalizaciones “por interés o utilidad pública” pueden ser vistas bajo esta luz donde en el conflicto existente entre las industrias exportadoras junto con inversionistas extranjeros “pierden” frente a un Estado Corporativista Nacionalista. Esto resulta particularmente cierto en dos ejemplos: la industria petrolera y los bancos.

y con la consiguiente pérdida en las ventas de sus productos. Sin embargo, la decisión había sido tomada y el sector privado dejó de preocuparse (aunque de manera parcial) cuando parte de esos fondos fueron destinados para otorgar préstamos y fomentar la economía. Después de la ayuda recibida, los empresarios no se encontraban en posición de protestar por las medidas proteccionistas tomadas en su favor. Además, el Estado ayudaría enormemente en el caso de algunos accidentes o enfermedades de trabajo ocurridos en algunas empresas que se dedicaban a la sustitución de importaciones y que eran consideradas estratégicas.

Por otro lado, el sector exportador, aún cuando era el que generaba el superávit en la balanza comercial y por lo tanto el único proveedor de divisas para el país (O'Donnell, 1973), dejó de recibir gran parte del apoyo gubernamental. Lo que es más, los gravámenes (impuestos) más fuertes eran aplicados a este sector para que el Estado corporativista pudiera financiar sus políticas redistributivas.

José López Portillo, quien se ha llamado a sí mismo el último Presidente de la Revolución, propinó al país el "último momento de gloria" del Estado corporativista. Durante la crisis de la deuda de 1982, los inversionistas extranjeros y el sector privado nacional estaban provocando una salida masiva de divisas del sistema financiero mexicano.

Vale la pena detenerse a analizar el comportamiento de la deuda en el contexto de esa coyuntura. Leopoldo Solís señala, que al convertirse México en uno de los países más buscados para otorgarle créditos, aprovechó entre los años 1977 y mediados de 1981 esta disponibilidad de recursos para financiar obras no siempre productivas o bien los gastos corrientes del gobierno, además de que financió la fuga de capitales, principalmente en los años 1981 y 1982 y permitió mantener altos niveles de demanda agregada.

Este endeudamiento fue posible por la gran libertad que tuvieron los bancos para competir en la colocación de recursos, bajo el supuesto de que los países deudores no podían quebrar, e hicieron a un lado los riesgos que significaba comprometer estos recursos, ya que su interés principal era la ganancia, que consideraban segura.

La deuda de México creció de 30,912 millones de dólares en 1977 a 74,816 millones en 1981, año en que tuvo un incremento de 24,103 millones de dólares. La estructura de la deuda se fue modificando en estos años aumentando notablemente la contratada a corto plazo, que de 13%

sobre el total que era en 1978 pasó a significar, a principios de 1981, 30% de la deuda.

Debe recordarse que los préstamos del exterior al sector público tuvieron entre 1977 y 1980 un crecimiento moderado, 3,200 millones de dólares anuales en promedio, cifra menor a la observada en los últimos años de Echeverría, y mientras en 1976 la deuda que estos préstamos representaban fue muy costosa, pues los vencimientos se concentraban en el mediano plazo, entre 1978-1980, esta deuda era bien programada y con diferenciales reducidos, aunque a niveles más altos. Todo cambió en 1981 y principios de 1982, al aumentar el nivel de deuda, y con él sus vencimientos y costos.

Una explicación de por qué se siguió prestando a México en forma tan amplia fue el hecho de que los banqueros no se dieron cuenta en forma individual de la significación global de sus operaciones, o bien porque aceptaron la explicación oficial de que había problemas temporales de caja, o simplemente porque mantuvieron sus políticas anteriores. Lo que resulta evidente es que tiene cierta similitud con los recientes acontecimientos, ya que muy pocos supieron lo rápido que estaba aumentando la deuda de México durante el segundo semestre de 1981 y aún las estadísticas del Banco de México no mostraban esta situación.

Una primera llamada de atención de lo que vendría fue el gran problema que se tuvo en julio de 1982 para colocar un crédito sindicado por 2,500 millones de dólares, que fue aceptado por 75 bancos de los 650 invitados a participar. Quedó claro en ese momento que sólo se contaba con créditos a corto plazo para refinanciar deudas, y que tenían que aceptarse al costo y condiciones que fueran. Todo llegó a su fin al declarar sorpresivamente el gobierno de México, en agosto de 1982, su incapacidad para cubrir el servicio de la deuda y solicitar una moratoria por tres meses para el pago del principal sobre la deuda pública; además, se integró un grupo asesor bancario internacional (13 bancos) para reestructurar la deuda pública que se tenía con más de 500 instituciones bancarias en todo el mundo y casi 1000 entidades prestamistas (oficinas, subsidiarias y filiales bancarias). Se aprobó un programa de estabilización con el Fondo Monetario y se obtuvo apoyo financiero del gobierno de Estado Unidos con créditos de la Reserva Federal, el Departamento del Tesoro y la Commodity Credit Corporation, complementados con un crédito puente del Banco de Pagos Internacionales.

De esta manera, México pasó en unos meses de ser uno de los países más solicitado para recibir créditos, a un país al que se le cerraron las puertas del financiamiento internacional, con un

problema de insolvencia que no tenía precedentes en la historia financiera internacional. Unos meses después de esta declaración, Brasil anunció en diciembre de 1982 la suspensión del pago de su deuda, y más tarde siguió Argentina, desencadenándose en 1983 lo que se conoce como la crisis internacional de la deuda externa (Sofis, 1998: 53, 54).

Con el objetivo de detener estas distorsiones en la economía mexicana, el Presidente López Portillo nacionalizó el sistema financiero mexicano. Aún cuando esta medida tuvo toda la fuerza de los mejores días del corporativismo, esta vez el shock para la sociedad fue de grandes proporciones y el costo para el viejo régimen político y económico sería enorme. Parece ser que es precisamente ese acontecimiento el cual inaugura una nueva era, pero esta vez, para remover al viejo orden.

Entre 1920 y 1960 el gobierno mexicano formó, por distintos medios, grandes empresas públicas tales como la nacionalizada industria petrolera, la industria de generación eléctrica, las compañías ferrocarrileras con el objeto de promover y liderar el desarrollo económico. Pero fue durante el periodo 1960-1982 que tuvo lugar el mayor crecimiento en el aparato del Estado, generalmente como resultado de una estrategia para rescatar empresas privadas fallidas y poder preservar la base de empleos generada por dicha empresa, o, por otro lado, para permitir la producción de bienes y servicios “esenciales” para la correcta marcha de la economía. En algunos casos, sin embargo, el objetivo de la intervención gubernamental era el control macroeconómico —en particular la nacionalización de la Banca en 1982—.

Algunas justificaciones más se referían a que la independencia nacional y la soberanía dependían de la fortaleza de las industrias nacionalizadas; que las empresas públicas serían la fuerza opositora contra las empresas monopólicas del sector privado —muchas veces de origen extranjero—; que existía la necesidad imperiosa de apoyar a sectores muy específicos de la economía, aún para reemplazar —de ser necesario— la acción del sector privado; que era necesario garantizar el empleo y efectuar una redistribución de la riqueza vía empresas paraestatales, y por último, que era necesario emprender inversiones de alto riesgo o de muy largo plazo con altos niveles de capital en inversión que el sector privado no estaría dispuesto a realizar.

Durante los años sesenta la política gubernamental y de empresas públicas era la de promover el desarrollo industrial en una economía cerrada a través de la sustitución de importaciones. La existencia de variados objetivos económicos y sociales, tales como la regulación de los mercados,



la redistribución de la riqueza –a través de subsidios al consumo o a la industria, por ejemplo– erosionaron la posición financiera de las empresas controladas por el Estado e incrementó el déficit fiscal. En la última parte de la década de los setenta, los compromisos de inversión y los gastos corrientes generaron un alto nivel de endeudamiento público externo, el cual había sido posible sufragar por la temporal situación de los altos precios del petróleo y una gran liquidez internacional.

Desde una perspectiva histórica, el incremento en el número de empresas controladas por el gobierno era abrumador. En 1930 había 12 empresas en manos del Estado; en 1940, 57; en 1950, 158; en 1960, 259; en 1970, 491; en 1976, 845; y en 1982, 1,155. Los números resultan elocuentes. Por otra parte el impacto de este crecimiento resultó muy significativo en términos económicos: mientras que en 1975 las entidades controladas por el gobierno representaban el 6.6 por ciento del PIB, 26 por ciento del la formación masiva de capital fijo, y el 3.4 por ciento del empleo general; en 1982 sumaron 14 por ciento del PIB, 30 por ciento de la formación masiva de capital fijo y 4.4 por ciento del empleo general (Rogozinsky, 1992).

La crisis de pagos de la deuda de 1982, precipitada por la caída del precio del petróleo y un súbito estreñimiento de la liquidez en el sistema financiero internacional expresado en altas tasas de interés revelaron las limitaciones reales de crecimiento del sector descentralizado y paraestatal y de la fuerte intervención Estatal en la economía.

El redimensionamiento del aparato del Estado mexicano incluyó liquidaciones, disoluciones, fusiones, transferencias y ventas; el gobierno comenzó por renunciar a producir bienes y servicios “no-estratégicos” y anunció que se concentraría en mejorar el marco regulatorio así como los medios para supervisar la marcha de la economía. El proceso de privatización consistió en la venta de numerosas empresas paraestatales.

Las razones principales que el Gobierno dio para justificar el proceso de privatización fueron la falta de recursos para inducir el crecimiento o aún el mantenimiento de las operaciones de varias de sus empresas; que el sector privado había mostrado suficiente “madurez” como para tomar el control de las compañías y mejorar su desempeño de manera “responsable”; que el desvío de recursos que se efectuaba hacia empresas paraestatales ineficientes podría ser usado en programas sociales y ayudaría a evitar la corrupción en el sistema; que la privatización ayudaría a hacer más

eficientes los mercados, a mejorar las prácticas regulatorias, a incrementar la productividad, así como a lograr un sistema financiero más sano.

## **2.2. Primeros intentos de un cambio estructural**

Después de la nacionalización de la banca surgieron diversas y recurrentes voces de entre la iniciativa privada que durante distintos periodos criticaron fuertemente la medida gubernamental. Algunos de ellos la vieron como el primer paso del advenimiento del socialismo a través de la “estatización” de la sociedad, como la expansión de la intrusión del Estado en la economía y como una contradicción en las declaraciones referentes al sector privado en los últimos diez años (Valdés, 1994: 122).

Pero hubo también aquéllos que optaron por hacer las paces con la siguiente administración, particularmente los industriales debido a su esperanza de recibir los recursos económicos que una vez fueron destinados al sistema financiero. Pero todos ellos ponían en duda la habilidad de la nueva administración para llevar a cabo la requerida reforma, particularmente los que buscaban normalizar sus relaciones con el gobierno.

Debido a la complejidad del proceso y a la tradición sindical, el esquema de la seguridad social no fue afectado por esta dinámica, los empleados bancarios permanecieron bajo la protección del IMSS o en modelos privados de atención y los sindicatos se quedaron dentro de la CTM.

La administración de Miguel De la Madrid tuvo frente a sí una difícil tarea: recuperar la estructura productiva de la nación con diversos factores actuando en contra de ella. Debido a determinadas acciones de la administración anterior, el sector privado se encontraba permanentemente desconfiado del gobierno; la sociedad se encontraba dividida como respuesta a los procesos hiperinflacionarios y a los frecuentes escándalos de corrupción dentro del gobierno; el sistema bancario internacional demandaba profundas reformas estructurales.

## **2.3. Fortalecimiento del Estado y amarres económicos**

De cualquier forma, como un primer paso, el gobierno promovió una reforma constitucional en la cual se reforzaba gran parte del *status quo*. Reforzaba la rectoría económica del Estado; establecía

el régimen de economía mixta con tres sectores: el público, el privado y el social -el sector social consistía en la empresas que eran propiedad de los obreros, sociedades de pequeños productores o empresas operadas por los miembros de la misma como las cooperativas-; responsabilidad exclusiva del Estado en las áreas estratégicas incluyendo comunicaciones, petróleo y petroquímica básica, energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y la banca; planeación económica bajo el control del Estado; así como una creciente delegación de responsabilidades, relativas a la planeación económica, en el legislativo (Valdés, 1994: 144).

Las contradicciones de esta nueva reforma constitucional fueron evidentes en el sentido de que enviaba señales cambiadas al sector privado. En los círculos de negocios el gobierno estaba propagando su compromiso de promover la reforma estructural pero dicha reforma a la Carta Magna parecía destinada más a dar sentido y racionalización a la participación del Estado en la economía, así como a perpetuarla. Esas contradicciones también reflejaron una posible fractura al interior del sistema -establishment- mismo. Toda la estructura del sistema corporativista apoyaba las medidas de esa reforma, y el Secretario de Hacienda, -Jesús Silva Herzog- quien había sobrevivido al cambio de administración, promovió fuertemente esas medidas.

Nuevas corrientes de participación comenzaron a emerger de la iniciativa privada y las más de ellas sobrepasaron las estructuras tradicionales de organización que estaban contempladas en la ley -principalmente CONCANACO y CONCAMIN<sup>34</sup> los cuales están considerados legalmente "órganos consultivos"-, de modo que una nueva serie de arreglos fueron provistos y demandados desde esas organizaciones. Su principal demanda era el participar más activamente en la elaboración de acciones de gobierno.

Valdés Ugalde escribe:

"Este nuevo arreglo contiene tres ejes principales: (1) El establecimiento del "corporativismo social" que es una forma monopolítica de representación agregada de la base hacia el tope, con una gran autonomía vis-á-vis el gobierno y con una influencia incrementada del sector privado; (2) la eliminación de la representación tripartita característica de la economía mixta y reemplazarla con una relación bipartita en la cual el trabajo sería excluido de las decisiones fundamentales; al mismo tiempo, se tratará de aislar a las distintas decisiones de la fuerza política del trabajo y dejarlas únicamente en

---

<sup>34</sup> Confederaciones Nacionales del Comercio y de la Industria respectivamente

manos de los complejos tecno-burocráticos públicos y privados (Luna, 1990); (3) Reforma del aparato Estatal, simplificándolo y proveyéndolo de una lógica tecno-económica con el objeto de separarlo del proceso político, de cuyas influencias se desviarán hacia otras áreas” (Valdés, 1994: 148).<sup>35</sup>

Aún cuando la administración Delamadridista nunca atacó frontalmente el Estado corporativista, se tomaron los primeros pasos en la dirección neoliberal, tanto en la forma de negociación económica como en la política.<sup>36</sup>

Un lento pero sostenido proceso de privatización empezó, la promoción de la inversión foránea en el país estaba fuertemente en boga, y el surgimiento de una “banca paralela” –casas de bolsa y de valores- fue permitida e incluso alentada.

Durante la administración de Miguel De la Madrid, México convino en firmar el Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT en inglés) que regula las relaciones comerciales entre las naciones participantes. Con ésto, las tarifas proteccionistas que estaban destinadas a evitar la competencia al interior de México desaparecieron en la mayoría de los casos. El nuevo modelo se encontraba suelto: el de la ventaja competitiva o modelo neoliberal.

Casi al final de la administración de Miguel De la Madrid, la Bolsa Mexicana de Valores presentó un dramático derrumbe en la mayoría de sus indicadores, desatándose así una nueva espiral hiperinflacionaria que ponía en riesgo la estabilidad económica y política del país. La respuesta gubernamental consistió en el Pacto para la Estabilidad Económica, que era un acuerdo firmado entre los principales actores de las arenas políticas y económicas de la nación, con el propósito de detener la inflación, especialmente en sus efectos inerciales.

Una vez más, el gobierno había echado mano de sus “cordones corporativistas” para estabilizar al país, sólo que en esta ocasión el mayor beneficiado, en términos relativos, era el sector privado. En efecto, el sector privado había visto satisfechas la mayoría de sus demandas con diferentes

---

<sup>35</sup> O'Donnell también se refiere a este punto diciendo que “conforme la modernización procede, será cada vez más frecuente encontrar roles tecnocráticos en las distintas actividades sociales” (O'Donnell, 1973)

<sup>36</sup> Un fuerte indicador de lo anterior fue la renuncia del Secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, quien se encontraba en total desacuerdo con la nueva dirección tomada por la administración, siendo remplazado por Gustavo Petriccioli

políticas gubernamentales y particularmente con las emergidas del pacto; mientras que los campesinos y los sindicatos, quienes tenían la poco placentera tarea de contener a sus agremiados y a sus demandas, recibieron como único beneficio el mismo hecho de una baja inflación. El principal orquestador de la nueva estrategia fue el Secretario de Programación y Presupuesto, y posterior Presidente, Carlos Salinas.

#### 2.4. La etapa privatizadora, rigidez en la estructura económica

Dos fases pueden ser identificadas en el proceso de privatización en México. El primero consiste en el período 1983-1988, el cual se caracteriza por un lento comienzo y un programa más agresivo en 1985, que incluyó la venta de empresas pequeñas y de mediano tamaño que generalmente operaban dentro de un ambiente competitivo. El proceso de privatización fue relativamente simple puesto que las empresas podían ser valuadas con criterios vigentes en el mercado, la mayoría estaban presentando ganancias, y no se encontraban impedimentos políticos o económicos para que fueran manejadas por el sector privado.

Entre 1983-1988 el gobierno vendió 122 empresas paraestatales. Para el fin de este período, el Estado se encontraba participando en sólo 13 de las 28 actividades productivas en las cuales participaba en 1982, habiéndose retirado completamente de la producción de bebidas embotelladas, textiles, cemento, automóviles, farmacéuticas y de petroquímica secundaria.

Uno de los rasgos más significativos de la administración Salinista fue el tomar medidas decisivas para cambiar al país de un esquema de intervención estatal en la economía a una economía regulada por el Estado, mediante el intenso reforzamiento del proceso privatizador, incrementando la participación del sector social privado, con una agresiva apertura comercial, con la renegociación de la deuda externa y una incremental inversión extranjera en el país. Durante la mayor parte de la administración, las reformas políticas fueron aplazadas, de mayor manera para reforzar la reforma económica.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> O'Donnell también dice: "Los exponentes de estas políticas asumen que la exclusión del sector popular y de sus demandas harían posible una reconversión de la estructura socioeconómica que estimularía el crecimiento económico debido a un incremento generalizado en la eficiencia y a permitirle a los "sectores más dinámicos de la economía" una mayor acumulación de capital y hegemonía política. Democracia política y una mayor distribución de la riqueza serían entonces posibles." (O'Donnell, 1973). Curiosamente, O'Donnell hace referencia a estas circunstancias dentro de un contexto de dictadura y en el caso de México pudimos observar una creciente rigidez de algunas estructuras políticas, durante el período, todo en favor de un cambio económico más acelerado. El modelo completo produce una serie de contradicciones que puede resultar en diferentes períodos de inestabilidad.

Carlos Salinas hizo como uno de los principales objetivos de su mandato el asegurar una continuidad en dichas políticas y como resultado de eso, se promovió y finalmente se firmó el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México el cual eliminaba –con distintos ritmos al interior de los diferentes ramos de la economía– las tarifas arancelarias entre los países participantes. Al mismo tiempo una nueva y controvertida reforma fiscal se llevó a cabo, en la cual la base de contribución fue ampliada y su fiscalización se hizo aún más estricta. El nuevo modelo enfatizaba fuertemente la importancia del sector exportador y se promovía a aquellos sectores de la economía donde una ventaja competitiva pudiera ser hallada.

## 2.5. La especulación en el proceso privatizador

Las ventas de mayor importancia ocurrieron en la segunda mitad de 1988, de las cuales destacan la venta de la aerolínea Aeroméxico (poco después de haber sido declarada en quiebra), la compañía de petroquímica secundaria Tereftalatos Mexicanos y varios ingenios azucareros.

De todo el proceso de desincorporación resaltan como las ventas más importantes la de TELMEX que era la compañía telefónica del Estado y el sistema bancario, que regresaron a manos privadas durante el mandato de Carlos Salinas, marcando así el punto más alto de todo el proceso de privatización.<sup>38</sup>

El producto de la venta de las empresas paraestatales fue depositado en un “fondo de contingencia” el cual apoyaría a las finanzas públicas del gobierno en caso de emergencia financiera, asimismo se invertiría en el programa social gubernamental que atendería las crisis políticas que surgieran entre los estratos sociales bajos de la población.

---

<sup>38</sup> TELMEX fue vendida a un amigo personal del Presidente Salinas. Carlos Slim, y la compañía se convirtió en la firma líder en el mercado de valores debido a sus cualidades monopólicas, tamaño y ramo. La venta del sistema bancario estuvo rodeada de expectativas y envuelto por una importante reforma Constitucional; la mayoría de los bancos fueron comprados por asociaciones de capitalistas provenientes de Casas de Bolsa, la llamada “Banca Paralela” de la administración Delamadridista. Algunas acusaciones fueron hechas:

“De acuerdo con analistas que siguieron de cerca el desarrollo de las empresas privatizadas, aseveran que el proceso de privatización ocurrió en la base de un acuerdo informal entre el vendedor y el comprador (Garrido y Quintana, 1990). Estos acuerdos no siempre respetaban las formalidades de los procesos legales, aún a pesar de la insistencia del Secretario de Hacienda acerca de la transparencia del proceso (Aspe, 1990. Unidad de Desincorporación, 1992). Dentro de los casos que mostraron evidencias de irregularidades fueron las ventas de Aeroméxico (para la cual la compañía fue declarada legalmente en bancarrota) y la empresa minera de cobre Cananea) la cual fue vendida a Jorge Larrea, quien no presentó la oferta más alta en la licitación pública). Hubo frecuentes demandas del mismo sector privado de transparencia en el proceso privatizador” (Valdés, 1994).

“Aquéllos que tienen menos reconocen que la privatización significa un incremento en sus niveles de vida. Es por eso que estos programas han alcanzado un consenso social el cual los volverá permanentes. Mientras mejores resultados obtengamos en términos sociales, mayor será la demanda popular porque estos programas se vuelvan permanentes. Ligar los recursos provenientes de la privatización a PRONASOL creó un ambiente positivo hacia programas que apenas hace dos años habrían sido inconcebibles en México” (Carlos Salinas citado por Valdés Ugalde, 1994: 174).

Es precisamente tras este proceso privatizador donde la opinión pública en general ha sido sensibilizada en torno a los parámetros de eficiencia y eficacia y en el que las tareas y el papel del Estado están en un proceso de redefinición, lo cual lleva a pensar en la necesaria reforma de la seguridad social como viable y como un medio para evitar la duplicación de funciones y las distintas ineficiencias en la provisión de los servicios.

### **3. El Estado y el campo**

#### **3.1. Los campesinos**

Los campesinos fueron un actor económico que se constituyó como el soporte más fuerte de la economía mexicana durante los primeros años posteriores al movimiento armado de 1910-1921 del cual fueron, también, el principal componente.

“No cabe duda que la industria nacional no puede tener un sano desarrollo si las condiciones económicas y sociales de aquéllos que proveen el trabajo o las materias primas son insalubres. Los dueños de las compañías privadas están inexorablemente ligados a los niveles de vida de los campesinos” (Arce, 1984: 249).

Durante la administración Cardenista, los campesinos fueron altamente favorecidos con una intensa repartición de tierras y la implementación de una nueva tenencia de la tierra: el ejido. El ejido era una mezcla de tenencia privada y colectiva de la tierra. El Estado se encargaba de distribuir la tierra a algunos pobladores y al través de un proceso de selección la tierra era dividida entre los potenciales detentadores de la tierra. La tenencia de la tierra podía ser anual,

quinquenal o durar la vida del sujeto en cuestión pero sus descendientes no heredarían la tierra sino la comunidad en sí misma para volver a repartirla.

El propósito de tal política era combatir la posesión de grandes extensiones de tierra que el Porfiriato promovió como la célula fundamental de la producción a finales del siglo pasado y principios del presente. Aún cuando estas unidades productivas eran altamente eficientes, se provocaba, entre otras cosas, condiciones similares –particularmente entre los peones **acacillados**- al esclavismo entre el campesinado que trabajaba en la hacienda.

Las nuevas políticas agrarias del Cardenismo aparejadas a una política de subsidios en forma de precios de garantía por sus productos y un fuerte sistema de préstamos dotaron al nuevo régimen con suficientes votos leales al sistema como para ganar las distintas elecciones; circunstancia particularmente ventajosa en un país en donde la mayoría de la población residía en comunidades rurales. Desde entonces –aún cuando las acciones de gobierno no les eran favorables- han sido el voto más leal al sistema emergido de la Revolución.

### **3.2. El cambio**

Estas políticas permanecieron constantes hasta que el Presidente Salinas tomó posesión de su cargo en 1988. El primer golpe asestado contra la política tradicional al campesinado fue dado en la postura oficial con respecto a la repartición de tierras. El mandatario dijo en su discurso de toma de posesión que simplemente no había más tierra para repartir. Eso representó un acercamiento distinto a la relación entre el Estado y el campesinado pues, aunque era un concepto casi imaginario, la idea/mito de una repartición constante de tierra por parte del Estado era una herramienta para mantener “abiertas” las expectativas del campesinado y por lo tanto mantenerlos receptivos en cuestiones electorales. Se sobreentendía que cada presidente que tomara posesión trataría de emular el ejemplo de Lázaro Cárdenas con el objetivo de obtener un poco de su carisma, así como renovar la alianza con el campesinado y de esta forma obtener el favor de su voto en las urnas.

El segundo y más importante cambio con respecto a las políticas estatales hacia el campesinado fue el profundo cambio Constitucional precisamente en lo referente al ejido. La reforma correspondiente al Art. 27 de la Constitución incluía la posibilidad de que el ejido fuera



“privatizado” pues el detentador de la tierra podría vender sus derechos” (Valdés, 1994; Fox, 1994).

El objetivo de tal reforma era evitar la atomización de la tierra debido a los diversos detentadores de la misma. Lo anterior provocaba que los productores pudieran obtener cosechas sólo suficientes para ellos y sus familias generando una economía rural de autoconsumo. El ejido no fue erradicado pero sí fue expuesto a las leyes del mercado, permitiendo que las fuerzas de la oferta y la demanda decidieran si continúa el ejido o en cualquier momento es vendido como una propiedad normal. Ciertamente se había caído en un exceso en la subdivisión de la tierra, pero con la reforma quedan nuevamente en peligro miles de campesinos y comunidades rurales, tanto de quedarse sin tierras para trabajar, como para regresar a las condiciones anteriores a la Revolución.

En el cambio de modelo se encuentra una clara ruptura entre el antiguo estilo presidencial y las nuevas reglas del juego político y económico. Sin embargo, ambos modelos han fallado en articular y dar una solución efectiva al problema en el campo, pues se ha fracasado, tanto en producir lo suficiente para lograr la autosuficiencia alimentaria a nivel nacional, como en la generación de recursos y empleos suficientes para proveer de una mejor calidad de vida a los pobladores en las zonas rurales.

Los campesinos son el sector con mayor marginalización en términos de seguridad social y atención a la salud. Los esquemas actuales de seguridad social son insuficientes para proveer de ingresos a los campesinos en caso de accidente de trabajo, enfermedad o muerte. Las instalaciones médicas no son suficientes y la distribución del sistema es demasiado precaria para dar el servicio a las zonas rurales. Aún cuando durante la década de los setenta –al igual que al principio de los noventa- nuevos esquemas de cooperación entre el IMSS y el gobierno federal para llevar atención médica a las zonas rurales fueron implementados, todavía hay una gran proporción de la población que no participa de estos beneficios.

Es precisamente en las zonas rurales en donde la reforma a la seguridad social rendiría el mayor beneficio debido a que uno de sus objetivos es proveer de prestaciones económicas y de atención médica a todos los mexicanos, siendo los campesinos con quienes se tiene la mayor deuda social.

Es así que se ha visto cómo el corporativismo permeó fuertemente en la administración pública, generando una administración pública por clientelas y no por funciones, generando fuertes inconsistencias administrativas y reforzando la estructura dual de la seguridad social. Las clientelas son, en este caso, los obreros, los burócratas, los campesinos y los empresarios.

Esta organización política creó todo un nuevo sistema de alianzas y equilibrios frágiles basados en la dinámica interna de un partido donde se desarrollaban todas las negociaciones trascendentes, así como la instrumentación de las acciones de gobierno.

Una vez que se han estudiado los principales factores económicos y políticos que determinaron la presente forma de atención de la seguridad social, haciendo un esbozo histórico, en el siguiente capítulo se aborda la parte doctrinal de la seguridad social en sí misma, así como un análisis sustantivo de su estructura interna y de los elementos que contribuyen a la problemática antes de la reforma de mayo de 1996, es decir un análisis de las fortalezas y debilidades de las dos principales instituciones de seguridad social en México antes de la última reforma.

## CAPÍTULO III

### *LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.*

En el presente capítulo se aborda la parte doctrinal de la seguridad social en sí misma. En primer lugar se ofrece un contexto general de la seguridad social en México, las distintas transformaciones administrativas por las cuales ha transcurrido, analizando las diferentes formas de financiación preponderantes, así como de los factores que contribuyeron a la problemática anterior a la reforma de la Ley del Seguro Social, en mayo de 1996.

De igual forma, se hace una exposición de cada uno de los seguros comprendidos (Enfermedad y Maternidad; Incapacidad, Vejez y Muerte; Riesgos Laborales; Sistema de Ahorro para el Retiro; Guardería; Prestaciones Sociales), tanto en el IMSS como en el ISSSTE, su composición financiera y su capacidad instalada para proveer de atención a los derechohabientes.

#### **1. Principios de la seguridad social**

En general, la seguridad social se basa en principios establecidos desde su concepción; estos principios, de acuerdo con Carlos Santos Burgoa, se basan<sup>39</sup>, particularmente en la cobertura, la calidad y la distribución de los recursos.

El principio de *Remuneración* es aquél que asume que el beneficiario recibe suficiente dinero en su paga para satisfacer todas sus posibles necesidades, por lo tanto deben de estar satisfechas en el mercado.

---

<sup>39</sup> Estos principios emergen del estudio de la Medicina social. George Rosen nos dice que las metas de la Medicina Social están definidas a partir de tres principios sociológicos: 1) Salud en relación con la comunidad, 2) Salud como un valor social, y 3) Salud y Políticas Públicas. Por lo tanto, el propósito de la medicina social es estudiar todos los factores que conforman la condición social de un grupo determinado y que afectan el estado de salud de cualquiera de los miembros de ese grupo; basados en ese conocimiento, busca proponer las medidas necesarias para mejorar la salud general y hacer accesibles al público los distintos avances tecnológicos en términos de prevención y tratamiento de enfermedades" (Rosen, 1980: 122).

El principio de *Reivindicación* se refiere a los beneficios especiales que aquellos grupos desprotegidos obtienen para mantener y mejorar sus condiciones, viendo esos beneficios como primordiales para mantener la coherencia del grupo.

El principio de *Asistencia* es aquél prescrito para esos grupos sin remuneración directa o beneficios laborales. Este es el tipo de servicios que recibe la gente marginada, ya sea en clínicas gratuitas o en regímenes especiales; éstos son los más vulnerables de todos los grupos en tiempos de dificultad económica o de cambio estructural.

El principio de *Protección* busca que la sociedad provea protección en contra de eventos inesperados. Algunos grupos especialmente vulnerables (como los niños, ciudadanos mayores o veteranos) son protegidos por legislaciones federales.

El principio de *Ciudadanía* provee de servicio y protección a cualquier miembro de la sociedad con el sólo hecho de pertenecer a ella y no a algún grupo en particular (Santos, 1992: 319).

## **2. Antecedentes internacionales**

Asimismo, la seguridad social tanto en México como en el mundo, tienen sus orígenes en diferentes eventos históricos, según Arturo Morales Portas, que promovieron la expansión y la homogeneidad de la seguridad social a nivel global. Estos eventos son:

- En Alemania, las acciones del canciller Bismarck, en su objetivo de constituir el Estado Alemán, lograron que en junio de 1883, se aprobara el primer Seguro de Enfermedad y el de Accidentes un año después.
- Los primeros pasos encaminados hacia un sistema de seguridad social emprendidos por el mariscal Bismarck en Alemania, poco antes de la Primera Guerra Mundial.
- La creación del Plan Beveridge, que reestructura y expande al sistema de seguridad social cubriendo a todos los ciudadanos en Inglaterra después de la Segunda Guerra Mundial.
- La promulgación en el Reino Unido de cinco leyes que mandaban al National Insurance (Seguro Nacional, 1948) y que constituían los principios más avanzados de la materia.
- La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1949), donde se declara que toda persona tiene derecho a los beneficios de la seguridad social

- La Conferencia Internacional de la Organización Internacional del Trabajo (1952) que estableció los requerimientos mínimos para la seguridad social en el mundo.
- La extensión de los beneficios de la seguridad social a los campesinos, a los trabajadores independientes y a las familias de los trabajadores industriales en 1952 que fue reconocida en 1960 por la Conferencia Internacional de Seguridad social (Morales, 1992: 392).

Es también Morales Portas, quien describe los factores que determinaron la organización particular de la seguridad social en cada país, y que se enumeran a continuación:

- Vinculación de los propósitos de la seguridad social con los proyectos nacionales de desarrollo y en particular con las estrategias y/o las políticas de bienestar.
- Identificación de las organizaciones con un estatus jurídico legal vinculado con las características filosófico-políticas de los diversos regímenes nacionales.
- Consideración de los organismos públicos de seguridad social como instrumentos de política económica (Morales, 1992: 403).

### 3. Contexto general de la seguridad social en México<sup>40</sup>

Gustavo Arce Cano señala que desde que la producción comienza a organizarse con base en la división de trabajo y los individuos, teniendo su fuerza de trabajo como única mercancía a ofrecer a cambio de dinero, surge la necesidad y la idea de proteger a la gente de la enfermedad y de la calamidad económica; ésta es la primera raíz de la seguridad social en el mundo moderno (Arce, 1972: 169).

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) surgieron como una respuesta para lograr uno de los ideales fundamentales de la Revolución que cumplía con las aspiraciones de la clase trabajadora

---

40 La mayor parte de los datos fueron reunidos del informe publicado en 1995, del Centro de Estudios sobre Seguridadesocial, el cual es un "Think tank" emanado del propio IMSS. Si los datos no corresponden a la anterior fuente citada, será indicado

de México.<sup>41</sup> Juntos suman el 95% de los servicios de las instituciones que proveen seguridad social en México y casi un 82% del actual sistema de salud de la nación <sup>42</sup>

Guillermo Cabrera señala que bajo la mirada de la protección en contra de la ocurrencia de los riesgos asegurados, el Seguro Social fue concebido como una “segunda redistribución” complementaria, a la que los sistemas fiscales proveen en primer lugar. Se supone que con esta segunda redistribución la justicia social se aplica con mayor precisión, no sólo al ingreso, sino también a las necesidades de los beneficiarios (Cabrera, 1992: 149).

No obstante, es necesario tratar este punto con mayor detenimiento, puesto que es el origen de los problemas por los que atraviesa actualmente la seguridad social en México.

### **3.1. Distribución de los costos para la seguridad social**

La actual legislación en materia de seguridad social en México, establece que su meta principal es garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, a la protección de los medios para sobrevivir, y a los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

Para cumplir con esto, el IMSS y el ISSSTE contaban antes de la reforma, con cinco ramas aseguradas: Enfermedad y Maternidad; Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte; Riesgos de Trabajo; Guardería; y prestaciones sociales que son financiados por un equivalente al 24.5% de las contribuciones salariales.

En 1992 se implementó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y representaba el 2% de la contribución salarial.

A estas contribuciones que suman 26.5% se le agrega un 5% perteneciente al Instituto del Fondo Nacional para las Viviendas de los Trabajadores (INFONAVIT) con respecto a los beneficiados

---

41 - Desde que la producción comienza a organizarse con base en la división del trabajo y los individuos tienen su fuerza de trabajo como la única mercancía para ofrecer a cambio de dinero, la necesidad y la idea de proteger a la población de la enfermedad y de las calamidades económicas emerge (Arce, 1972: 169).

42 - Actualmente, como en otras naciones, hay tres sistemas de seguridad social en México: A) El tripartita el cual está constituido por las cuotas o contribuciones de los empleados, de los empleadores y del Estado: el IMSS pertenece a este sistema. B) El bipartita que está constituido por las cuotas de los empleados y del Estado: el ISSSTE pertenece a este sistema. C) El monopartita el cual puede ser sufragado por el Estado (en el caso del Ejército o de la Naval) o el individuo (en el caso de los seguros privados) y es el único que contribuye al sistema” (Arce, 1972: 319)

inscritos al IMSS, y el Fondo para la Vivienda del Instituto del Seguro Social y el Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguriad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), con lo que las contribuciones al sistema del seguro social suman 31.5% de la nómina.

Aquellas contribuciones son pagadas por tres entidades y se distribuyen de la siguiente forma: 70% por parte del patrón, 25% del trabajador y 5% del Estado.

### **3.2. La necesidad de ajustes al sistema**

Después de más de 50 años de existencia, es posible establecer que los logros del IMSS y del ISSSTE han sido importantes, pero han llegado a momentos de graves cuestionamientos por su papel de agentes de atención y contención social. El IMSS en su régimen obligatorio atiende a 37 millones de mexicanos, cuenta con una infraestructura superior a las 1,700 unidades médicas, provee más de 1,430,000 pensiones mensuales; en sus jardines de niños se atienden a más de 61,000 niños; diariamente asisten alrededor de 700,000 personas a sus instalaciones médicas y en éstas nace uno de cada cuatro mexicanos. Para hacer esto posible trabajan más de 340,000 personas en el Instituto y su presupuesto es superior a los 46,000 millones de pesos.<sup>43</sup>

El ISSSTE atiende a 9.25 millones de mexicanos; tiene más de 425 unidades médicas; 357,000 pagos mensuales; sus instalaciones médicas atienden diariamente a 175,000 personas y su sistema de guardería atiende a más de 15,250 niños. Para hacer esto posible, más de 80,000 personas trabajan y su presupuesto es poco mayor a los 11,500 millones de pesos.<sup>44</sup>

## **4. Transformación administrativa de la seguridad social en México**

La seguridad social en México ha sufrido algunos cambios en su estructura, que de acuerdo con Arturo Morales Portas, tuvieron lugar debido a varios factores, entre ellos, las condiciones políticas de cada periodo; la percepción (probablemente de la clase política) del tipo de liderazgo que la institución debiera jugar con relación a los proyectos políticos, económicos y sociales del

---

43 Informe de la LXXVI Asamblea General del IMSS

44 Anuario Estadístico, ISSSTE. Subdirección General de Finanzas (México: ISSSTE, 1998)

país en cada fase de desarrollo. Asimismo, influyó la importancia de la misma seguridad social en cuanto al marco de una política de estado.

En la historia institucional del IMSS, y siguiéndolo de cerca el ISSSTE, es posible observar tres modelos que respondieron a circunstancias predeterminadas y a cierto desarrollo institucional:

1. **El Modelo Extensivo (1943-1982)**, tiene como eje extender el régimen obligatorio del Seguro Social.
2. **El Modelo Solidario Extensivo (1973-1982)**, que continúa el movimiento de expansión e introduce el concepto de solidaridad a partir de considerar como permanente y ampliado el crecimiento económico del país, de plantear una propuesta de empleo creciente y de sostener el papel de subsidio del Estado
3. **El Modelo Extensivo Equilibrador (1983-1989)**, en este se mantienen los programas de solidaridad, pero a partir de un claro financiamiento público, buscando el equilibrio financiero en condiciones de crisis económica (Morales, 1992: 404).

## **5. Elementos que contribuyen a la situación actual**

### **5.1. Factores a considerar**

Como ya se indicó, los logros del IMSS y del ISSSTE a lo largo de su existencia, han sido de enormes alcances nacionales; sin embargo, ahora es necesario cuestionar su viabilidad como agentes de cambio y asistenciales. 37 millones de mexicanos son derechohabientes al IMSS<sup>45</sup>, su estructura abarca más de 1,700 unidades médicas, paga más de 1, 430,000 pensiones de retiro cada mes; sus estancias infantiles proveen de servicio a más de 61,000 niños; cada día, alrededor de 700,000 personas visitan sus instalaciones médicas y es en ellas en las que uno de cada cuatro mexicanos nace. Para hacer todo esto posible, este Instituto emplea a 340,000 personas y su presupuesto rebasa los 46 millones de pesos anuales<sup>46</sup>.

---

45 El programa IMSS-Solidaridad que es financiado por fondos federales provee de distintos servicios médicos a 11 millones de mexicanos que viven en la extrema pobreza.

46 Reporte de la LXXVI Asamblea General del IMSS



Como Cuauhtémoc Valdés dice: “El estilo de vida, la importancia de los factores económicos y sociales, la salud de la comunidad, así como su decisiva participación en el proceso de formación de instituciones colectivas que traten de responder a la necesidad de asistencia, han restado importancia a los problemas de salud individual y han incrementado los de salud grupal. De cualquier forma, el compromiso hacia la salud individual, familiar o colectivo son una condición esencial para el mejoramiento en las condiciones de vida de la población” (Valdés, 1991: 280).

Se debe de enfatizar que la situación del país es muy distinta a la que predominaba hace cincuenta años. México está transcurriendo por una transición demográfica (la expectativa promedio de vida se ha incrementado, la tasa de natalidad ha decrecido y la edad promedio de la población es mayor), así como por una transición epidemiológica (la incidencia de enfermedades infecciosas está disminuyendo y las enfermedades crónico degenerativas están aumentando). Por otra parte, la economía mexicana está enfrentando mayor competencia, interna y externa que en cualquier otro momento de su historia.

Todo lo anterior altera la demanda de seguridad social así como las condiciones para su financiación, poniendo en peligro su viabilidad como proyecto social. Aún más, las críticas que se pueden observar hacia el innecesario despilfarro de recursos a proyectos que no son estrictamente de seguridad social cada vez son más frecuentes pesando para otorgarle la razón a las teorías neoliberales del Estado.

En los últimos 12 años en el contexto de las economías globalizadas, México comenzó un proceso de abrir sus fronteras comerciales, lo cual afecta gravemente la dinámica de la economía interna, y por lo tanto a la seguridad social en su conjunto.

Debido a la competencia externa, elevar las contribuciones al sistema de seguridad social afectaría automáticamente la competitividad de las empresas mexicanas que enfrentan tal competencia, poniendo en peligro su continuidad y la generación de empleo que conllevan.

En una economía abierta, en contraposición a una economía cerrada, las compañías no pueden “trasladar” el costo de la seguridad social pues el consumidor optará por un producto de condiciones similares pero cuyo precio será menor.

Una economía abierta como la mexicana, impone topes a la seguridad social que no pueden ser rebasados. Al contrario, cualquier reducción a la tasa de contribución incrementaría la competitividad de la empresa pues, de acuerdo con los estándares de nuestros principales socios comerciales, ya es considerada como elevada.

Lo que es más, en todo el mundo la seguridad social se encuentra bajo una minuciosa revisión pues los cambios en la estructura de las pirámides poblacionales así como en las distintas economías, han forzado a la mayoría de los países a modificar sus sistemas de seguridad social en concordancia con la ideología predominante y a sus circunstancias.

## 5.2 Población con servicios

La población a la cual el IMSS y el ISSSTE proveen servicios ha aumentado considerablemente, en tan sólo cinco años ha crecido en más del 17%<sup>47</sup>. Las instituciones han logrado proteger a aquéllos por los cuales fueron creadas, sin embargo, los recientes cambios en las condiciones laborales, como el crecimiento en el autoempleo y el empleo informal, han provocado que los esquemas de cobertura sufran un importante rezago.

Es posible considerar que la cobertura de la población es limitada porque de inicio sólo atiende a aquellos trabajadores inscritos en una nómina y a sus familias. Sin embargo, existen algunas excepciones a ésto, pues ciertos grupos, tales como cortadores de caña de azúcar, campesinos, pequeñas empresas, empleados tabacaleros, e incluso estudiantes, pueden hacer sus contribuciones directamente al sistema para recibir a cambio servicios de salud.

El problema en este sentido radica en que la gran mayoría de los campesinos, de los trabajadores urbanos auto-empleados e incluso un gran porcentaje de pequeñas empresas, y un pequeño porcentaje de grandes empresas evitan contribuir al régimen obligatorio del IMSS.<sup>48</sup>

---

47 Número de participantes. IMSS en 1994. Anuario Estadístico. ISSSTE. Subdirección General de Finanzas (México ISSSTE, 1998).

48 Según la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) de 1992, las personas involucradas en actividades económicas y que se afiliaron a alguna institución de seguridad social (IMSS, ISSSTI, etc.) fueron tan sólo el 35% de la fuerza laboral total del país, y aún cuando la proporción en las ciudades más importantes es de casi el 50%, en las menos importantes es de 17%.

No obstante que los datos de la investigación se limitan a aquellos trabajadores en nómina (trabajo formal), es necesario indicar que según la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) de 1991<sup>49</sup> la cobertura fue de tan sólo 63.2% en promedio (75% en las ciudades más importantes y 42.8% en las menos).

Por lo tanto, la alta proporción de población laboral sin seguro social es el resultado de la combinación de: por un lado, un alto porcentaje de personas involucradas en una actividad económica informal y por lo tanto, se encuentran legalmente fuera del sistema del seguro social obligatorio; y por el otro, la baja cobertura de la población que está en nómina, pero que pueden evadir impuestos y contribuciones más fácilmente, particularmente aquellos contratados por pequeñas empresas.<sup>50</sup>

### Cobertura de la Población Económicamente Activa



Según la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU) de 1987<sup>51</sup>, la probabilidad de que un empleado en nómina de una empresa de 101 trabajadores o más tuviera servicios médicos era de 92.2%, en una empresa de 51 a 100 de 84.2%, en una de 6 a 15 de 57.4%, y en una de 1 a 5 de tan sólo 28.2%. Estos niveles de incumplimiento a la ley están presentes incluso con todos los mecanismos de detección y supervisión del IMSS.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI. 1991.

<sup>50</sup> Las grandes empresas evitan pagar sus cotizaciones al Seguro Social al contratar personal eventual o "por honorarios".

<sup>51</sup> INEGI, ENEU. 1987.

<sup>52</sup> Buena parte de los datos revisados presentan variación, dependiendo de la fuente consultada, por ejemplo Ayala y Schaffer dicen "Actualmente, está calculado en 8 millones de mexicanos los que no se encuentran dentro de cualquier cobertura de salud, casi 8% de la población, en la mayoría de los casos debido a las largas distancias por recorrer para llegar al centro de salud más cercano" (Ayala, 1991).

Por otro lado, considerando a los trabajadores auto-empleados, según la ENEU, su cobertura es muy limitada porque sólo el 3% optó por la afiliación opcional al IMSS.

Privatizar el sistema de seguridad social no es una alternativa viable puesto que la infraestructura existente podría cubrir únicamente al 6% de la demanda real.

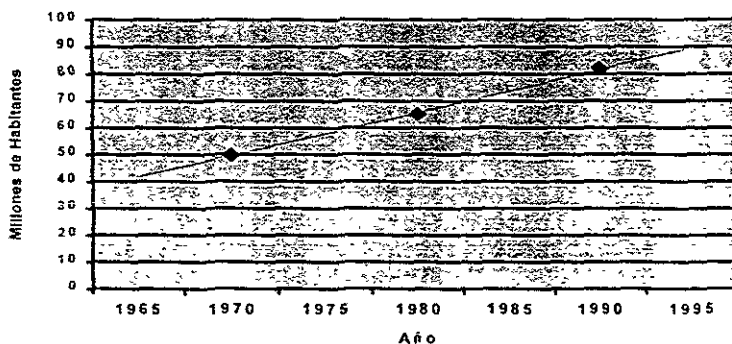
Es necesario aclarar que no todos estos números referidos a la población con actividad económica reflejan al total de la población con derecho a la institución, sino únicamente a aquéllos que hicieron sus contribuciones.

El resultado de lo anteriormente expuesto, explica por qué con tan pocos contribuyentes el IMSS da servicio a 37 millones de personas y el ISSSTE a poco menos de 9.25 millones de personas en detrimento de un servicio eficiente. Es común que un miembro de familia contribuya al sistema de seguridad social (con lo cual todos los miembros de la familia tienen acceso al mismo), y el resto lo puede estar evadiendo, por desempleo, actividad económica informal o cualquier otra razón antes mencionada. Esto afecta tanto al número de personas a las que la institución tiene que prestar servicios así como a su estatus financiero.

### 5.3. Dinámicas demográficas

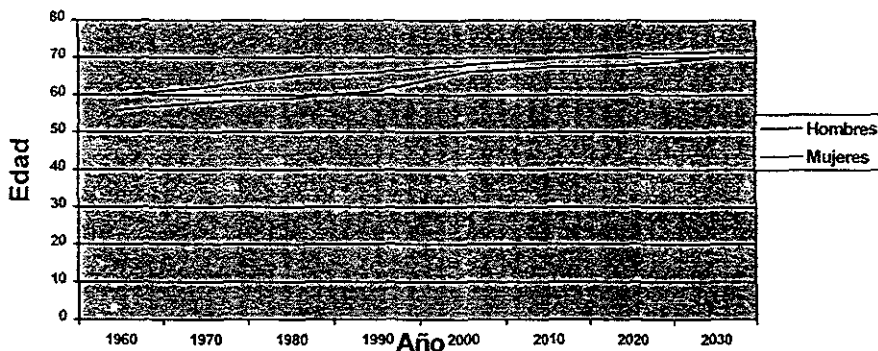
La seguridad social en sí misma es uno de los principales elementos de cambio en las condiciones demográficas y, al mismo tiempo, estos cambios tienen una influencia directa sobre las fuentes de financiamiento y demanda de los servicios de la seguridad social.

#### Evolución de la Población, 1970 - 1990



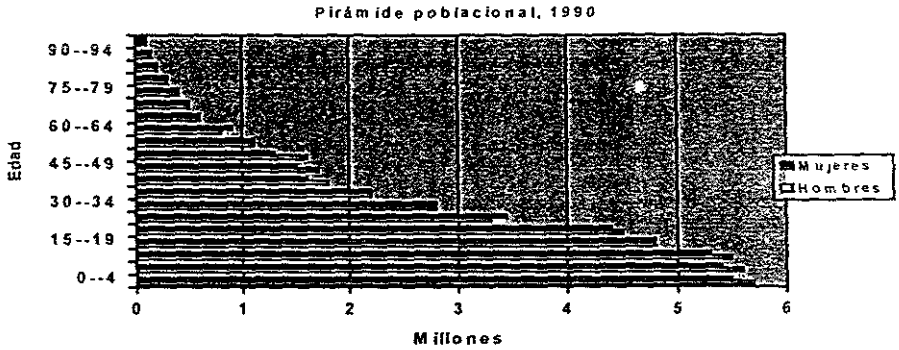
Dentro de los cambios relevantes en el espectro demográfico destaca que en los últimos años la población total ha aumentado considerablemente y a una velocidad muy alta, de 19.7 millones en 1940, a casi 48.2 millones en 1970; a 81.1 millones en 1990 y 91 millones en 1997.<sup>53</sup>

### Esperanza de Vida

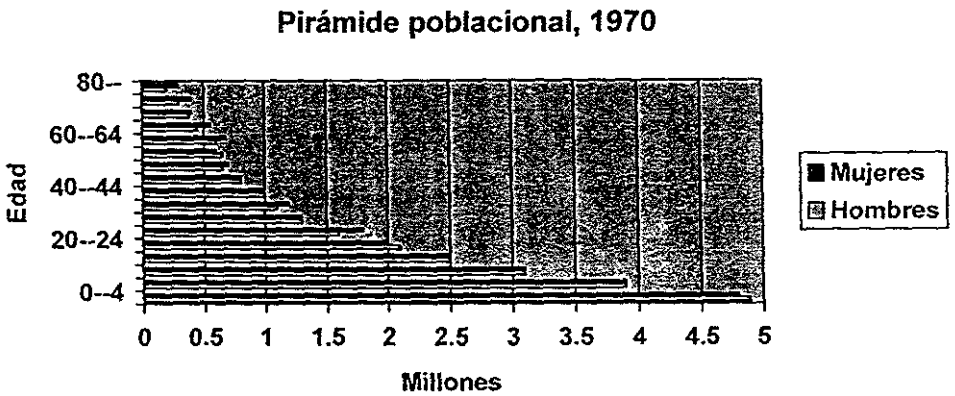


Y no sólo eso, sino que la composición de la pirámide poblacional se ha modificado en los últimos tiempos. El perfil de fertilidad ha cambiado y la distribución de edades en la población ha sido modificada; el país ha ido desde un perfil relativamente joven a un perfil relativamente maduro que se puede observar a través de los siguientes datos: 1) La edad promedio de la población fue de 17.4 años en 1970 a 20 en 1987 y a 25 en 1996. 2) La proporción de la población en la tercera edad fue de 1.9 millones a 3.2 millones y a 5.6 millones en el mismo periodo. 3) La población menor a 15 años disminuyó de 44.5% a 35.6% y a 32.5% en el mismo periodo. La expectativa de vida se ha incrementado de 41.5 años en los 40's a 62.2 años en 1970 a 69.7 en 1990 a 72.5 en 1996 (Valdés, 1991: 230).

<sup>53</sup> INEGI, Cuauhtémoc Valdés Olmedo



Esta situación se debe, hasta cierto punto, a la política demográfica adoptada por México desde 1973, con la que la tasa de crecimiento de la población pasó de 3.6% en ese mismo año a 2.1% en 1994.<sup>54</sup>



Por su parte, la institución ha contribuido a este cambio con los aumentos en las expectativas de vida al momento de nacer y especialmente de aquéllos que llegan a cumplir 65 años de edad.

Factor importante de este relativo envejecimiento de la población, es la transición epidemiológica que consiste en un proceso gradual de sustitución de diferentes enfermedades como la causa principal de muerte: es decir, de infecciones y hambre a enfermedades degenerativas. La

<sup>54</sup> Consejo Nacional de Población. Cuauhtémoc Valdés Olmedo.

seguridad social en México ha ayudado a hacer efectiva esta transición; aún cuando hay fenómenos peculiares, se ha incrementado el número de personas mayores que consumen tratamientos más costosos por periodos de tiempo más largos, combinado con las enfermedades del mundo subdesarrollado.<sup>55</sup>

Esto se traduce en un importante aumento en el promedio anual de pensiones (que para 1994 ascendió 6.4% y en 1995 7.5%)<sup>56</sup>; en el incremento de la provisión de pensiones en sí (que sube de 7 a 18.6 años en promedio) y en la ampliación de tiempo en el que el servicio médico se provee justo en el momento de vida en el que se vuelve más costoso.

De lo antes mencionado se ha creado un gran reto para el Instituto: la población mayor a 65 años (pensiones particulares) está creciendo y continuará creciendo a una velocidad mayor que las personas económicamente activas con lo cual la pirámide poblacional continuará ensanchándose.

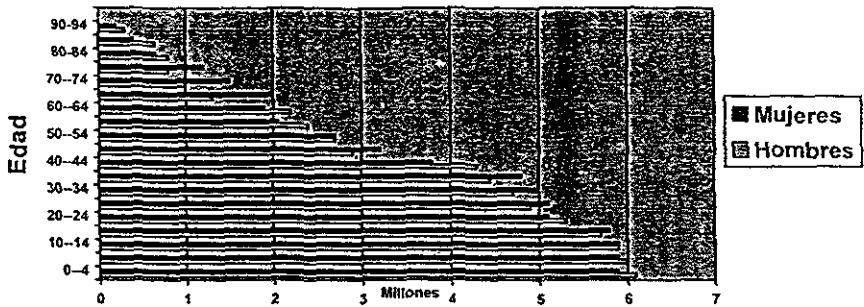
Más aún, México ha pasado de ser una nación con una población principalmente rural a una mayoritariamente urbana: hace 50 años la población de campesinos era del 65% del total y ahora es menor al 33%. La migración interna a las ciudades ha provocado un fenómeno doble: una alta concentración en las ciudades y una gran dispersión en áreas rurales. Las cuatro principales áreas urbanas del país (D.F., Guadalajara, Monterrey y Puebla) albergan a casi el 25% de la población, y 14% de la población vive en más de 110,000 comunidades con menos de 500 personas. Junto con esto está la creciente dificultad para proveer servicios de salud, entre otros (Valdés, 1991: 245).

---

<sup>55</sup> Julio Frenk, et al citado por Cuauhtémoc Valdés Olmedo nos ofrece una interpretación de las transiciones epidemiológicas denominado "Modelo Prolongado y Polarizado" y está caracterizado por cuatro principales atributos. 1) **Sobreposición de etapas:** Las distintas etapas no son necesariamente secuenciales y por lo tanto se encuentran sobreposiciones o traslape de etapas. En México persisten enfermedades propias del mundo subdesarrollado, algunas de ellas como la desnutrición, diarrea, amibiasis, tuberculosis, dengue y malaria. Al mismo tiempo, se encuentran presentes enfermedades típicas de las grandes urbes como el cáncer, diabetes mellitus, cardiopatías, tumores malignos, cirrosis hepática y el VIH entre otros que incluye las drogadicciones. 2) **Contratransiciones.** El progreso en los perfiles de morbilidad puede ser reversible y enfermedades que habían sido erradicadas aparecen de nuevo. Ese es precisamente el caso del cólera, malaria, dengue y del sarampión. 3) **Transiciones prolongadas.** Falta de solución en el perfil epidemiológico en cualquiera de los sentidos anteriores. 4) **Polarización Epidemiológica.** Fuertes contrastes son observados entre los distintos grupos sociales y económicos los cuales se reproducen en términos epidemiológicos. Las enfermedades atacan con mayor fuerza a aquellos grupos marginados y en regiones específicas; los diferentes indicadores de morbilidad tienen una alta variabilidad en los distintos grupos sociales, económicos y geográficos (Valdés, 1991)

<sup>56</sup> Informe de la LXXVI Asamblea General del IMSS

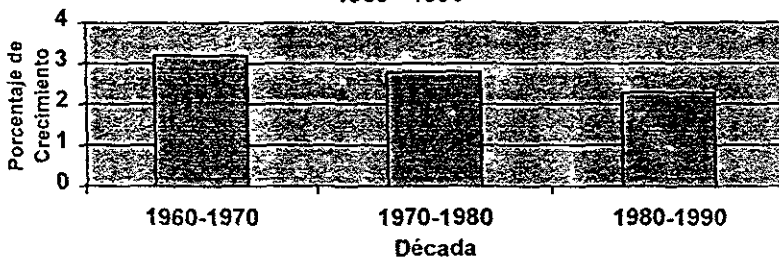
## Pirámide Poblacional, 2010



En resumen, la transición demográfica que México está experimentando representa grandes desafíos a la Institución. La seguridad social tiene el reto de seguir creciendo para dar servicio, con parámetros de calidad, a una población mayor y garantizar pensiones a una cantidad de personas que está creciendo a un paso más veloz que las contribuciones al sistema.

Para lidiar con estos retos es necesario analizar distintos métodos para fortalecer a la institución en todos sus aspectos a corto y a largo plazo, ya que esta institución es parte de la herencia de generaciones previas de mexicanos a aquéllos por venir.

## Porcentajes del Crecimiento de la Población, 1969 - 1990



### 5.4 Sistema financiero

En sus orígenes los sistemas de seguridad social fueron concebidos como instrumentos para proteger y reparar los infortunios de los trabajadores y sus familias. Por lo tanto, su método de financiamiento ha sido altamente apegado a la nómina. El sistema mexicano no es una excepción



a ésto. Desde hace más de 50 años el Seguro Social fue creado bajo esos principios y aunque en 1973 su cobertura fue extendida hacia la “seguridad social”, y fueron incluidas nuevas opciones de financiamiento para ciertos grupos denominados como Régimen Modificado, en su mayoría las instituciones de seguridad social son financiadas por contribuciones provenientes de la nómina.

Según Gustavo Arce Cano los modelos financieros que se pueden usar en las instituciones de seguridad social son:

A) Sistema de Distribución. En este sistema el paquete financiero se distribuye entre los contribuyentes por medio de cobros anuales e indemnizaciones generales. También con las siguientes ventajas según M. Goury, citadas por Arce Cano: 1) La empresa podría redistribuir fácilmente el paquete financiero, ligero al principio, y se podría adaptar gradualmente a las nuevas condiciones. 2) Las empresas contarían con mayores cantidades de dinero que requerirían en cualquier momento y con mayor ganancia que en aquellas condiciones donde se contrata un agente/compañía de seguros. 3) La salud financiera de cada empresa no interferiría con las indemnizaciones de los empleados, pagos de retiro o atención médica. Al contrario, el sistema tendría las siguientes desventajas: 1) este sistema crea cargos financieros muy pesados para algunas empresas (en especial las pequeñas) con diferentes grados que son difíciles de prevenir; 2) el Sistema de Distribución está basado en la esperanza, posiblemente quimérica, de que aquellos que contribuyen nunca van a desaparecer o disminuir considerablemente de número; 3) es opresivo porque sólo puede sobrevivir cuando su naturaleza es impuesta obligatoriamente a los empleados y patrones.

Arce Cano agrega: “El Régimen de Distribución podría ser muy costoso para el seguro social por el incremento de beneficiarios. Si no se incrementan las contribuciones, el estado tendría que proveer de más capital a la institución por medio de un incremento a los impuestos (que no siempre incrementa proporcionalmente al beneficio dado). Las reservas actuariales tienen que ser consideradas como un medio para equilibrar las cuotas con el beneficio, evitando un incremento desproporcional y como una garantía en contra de la participación del estado. La inversión de reservas permite que personas fuera del sistema contribuyan al enriquecimiento del mismo por el pago de intereses cuando el dinero se invierte en sus proyectos.” (Arce, 1972: 456).

B) Sistema de Capitalización. En este sistema las contribuciones son establecidas por medio de cálculos actuariales para constituir un fondo financiero. Este sistema se puede aplicar en términos individuales: donde la contribución es diferente para cada individuo dependiendo de su condición y tiempo en el lugar de trabajo; o puede ser de naturaleza colectiva: donde el medio principal se determina para cubrir a la colectividad como un todo, sin importar el estatus laboral o permanencia en el trabajo. Las ventajas de este sistema son: 1) Los cargos financieros son teóricamente constantes; 2) la variación del personal no tiene un impacto en el funcionamiento de la institución; 3) se puede proveer de indemnización en cualquier momento sin dañar ningún otro interés. Las desventajas son: 1) inmoviliza grandes cantidades de capital si no se invierten en la economía; 2) los cálculos son más difíciles y por lo tanto es más fácil cometer errores que llevarían a injusticias por falta de experiencia; 3) las condiciones económicas pueden hacer que los cálculos se vuelvan obsoletos con el tiempo y, por lo tanto, comprometer a todo el sistema financiero” (Arce, 1972: 458).

Una vez más Arce Cano señala: “El llamado sistema de Capitalización o Reservas Actuariales es el que se asemeja más al usado por las aseguradoras privadas y permite acumular grandes cantidades de capital. Las cuotas dadas con anticipación son incrementadas con los intereses compuestos de las inversiones de un fuerte flujo de capital suficiente para cubrir todos los beneficios futuros sin utilizar las contribuciones actuales de los miembros. En teoría, el interés se usa para pagar los beneficios y las contribuciones se suman al capital. Este sistema, como es fácil de entender, es satisfactorio para las generaciones jóvenes, en especial para el retiro, pero no provee de protección suficiente en caso de muerte prematura o incapacidad; por otra parte, es muy perjudicial si este sistema es adoptado desde el principio y los ciudadanos mayores se incorporan a él. Con el sistema colectivo, las desventajas son superadas porque el tratamiento a las personas se toma como un grupo y el único pago es una contribución promedio.” (Arce, 1972: 245).

Un gran obstáculo que ha tenido el seguro social en nuestro país, ha sido la falta de reservas actuariales. Desde el inicio de sus operaciones, el IMSS -y más tarde el ISSSTE- proporcionaron servicios médicos, entre otros beneficios, a sus nuevos miembros aunque los cálculos se hicieron para prestar servicios después de cinco años de comenzar a recibir cuotas, pero la presión política y fueron más fuertes.

Esta situación –escribe Arce Cano- de naturaleza difícil, se agravó por un hecho explicable pero con resultados alarmantes: la gran demanda de servicios por parte de los miembros afiliados (y sus familias) del nuevo instituto. Es cierto que se había anticipado a una respuesta importante pero la falta de esos servicios provocó una demanda más fuerte que la esperada y posiblemente un abuso mayor. (Arce, 1972: 258).

Se puede coincidir con Arce Cano cuando dice: “Aunque sea cierto y varios autores dicen lo mismo, en los primeros años de este tipo de seguro social, al principio no acumula altas cantidades de dinero para las reservas actuariales porque el ingreso es menor a los gastos, así que la reserva debe de ser constituida poco a poco y debe ser intocable” (Arce, 1972: 260).

Pero el mayor problema es que esas reservas nunca fueron constituidas como reservas matemáticas; fueron principalmente invertidas en la infraestructura: instalaciones médicas, complejos administrativos, centros vacacionales, instalaciones deportivas (incluyendo estadios) y otros. Esto ha empobrecido la situación global de la seguridad social.

El problema ha sido reconocido por uno de los expertos de finanzas del seguro social, Carmelo Meza Lago, quien señala que “...la composición de los portafolios de inversión es decisiva para proveer de salud financiera a las instituciones de Seguridad social. México tiene el 84% de sus reservas financieras en instalaciones. La inversión de reservas financieras en instrumentos a corto plazo representa entre el 73% y el 77% y esto representa menor ganancia que en instrumentos a largo plazo.” (Meza, 1992: 235).

Más adelante, continúa diciendo: “En México la ley estableció que el 85% de las reservas financieras del IMSS deben ser invertidas en instalaciones médicas como hospitales, edificios administrativos, lugares para guardería, equipo y mobiliario médico. En 1989, el 87% de las inversiones fueron hechas en este tipo de infraestructura y el Actuario en Jefe del Instituto advirtió a la Mesa Directiva que no sería posible vender las propiedades adquiridas y por lo tanto la recuperación sería nula y por ende los sistemas de pago para el retiro tendrían serios problemas financieros en los primeros años del siglo 21. En 1990 se cambió el acta del Seguro Social, estableciendo que las reservas financieras deben invertirse en instrumentos financieros y permitiendo la inversión de hasta 5% de esas reservas en el mercado de valores (Soto, 1990). Es razonable que esto mejore en la presente década, especialmente si el índice de inflación baja” (Meza, 1992: 235).

Además las devaluaciones subsecuentes de la moneda mexicana provocaron inflación por la carrera constante entre los salarios y los precios cuando la gente trataba de comprar cosas en períodos de tiempo cortos para que la moneda no se depreciara más y por lo tanto los bienes subieran más rápido de precio. Esto también dañó la salud financiera de las instituciones de la seguridad social. (Arce, 1972: 360).

Como ya se ha mencionado, el incremento en las cuotas o contribuciones a la seguridad social - particularmente en el caso del IMSS - han llegado al tope impuesto por la apertura de la economía a su socio comercial mayor. Por un lado, incrementar las contribuciones pondría a la economía mexicana en una posición difícil en contra de los Estados Unidos y Japón en particular

Por el otro, un alza en las contribuciones incrementaría el problema de la evasión de impuestos, también estimularía la economía informal y la evasión del sistema de contribuciones para la seguridad social que protege a los trabajadores.

## **6. Estructura interna de la seguridad social**

Una de las principales contribuciones de la seguridad social, es el desarrollo de seguros encaminados a la protección de sus derechohabientes en materia de salud pública, por lo que es necesario detenerse en este punto, que forma parte esencial en la estructura de la seguridad social en México.

Así, estos seguros pueden ser catalogados en las siguientes categorías:

### **6.1. Seguro de Enfermedad y Maternidad**

El proteger la salud de los mexicanos ha sido una de las responsabilidades del IMSS y del ISSSTE desde su creación hace más de 50 años. Por medio del seguro de enfermedad y maternidad se ha otorgado atención médica a aquellos trabajadores enlistados en un trabajo regular de nómina y a sus familias.

La cobertura y los logros médicos que se hacen a diario representan una gran contribución a la sociedad por parte del IMSS y del ISSSTE. Sin embargo, esta rama del sistema está enfrentando una situación delicada que se tiene que resolver para preservar el servicio que funciona para millones de usuarios.

Los logros históricos de las instituciones se deben de resaltar. A 1999, la infraestructura del seguro social en su rama obligatoria está compuesta de 61,495 unidades del IMSS y de 15,373 unidades del ISSSTE de 1er nivel (unidades de medicina familiar); 227 hospitales del IMSS y 56 del ISSSTE de 2do nivel (hospitales generales); y 42 hospitales del IMSS y 11 del ISSSTE de 3er nivel (hospitales altamente especializados).<sup>57</sup>

En estas unidades trabajan más de 230,000 personas para el IMSS y 57,500 para el ISSSTE, de las cuales el 6.7% son médicos generales, 6.6% especialistas, 33.4% enfermeros, 6.9% equipo médico, y 46.4% auxiliares y otros.<sup>58</sup>

La población que recibe atención médica en esas instalaciones se estima en 37 millones de asegurados para el IMSS y para el ISSSTE en 9.25 millones, que incluye a 10,293,000 personas de seguro obligatorio para el IMSS y 2,573,250 para el ISSSTE; 1,432,736 pensionados para el IMSS, 358,184 para el ISSSTE y para las familias de estos dos grupos por todo el país.<sup>59</sup> El incremento de la cobertura ha sido la tendencia deliberada de esta rama de los institutos desde su creación.

La contribución de los institutos a la salud general de los mexicanos es de completa relevancia. En un día normal el IMSS da atención médica a 367,930 personas, 25,670 estudios radiográficos, 3,452 intervenciones quirúrgicas y un promedio de 86 niños nacen cada hora en sus instalaciones.

Según José Narro Robles aquéllos que tienen derecho legal a recibir los beneficios del seguro de enfermedad y maternidad son: 1) el empleado que adquiere el estatus de asegurado, 2) el pensionado por incapacidad por vejez, viudez u orfandad de consanguíneos, 3) la esposa o concubina de un miembro formal, 4) el esposo o concubino de un miembro formal con algunas condiciones, 5) los niños menores de 16 años del miembro formal, 6) los hijos e hijas mayores de

---

<sup>57</sup> Subdirección General de Obras, IMSS, 1995 Anuario Estadístico, ISSSTE, Subdirección General de Finanzas (México: ISSSTE, 1998).

<sup>58</sup> Coordinación de Atención Médica, IMSS, 1995.

<sup>59</sup> Informe sobre la población asegurada, IMSS, Diciembre de 1994.

25 años, mientras puedan demostrar que son parte del Sistema Educativo de la Nación, o ellos mismos si no son capaces de sostenerse trabajando en un trabajo formal por alguna enfermedad crónica, física o defecto psicológico 7) los hijos e hijas mayores a los 16 años que reciben subvención familiar, 8) el padre y la madre del miembro formal mientras que vivan en la casa del mismo (Narro, 1992: 345).

Es fácil adivinar que los importantes logros antes mencionados han tenido una gran influencia en el comportamiento de diferentes indicadores en nuestro país. Por otro lado, el perfil económico del país ha cambiado y por ésto en la misma nación coexisten enfermedades típicas de países desarrollados (crónico degenerativas) y de países subdesarrollados (infecciosas).

A pesar de los logros alcanzados, la rama de Enfermedades y Maternidad se enfrenta a serios problemas con relación a la satisfacción del cliente y su situación financiera, ambas áreas requieren pronta atención.

En términos generales, la rama presenta algunas ventajas:

- El país tiene un sistema que provee de atención médica de una forma institucional que le asegura a la población en nómina y a su familia acceso a una estructura médica altamente desarrollada sin importar el nivel de ingreso o la localización geográfica.
- El sistema tiene una estructura organizada en regiones geográficas y niveles que permiten a las unidades médicas articularse en una red nacional para optimizar recursos y dar servicio a la población.
- El acercamiento es muy efectivo en cuanto a auscultación, diagnóstico, y tratamiento del paciente en el mismo día para que éste pueda ser reincorporado a su propio entorno lo antes posible y así reducir costos.
- Por lo arriba mencionado y también debido a otros factores, ha sido posible dar atención médica, sin detrimento del servicio con 1.07 camas por cada 1000 usuarios<sup>60</sup> de toda la población con derecho a ésto.
- El Instituto es una importante fuente de formación de capital humano para el resto del sector médico del país.
- El IMSS es un gran proveedor de investigación básica y clínica.

---

<sup>60</sup> Dirección de Prestaciones Médicas, IMSS, 1995

- El sistema financiero no establece distinción alguna con respecto a cuotas por edad, condición de salud o número de dependientes familiares.
- El Instituto ha contribuido en la lucha contra la mortalidad y morbilidad de la población en general y de la infante-maternal en particular, con un importante incremento en el promedio de vida de la población en general.
- La cobertura del seguro es muy amplia. Incluye todos los gastos desde diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de cada paciente con cualquier enfermedad, incluyendo también aquellas que ya existían, y más aún, incluye seguro de maternidad y estipendio, independientemente de la edad
- No hay límite ni de tiempo ni de gastos por enfermedad de cada paciente.

Sin embargo, además de la problemática general de los Institutos, la rama de Enfermedad y Maternidad enfrenta las siguientes debilidades:

- Hay un desequilibrio financiero en los servicios médicos.<sup>61</sup>
- El proceso de edad progresivo en la población y el incremento en el promedio de vida sube los costos del sistema, haciendo el estatus financiero más precario.
- El sistema financiero no promueve la creación de nuevos empleos o el incremento salarial. De la misma manera, evita el incremento en la cobertura y permite la subdeclaración, especialmente dentro de las pequeñas empresas por el difícil proceso de fiscalizarlas.
- Las cuotas están relacionadas a los salarios y no a los costos del servicio.
- Los regímenes modificados han mostrado ser una pesada carga financiera, provocando en la institución un déficit de 119.25 millones de dólares para el IMSS y de 29.81 millones para el ISSSTE en 1994.<sup>62</sup>
- Hay una dinámica de trabajo que no permite el mejoramiento personal lo que genera una falta de motivación e impide una mejor calidad y eficiencia en el servicio, especialmente de primer

---

<sup>61</sup> Gustavo Arce Cano nos dice: "La rama de enfermedad y maternidad sufrió un importante desequilibrio debido a que proveyó de servicios médicos y farmacéuticos a los miembros del Instituto desde su promulgación en 1941. Los cálculos actuariales se basaron en proveer de dichos servicios después de 5 años de operación del sistema. Sin embargo, con el deseo de satisfacer las demandas de la clase trabajadora, el congreso consideró conveniente poner en vigencia desde el principio los derechos de los empleados. De cualquier forma, este divorcio entre la norma legal y los cálculos actuariales produjo un inevitable desequilibrio económico." (Arce, 1972: 457) Y continúa diciendo acerca de los desequilibrios financieros: "Pero las cuotas no sostenían al instituto. Fue necesario revisar las cuotas en 1947, de acuerdo con las nuevas necesidades que los cambios en la legislación generaron. Los principales factores que empujaron la reforma a la Ley del Seguro Social fueron el desequilibrio financiero de la rama de enfermedad y maternidad así como la alteración del estado económico del país debido al incremento en los salarios, precios y la devaluación de la moneda que el país sufrió, después del final de la guerra" (Arce, 1972: 458)

<sup>62</sup> Dirección de Finanzas y Sistemas, IMSS, 1995.

nivel. Aquellos que trabajan más y mejor no reciben un mejor salario que aquellos que no lo hacen.

- El modelo de atención en este sistema no permite una relación cercana entre el médico y el paciente lo que va en contra de la calidad del servicio brindado y la confianza del usuario.
- La centralización del Instituto, junto con la capacidad de las unidades médicas de proveerse a sí mismas de recursos han provocado que el abastecimiento de medicinas y material estén en un déficit constante. Este sistema de abastecimiento altamente ineficiente ha generado varios problemas al momento de otorgar el servicio.
- El retraso en el servicio es de horas a días en el primer nivel, de días a semanas en el segundo, y de semanas e incluso meses en el tercer nivel de atención.
- Las decisiones administrativas con referencia al segundo y tercer nivel son tomadas sin considerar sus necesidades específicas o con poca coordinación con las unidades médicas donde surgieron estos problemas. Esto genera ineficiencias constantes en el servicio y en la distribución financiera.
- El sistema para declarar la validez de los derechos de los usuarios es obsoleto e ineficiente. Genera quejas múltiples con respecto a la atención a aquellos que tienen derecho y a aquellos que no lo tienen. Esto también afecta la condición financiera de la Institución.
- El segundo y tercer nivel producen gastos excesivos en los servicios generales y en los procesos de diagnóstico limitando la posibilidad de inversión y actualización de instalaciones y equipo.
- Hay una creciente insatisfacción de los usuarios y prestadores de atención, en particular aquellos en primer nivel de atención.
- La diferencia de salarios dentro de la institución ha bajado considerablemente: mientras que un médico general gana menos que uno en una institución privada un administrador o un médico auxiliar gana casi el doble de aquellos en el sector privado.

## **6.2. Seguro por Incapacidad, Vejez y Muerte**

La rama de Incapacidad, Vejez Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM) comenzó en 1944 como un instrumento financiero capaz de garantizar los niveles mínimos de bienestar a un gran número de la población que por razones de incapacidad o vejez dejaron su trabajo. Al mismo tiempo proporcionaría recursos económicos a los familiares de un empleado fallecido. Los



recursos para este seguro representan el 8.5% del salario cotizado dado de una manera tripartita: el Estado, el empleado y el patrón, un tercio cada uno.

La distribución del seguro, antes de la reforma de mayo de 1996, como sigue:

- Incapacidad o muerte, 3%
- Vejez, 2.8%
- Servicio médico a personas pensionadas, 1.5%
- Gasto administrativo, 0.6%
- Beneficios sociales (Seguro Social), 0.4%

Desde el principio, las reservas actuariales fueron destinadas para construir u obtener las instalaciones para que operara el Instituto y a otras actividades y nunca para crear las reservas financieras que el Instituto pudiera necesitar para enfrentar obligaciones futuras. Por lo tanto, el seguro opera como un fondo distributivo que es generado por los trabajadores activos. Esto crea un sentimiento de solidaridad entre generaciones a costa de la nula acumulación y la preocupante disminución en el número de contribuyentes al sistema.

Como resultado de la inflación de la década de los 70's y 80's, y porque las pensiones no tenían un mecanismo de indexación, la cantidad recibida por el retirado sufría de una gran erosión que fue parcialmente corregida en 1989 cuando se implementaron las "pensiones dinámicas".<sup>63</sup>

Desde 1944 y por múltiples modificaciones a la ley, los beneficios se han incrementado substancialmente: pensiones a la familia ascendente, reducción del número de contribuciones requeridas al sistema<sup>64</sup>, asistencia médica a personas pensionadas y miembros, ayuda asistencial, incremento en el número de pensiones, índice de pensiones de acuerdo al salario mínimo y a incrementos en el porcentaje del salario mínimo a la pensión de hasta el 100%.

Sin embargo, las cuotas a los institutos se incrementaron sólo dos veces: el 1o de enero de 1991, donde las cuotas subieron de 6% a 7% del salario, incluyendo un incremento anual de 0.2% hasta 1996 para alcanzar 8%; y 0.5% agregado en 1993.

---

<sup>63</sup> El monto de la pensión se encontraba ligado a las dinámicas del salario mínimo, es decir, si el salario mínimo aumentaba, la pensión o jubilación aumentaba en la misma proporción, esto ayudando al ingreso recibido por el retirado y el pensionado. Aún más, en los últimos ocho años, la proporción del salario mínimo que representaba la pensión o jubilación se incrementó del 35% del salario mínimo en 1989 al 100% en 1995.

<sup>64</sup> Invalidez y muerte, de 200 a 150; Edad Avanzada, de 700 a 500.

Según el Centro de Estudios sobre Seguridad Social (CEDESS) "... en el sistema actual, ni siquiera cotizando contribuciones durante 40 años con el nivel más alto sería suficiente para financiar la pensión mínima para un retirado casado" (CEDESS 1995). Por lo tanto la mayoría de los retirados están recibiendo mucho más de lo que contribuyeron al sistema -sin embargo piensan justo lo contrario- dado al incremento de beneficios y de ahí el desequilibrio financiero.

Según los estudios, otro factor trascendental es el cambio en la pirámide demográfica. En otras palabras, aquellos jóvenes que contribuyen al sistema están creciendo a un paso más lento que aquellos retirados que están recibiendo los beneficios. Aunque el sistema es todavía relativamente joven, la tasa de incremento de retirados es de 5.7% por los próximos 20 años y la de los contribuyentes al sistema es de sólo 2.6%.<sup>65</sup>

En el mismo sentido, la expectativa de vida está aumentando y por lo tanto la institución tiene que proveer con soporte financiero al retirado por periodos de tiempo más largos. La expectativa de vida en 1960 era de 77.9 años para hombres y de 78.4 años para mujeres; en 1995 era de 83.6 para hombres y 85.7 para mujeres<sup>66</sup>. Para el año 2030 será de 84.61 para hombres y de 86.49 para mujeres. Por lo tanto se estima que el Instituto le dará beneficios al retirado por 30 años mientras tanto el tiempo promedio de las contribuciones es de 23 y el mínimo a contribuir es de 11 años.

En relación a la cobertura es posible decir que hay importantes problemas también. La mayoría de la cobertura es para aquellos que están en un trabajo formal y en una nómina; aunque existe la posibilidad de entrar al IMSS por trabajadores independientes -mediante contribuciones voluntarias-, los estímulos no son suficientes para capturar una importante población de auto-empleados o en el sector informal de la economía.

Además, bajo el presente esquema un trabajador perdería sus derechos y cualquier cantidad de contribuciones hechas si él o ella cambia de un trabajo en el sector privado a uno en el sector público o en el ejército sólo porque están inscritos en regímenes diferentes.

La evasión y la subdeclaración son un problema importante en la salud económica de los institutos. Un empleado con alto ingreso que empezó a contribuir relativamente tarde al régimen

---

<sup>65</sup> Datos de CEDES. 1995

<sup>66</sup> Datos de CEDES. 1995

tendrá todos los incentivos para subdeclarar su ingreso real porque más contribuciones no significan más pago de pensión.

Un empleado con bajo ingreso tiene todo el incentivo para contribuir sólo durante un pequeño período de tiempo porque contribuir por más tiempo no significa más dinero en el pago de la pensión. Por lo tanto no hay una relación directa entre las contribuciones y los beneficios, lo cual daña fuertemente la motivación de incrementar su participación al sistema por parte de aquellos que reciben los beneficios.

*Es trascendental hacer notar que aunque este seguro está en grave riesgo, 4.7% de todos sus ingresos son destinados para financiar las prestaciones sociales y por lo tanto el desequilibrio financiero es aún mayor. Los beneficios sociales están poniendo en riesgo el ingreso futuro del pensionado.*

### **6.3. Ahorrando para el Sistema de Retiro (SAR)**

Esta rama de seguro del Instituto era complementaria al IVCM y representaba el 2% del salario del empleado dado por el patrón a un fondo especial implementado en los bancos y que sería dado al retirado con su primer pago de pensión. Por su nueva implementación y baja ganancia para los bancos, cuando se trata de un empleado de bajo ingreso, el programa está experimentando múltiples problemas y está bajo una fase de estudio para ser rediseñado.

### **6.4. Seguro de Riesgos Laborales**

El Seguro de Riesgos Laborales fue creado para proteger el ingreso y la salud del empleado en su lugar de trabajo y en el momento en el que se está desplazando hacia el mismo. También está hecho para proteger a aquellas empresas que tendrían que incurrir en grandes gastos por un accidente en el lugar de trabajo y por lo tanto la viabilidad de la misma peligraría.

Este seguro es financiado únicamente por el patrón<sup>67</sup> promediando 2.5% del salario del empleado. Los beneficios económicos que los miembros reciben de este seguro -pensiones- se basa en reservas actuariales que se acumulan por las contribuciones del patrón -y son abonadas al IVCM-; los beneficios médicos de este seguro son financiados por un fondo colectivo y están relacionadas al seguro de Enfermedad y Maternidad.

Aunque existe la infraestructura para dar servicio a cualquier empresa que lo necesite, este seguro presenta problemas severos. El incremento notorio en la expectativa de vida está afectando la viabilidad de los beneficios económicos para los miembros del Instituto. La expectativa de vida ha subido 80% desde 1943 que fue el año cuando todo el cálculo matemático fue hecho para los beneficios dados por el IMSS. Particularmente el caso de aquellos miembros que reciben beneficios y llegan a la vejez por su alto riesgo de desarrollar enfermedades crónicas y degenerativas.

El otro problema que este régimen enfrenta es el incremento inesperado de beneficios no considerados en la ley original y proyecciones, como: aumento en la cantidad de pago de pensión, la reducción de requerimientos para obtenerla, la inclusión de accidentes automovilísticos como parte del seguro, la extensión de pagos de pensiones a huérfanos de 16 a 25 años y de por vida si demuestran que están discapacitados.

Por último, esta rama constituye un alto costo administrativo y presenta falta de planeación en las fórmulas para calcular los beneficios entre las diferentes industrias, por lo tanto, otra vez, el bienestar financiero de esta rama está en riesgo.

## **6.5. Seguro de Guardería**

El servicio de guardería se ofrece en la institución desde 1973 y está concebido para dar atención, servicio y educación a niños menores de 6 años de todas las madres que son miembros del IMSS o del ISSSTE y que se quieren integrar al mercado laboral al igual que el resto de la población económicamente activa. El seguro se financia con el 1% del salario del empleado proporcionado por el patrón -ya sea de una empresa privada o estatal-.

---

<sup>67</sup> Arce Cano nos dice "El principio del seguro de riesgos laborales tiene como consecuencia el dar completa responsabilidad al empleador no sólo de reparar el daño en caso de accidente o enfermedad debido a las condiciones de

En 1994 el IMSS contaba con 455 instalaciones de guardería con un total de 61,737 espacios y el ISSSTE con 113 con un total de 15,434 espacios para dar atención a esos niños. Aunque el personal y las instalaciones han aumentado en un 100% en los últimos 10 años, la cobertura de los institutos es muy baja, da servicio sólo al 14.12% de la demanda real y al 9.8% de la demanda potencial.<sup>68</sup>

El espacio entre la demanda real y la población con servicio es cada vez más grande, así que más niños se están quedando sin este beneficio lo que impide a miembros del sistema que son madres incorporarse al mercado laboral con una oportunidad igual a la de sus competidores.

El sistema tiene que resolver varios problemas: Un alto ausentismo de personal; algunos niños sin derechos son aceptados por falta de control; la locación de las instalaciones fue más bien cosa de disponibilidad y costo en vez de proximidad a importantes centros de trabajo donde se requería el servicio.

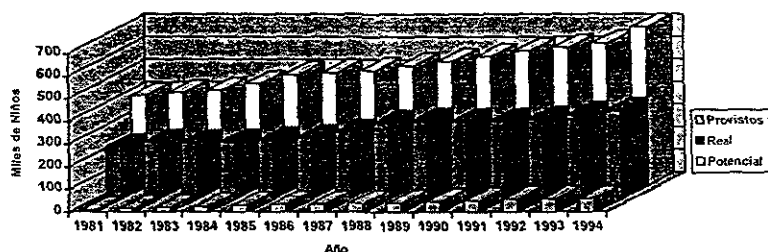
Pero por encima de todo, el estatus financiero del Seguro de Guardería peligra por la falta de autonomía de su administración. Aunque las cuotas por este servicio han sido recolectadas en tiempo y oportunidad, ha habido una transferencia financiera de este seguro a otros, principalmente el seguro de Enfermedad y Maternidad. Particularmente esta última circunstancia previene al seguro de expandirse más rápidamente y de tomar decisiones a largo plazo.

---

trabajo, sino también por culpa no intencional de parte del empleador o simplemente por azar" (Arce 1972: 282).

<sup>68</sup> Coordinación de Guarderías, IMSS, 1995

## Servicios de Guardería Provistos, Demanda Real y Potencial



### 6.6. Prestaciones Sociales

En el año de 1956 aparecieron las Prestaciones Sociales, no como una rama del seguro sino como cumplimiento con los artículos 77,107 y 128 del Acta de Seguridad social. En 1973 los programas se expandieron y comenzaron las obras hacia la construcción y administración de centros vacacionales y de readaptación al trabajo y también de Servicios Velatorios, entre otros, con el objetivo de incrementar el nivel de vida de los miembros del instituto.

Por estas reformas las Prestaciones Sociales otorgadas por los institutos han cambiado de estándares y énfasis al través de los años. Primero, se puso mayor atención en promover las artes y la cultura y hacerlas accesibles a los trabajadores desarrollando una importante infraestructura de teatros y subsidiando actividades artísticas; segundo, los deportes alcanzaron el centro de la atención institucional, logrando un alto rendimiento y excelencia por toda la nación así como en competencias internacionales; por último, y por las condiciones socioeconómicas del país en ese tiempo, el énfasis fue puesto en incrementar los niveles de vida y en la capacitación en profesiones técnicas que ayudarían como un complemento en el ingreso regular de la familia.

Los beneficios sociales han tenido un impacto importante en las comunidades cerca de la ubicación de esas instalaciones. Aquellas cooperativas que originalmente se llamaban “La Casa de la Mujer Asegurada”, hoy “Centros de Seguridad social” han demostrado tener una presencia

fuerte entre las comunidades de bajo ingreso donde están situadas, particularmente porque están abiertas al público en general.

Pero precisamente por ésto, dar servicio a miembros y no miembros, ha provocado enormes críticas ya que la población principal debería de ser únicamente la gente afiliada a la institución por ser el origen de las contribuciones y el argumento principal por el cual las autoridades promocionan estas actividades. En otras palabras, aun cuando los beneficios sociales han logrado consolidar una presencia fuerte en comunidades específicas, tienen poco o nada que ver con las tareas sustantivas del IMSS y el ISSSTE: poco se hace por la salud general de los asegurados o de su ingreso real.

Algunos rubros, considerados dentro del paquete de beneficios sociales otorgados por los institutos de seguridad social, que contribuyen a la problemática general son los siguientes:

#### **6.6.1. Sistema de Tiendas**

El Sistema Nacional de Tiendas para los Trabajadores surge en 1954 con el propósito de ayudar a incrementar el poder adquisitivo de los miembros del IMSS y del ISSSTE por venta de productos básicos a un menor precio que en el mercado regular. Son 149 las tiendas que abrieron el IMSS y 37 el ISSSTE para el público en general y en aquellas comunidades donde las empresas comerciales tienen una presencia débil, funcionan como reguladores de precios.

Sin embargo, por los diferentes problemas enfrentados por las mismas, los beneficios de los trabajadores se han desvanecido y las tiendas representan una carga financiera para la institución. El déficit financiero de las tiendas ha subido sistemáticamente, en 1994 era de \$16,750,000.00 para el IMSS y de \$4,187,500.00 para el ISSSTE y en 1995 se calculaba en \$28,500,000.00 y \$7,125,000.00 respectivamente.

Según el CEDESS estos son algunos problemas que afronta el sistema de tiendas:

- Las tiendas en general tienen un excedente de personal de por lo menos 18% y el salario de los empleados de las mismas es mayor a su equivalente en las empresas privadas. Por lo tanto, el pago del personal constituye el 80% de los gastos del sistema

- Los pequeños robos han menmado constante y significativamente las ganancias de las tiendas y es consecuencia directa de los enfrentamientos entre los mismos empleados, la ausencia de mecanismos de detección, así como la falta de sanción de esos actos
- El sistema de reabastecimiento es muy ineficiente debido a la mala ubicación de las tiendas, a las áreas pequeñas de almacenamiento, mal sistema de inventarios y bajas cantidades adquiridas
- Los altos costos de operación provocan desequilibrio financiero y por lo tanto los precios no son significativamente más bajos que en empresas privadas (3% menos y disminuyendo). Comparativamente, los costos de las empresas privadas son 17% menos que en el sistema público
- Los días y horarios son muy limitados comparados con los del sector privado, no hay lugar de estacionamiento, el tamaño en sí de la tienda es muy reducido y funcionan con estrategias obsoletas y sin aplicación de técnicas de mercado
- El acceso a dichos comercios se ha abierto al público en general cuando inicialmente era únicamente para los trabajadores de los institutos

### **6.6.2. Centros Vacacionales**

En 1964 el IMSS comenzó a operar centros vacacionales (Oaxtepec siendo el primero); este servicio tiene su base legal en el artículo 234 del Acta del Seguro Social y pretendía proporcionar un servicio necesario para el bienestar del empleado, sin embargo, ha alcanzado a la población de bajos ingresos dado que los centros vacacionales han sido abiertos al público en general. En 1994, 1,737,673 usuarios del IMSS y 434,418 del ISSSTE fueron beneficiados por este servicio.

Los centros vacacionales también representan una carga financiera para el Instituto. Este servicio reportó un déficit en 1994 de \$4,000,000.00 para el IMSS y de casi \$1,000,000.00 para el ISSSTE y una baja en la asistencia de 36.4% en el periodo 1989-1994 por la poca flexibilidad del presupuesto, falta de mantenimiento e innovaciones. Como es evidente, las inversiones realizadas en los centros vacacionales privados han atraído más a los asistentes.



### **6.6.3. Velatorios**

Los servicios velatorios tienen sus fundamentos legales en el Artículo 234 del Acta de Seguridad social y también en la reglamentación interna del IMSS y del ISSSTE donde se especifica que cualquier empleado que muera dentro de las instalaciones de los Institutos recibirá el beneficio de los Servicios Velatorios. 16 unidades en 12 estados para el IMSS y 4 para el ISSSTE están actualmente funcionando en el sistema. Sin embargo, esta prestación se ha extendido hacia los familiares de los asegurados.

Este servicio tiene un impacto positivo en los beneficiarios y también representa un ahorro sustancial para la rama médica del IMSS debido a los altos costos de las empresas privadas. Este es uno de los pocos servicios de los Institutos que actualmente tiene un superávit: unos modestos \$500,000.00 para el IMSS y \$125,000.00 para el ISSSTE.

Sin embargo, los servicios son ineficientes, los beneficiarios constantemente se quejan de la burocracia y la distribución geográfica es todavía muy limitada.

### **6.6.4. Centros de Seguridad social**

Estos Centros de Seguridad social, cuya función consiste en otorgar capacitación y cursos diversos a la comunidad, tienen una presencia muy importante dentro de las comunidades donde están situados. 116 Centros de Seguridad social para el IMSS y 29 para el ISSSTE están distribuidos por toda la nación, y de 1991 a 1994 más de 3,202,000 personas han recibido los beneficios de esas instalaciones por parte del IMSS y 800,500 por el ISSSTE. Los Centros están abiertos al público en general y prestan mayor atención a los grupos que la necesitan más: madres, niños, personas mayores e inválidos.

Los problemas que actualmente de esta rama son que las actividades necesitan ser modernizadas, las instalaciones necesitan mantenimiento y no se cumple con los fines del Instituto porque la mayoría de las personas que asisten no son miembros de los Institutos y estos Centros no están ligados a las unidades de salud familiar, por lo tanto no contribuyen a mejorar la salud general de los miembros.

### **6.6.5. Teatros**

Durante los años 60's el IMSS y el ISSSTE adquirieron teatros en la mayoría de los estados y actualmente el Instituto cuenta con la infraestructura cultural más grande de la nación. Esta cadena está integrada por 74 y 18 teatros respectivamente, que se mantienen por medio de un fideicomiso cuya entrada principal de dinero es la renta de dichas instalaciones y es administrada independientemente del resto de las finanzas del Instituto.

Sin embargo, la autonomía del fideicomiso no ha evitado que dañe las finanzas de toda la institución. En 1993 el fideicomiso produjo una entrada importante de \$1,905,789.00 para el IMSS y de \$476,447.00 para el ISSSTE, pero los costos globales de operación y mantenimiento fueron de \$4,339,039.00 y de \$1,084,760.00 respectivamente.

La mala administración y falta de mantenimiento ha causado que la concurrencia a los teatros disminuya. Según el CEDESS durante el periodo 1991-1994 el número de personas que asistieron a los teatros fue desde 3,127,000 para el IMSS y 781,750 para el ISSSTE en 1991 hasta 2,586,000 y 646,500 respectivamente en 1994.

Lo que es más, la administración de los teatros no va de acuerdo con las metas de los Institutos que están relacionadas más bien a proveer de apoyo médico y económico a sus miembros afiliados.

### **6.6.6. Centros Deportivos**

Por las buenas instalaciones deportivas ofrecidas por el IMSS al deporte nacional, el IMSS siempre ha sido relacionado con los deportes de alto rendimiento de la nación, particularmente porque provee de servicio al público en general. Durante el periodo 1991-1994 casi 12,000,000 de personas usaron las instalaciones deportivas del IMSS anualmente.

Lo obtenido por el fideicomiso de deportes del Instituto fue de 2'624,250.00 y sus costos directos de operación fueron de 2'818,790.00. Según el CEDESS estas cifras no incluyen costos indirectos como la depreciación de las instalaciones, así como el personal administrativo dentro

del área institucional, entre otros. También el apoyo de la rama IVCM del IMSS a este rubro ha disminuido, lo cual ha provocado un deterioro serio de las instalaciones deportivas

A pesar de ser un centro importante para la recreación de los empleados y un gran apoyo para el deporte nacional, existen grandes problemas que afectan a la institución. Para mencionar algunos, podemos decir que muchas instalaciones están muy distantes de cumplir con las metas de toda la rama, como estadios masivos de béisbol y fútbol; la cuota de recuperación no ha sido incrementada en mucho tiempo y esto disminuye la salud financiera de esta rama, algunas de las instalaciones deportivas no son usadas a toda su capacidad o están considerablemente deterioradas.

## CAPÍTULO IV

### *LA ACTUALIDAD: LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS AÑOS NOVENTA.*

El cuarto capítulo es una descripción puntual de la reforma, la cual recorre algunos de los artículos modificados, las principales justificaciones ofrecidas por la autoridad, las opiniones de distintos estudiosos del tema, así como breves comentarios acerca de las experiencias en otros países.

Durante la actual administración del Presidente Ernesto Zedillo se ha observado continuidad de los postulados neoliberales, al seguir políticas de estricto control tributario y disciplina fiscal, búsqueda de nuevas opciones para privatizar (Ferroviales, Aeropuertos, Petroquímica Secundaria y Comisión Federal de Electricidad); apoyo al esquema privatizador al refinanciar el rescate carretero; el Rescate Bancario o Fobaproa (hoy IPABE), renovación del Poder Judicial; continuación de programas sociales de rescate social como solidaridad y la alianza para el campo (PROCAMPO); lucha contra desastres naturales; asesinatos, ajustes de cuentas e inseguridades como la lucha del gobierno federal contra las mismas; la continuación de un conflicto de baja intensidad con la guerrilla Zapatista y el empantanamiento del diálogo; una transformación de las instituciones políticas locales (el jefe de Gobierno del Distrito Federal es ahora electo y no designado); mayor alternancia de partidos en los gobiernos locales y en general, mayor democratización en las instituciones políticas del país.

Sin embargo, para este trabajo de investigación resultan torales dos temas específicos: la crisis, el ahorro y la reforma. Puesto que la experiencia en México apenas empieza, en este capítulo se encontrarán referencias jurídicas frecuentes, ya que es con lo que se cuenta hasta ahora, junto con las especulaciones de distintos expertos y los resultados incipientes de las entidades respectivas.

#### **1. La nueva debacle económica**

El Dr. Ernesto Zedillo toma posesión como Presidente de la República el 1ero. de diciembre de 1994 habiendo logrado la mayor votación de la historia. Veintiocho días después se anuncia una abrupta devaluación provocada por la salida de capitales del país. La devaluación creó

conmoción, misma que se fue ahondando cuando esta devaluación y fuga de capitales dieron el caldo de cultivo para una profunda crisis económica donde la recesión, las elevadas tasas de interés, espiral inflacionaria, el estancamiento productivo y el desempleo fueron los signos más alarmantes tanto para el gran inversionista como para el ciudadano común y corriente.

Todos se preguntaban ¿qué sucedió? Una primera explicación fue la crisis de confianza, que los inversionistas habían perdido la confianza en el país y retirado su dinero. Según Minsky, los factores que conducen a una crisis comienzan con un desplazamiento o choque exógeno externo al sistema (Solís, 1988: 10). Ese factor externo lo constituyó, primero la inversión extranjera especulativa y su retiro del país; posteriormente, por la pérdida de confianza.

¿Por qué se perdió la confianza en el país? Las respuestas pueden ser innumerables pues múltiples eventos pueden provocar dicha pérdida de confianza; en México, se sucedieron una serie de acontecimientos como el asesinato del Cardenal Posadas tiempo atrás, el asesinato de Luis Donaldo Colosio, el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu (los asesinatos políticos), las señales enviadas a los inversionistas por el Presidente al haber nombrado a su gabinete, la no solución del conflicto zapatista al sur del país, etc... Las respuestas son muchas, pero son meras suposiciones.

La segunda explicación fue que se había provocado una burbuja especulativa. Cuando los especuladores perciben que el mercado no puede continuar su ascenso, es entonces cuando determinan que ha llegado el momento de retirarse. La huida de activos reales o activos financieros de largo plazo, para convertirlos en dinero, puede transformarse entonces en una avalancha, lo que, efectivamente sucedió en México. La señal específica que precipita la crisis puede ser la quiebra de un banco o de una empresa que se ha expandido demasiado, o bien, el anuncio de un desfalco por alguien que trata de escapar de la tensión por medios ilícitos, o quizá una caída en el precio de la materia prima motivo de la especulación, que puede parecer sobrepreciada. De cualquier manera, la estampida se ha iniciado, los precios declinan y las quiebras aumentan. Las liquidaciones son a veces ordenadas, pero otras simplemente se precipitan bajo una situación de pánico, conforme se considera que no hay suficiente dinero, y que no alcanza para que todos vendan en la cima. (Solís, 1998: 12, 24).

Al igual que en la crisis de 1982 el gran flujo de dinero del exterior se basó en expectativas generadas entre los inversionistas, en este caso, bajo el supuesto de que la recuperación observada

en los países llamados emergentes –entre los cuales se encuentra México-, que habían permanecido estancados en los ochenta, era ya permanente y anticipaba una época de oro para el sistema capitalista. Es así que se desató una ola de inversiones estimulada por las ganancias que podían obtener y que cada vez irían aumentando, como por la publicidad que rodeó a estos mercados tanto en revistas como en declaraciones y reuniones que destacaban sus logros y fueron condicionando al público a aceptar como verdad, todo lo que se decía.

El caso de México fue el más notable, al provocar el entusiasmo creciente entre los inversionistas pues veían una nueva economía, sin inflación, políticas populistas, control de cambios o medidas restrictivas, una administración que implementaba abiertamente políticas neoliberales exitosas y cada vez con perspectivas de mayores ganancias. Todo ello circunscrito dentro de una amplia campaña en el extranjero promovida por las autoridades mexicanas.

En 1989, justo después del Plan Baker y el Plan Brady<sup>69</sup>, se realizó una importante reestructuración de la deuda, a partir de la cual se inició en México un fuerte ingreso de capitales que fortalecieron las reservas internacionales, atrayendo capital a través de certificados de participación, y aumentando la inversión en cartera, en lo que se refiere a los valores gubernamentales de alto rendimiento, principalmente CETES.

Asimismo, se redujo el factor riesgo del país como foco de inversión, aumentó la confianza en los mercados emergentes, llegando a ser la Bolsa de Valores de México en 1992, uno de los mercados de mayor rendimiento en el mundo.

Aunque se externaba preocupación en algunas investigaciones, entre ellas las de CEPAL, en el sentido de que no se canalizaban estos recursos hacia inversiones productivas, se mantuvo el interés de seguir apoyándose en recursos del exterior, pero sin considerar un posible escenario en que los capitales dejaran de llegar a México. En 1994 aumentaron las presiones sobre la reserva monetaria y aumentó la tasa de interés de los CETES de 8.81 en febrero, a 16.25% en abril, mientras que la emisión de Tesobonos se incrementaba para evitar la salida de capitales (Solís, 1998: 57).

---

<sup>69</sup> Ambos son planes instaurados por las altas autoridades monetarias de Estados Unidos, así como por recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para solventar el problema de la deuda. El segundo, más flexible en el asunto de la condonación de deuda, pero más severo en los cambios estructurales de las economías deudoras fueron impuestos como condiciones para nuevos empréstitos, muchos de ellos de emergencia.

Así concluyó el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, con un fuerte endeudamiento a corto plazo y una moneda sobrevaluada, así como una balanza comercial altamente deficitaria, en un contexto de restricciones de financiamiento internacional sumamente adverso.

Krugman señala que no se prestó atención a los focos iniciales de alarma como eran el poco crecimiento real de la economía, 2.5 % en promedio entre 1990 y 1994, el desempleo y la mala distribución del ingreso, variables que buscaban justificarse como resultado de lo mal manejada que había estado la economía en años anteriores, señales inequívocas de que la crisis estaba ya en la puerta. Agrega además que, “México permitió al peso caer en sólo 13% entre 1990 y el primer trimestre de 1994, mientras los precios al consumidor en México ascendían 63% en ese lapso, comparados con una alza de sólo 12% en los Estados Unidos. Así el tipo de cambio real –la relación de precios mexicanos en dólares a precios en los Estados Unidos- subió 28% apreciando muchos bienes mexicanos por fuera del mercado norteamericano y aceptando un auge de importaciones” (Solís, 1998: 25).

Las causas de la crisis económica de 1994-1995 pueden explicarse desde varias perspectivas, entre los elementos adversos destacan los siguientes:

- a) Elementos políticos desfavorables que generaron incertidumbre;
- b) La elevación de las tasas de interés en los Estados Unidos;
- c) El excesivo nerviosismo de los agentes económicos por la sobrevaluación del tipo de cambio del peso;
- d) La pérdida de credibilidad en el gobierno y en su capacidad para sostener la paridad cambiaria frente a un déficit excesivo en la cuenta corriente externa,
- e) El bajo potencial para generar ahorro interno.

Empero, los analistas independientes dan más importancia a otros factores de carácter estructural como son, entre otros, los siguientes:

- a) El fracaso parcial del proyecto neoliberal;
- b) El agotamiento de la política de estabilización, llamada “pactos”, que llevó al abuso de la represión salarial;
- c) El efecto de la baja generación de ahorro interno;
- d) La sobrevaluación del tipo de cambio. Esto significó que la inflación no descendió hasta una tasa que fuera menor, comparada con la tasa de la devaluación, por lo que (según la teoría de

la paridad de las monedas) la subvaluación alcanzada en 1987 (32% se perdió en 1991 y la moneda empezó a sobrevalorarse (ya antes de la devaluación de diciembre de 1994 llegaba a 45%).

En lugar de acelerar el deslizamiento cambiario desde un principio (para igualar las tasas de devaluación e inflación, al menos) el gobierno prefirió mantenerlo invariable, apostando a favor de los flujos de capital para garantizar, artificialmente, su cotización.

Durante los años de 1987 a 1994 las exportaciones totales con relación al PIB bajaron del 19.5 a 14%, las importaciones se elevaron de 13 a casi 20%, y la balanza comercial pasó de un superávit del 6% del PIB a un déficit de 5%.

- e) La apertura comercial, que facilitó la importación de mercancías manifestó dificultades en algunos eslabones de la cadena productiva, lo que originó un aumento del desempleo urbano.
- f) La excesiva protección a la banca comercial, cuyas ineficiencias se manifestaron en elevadas tasas de interés para los usuarios, en especial para las pequeñas y medianas empresas, por un lado, y en una elevada cartera vencida, por otro.
- g) Los débiles mecanismos de supervisión bancaria, por parte de las autoridades financieras, que han llevado a la quiebra técnica a algunos bancos comerciales, así como a escándalos financieros, que en conjunto se revirtieron en desconfianza respecto de la capacidad de manejo de las autoridades.
- h) Las elevadas tasas de interés en el mercado primario para atraer capital y la sustituibilidad de los valores gubernamentales. Cabe señalar que no obstante la volatilidad de los capitales especulativos, el banco central promovió el traslado de las inversiones de CETES a Tesobonos. La dolarización de los mercados financieros tenía un objetivo: retener internamente los pesos no deseados. La pérdida de confianza de los inversionistas también se sustentó, según los analistas de las corredurías externas, en la discrepancia entre la información de la circulación de la deuda pública interna de la Bolsa Mexicana de Valores con la del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- i) La “inadecuada” devaluación, es decir, en lugar de ajustar la paridad inmediatamente, se optó por elevar el techo de la banda de flotación, y la tardía respuesta del Banco de México para elevar las tasas de interés.
- j) Los factores políticos derivados de las pugnas por el poder, así como la poca flexibilidad de la nueva administración para aplicar una estrategia adecuada, antes y después de liberar el tipo de cambio.

En suma, la crisis se gestó durante varios años y sus causas centrales se ubican en la naturaleza



del modelo y las políticas estabilizadoras seguidas, los cambios en el exterior y los acontecimientos políticos derivados de la pugna por el poder en México. La estabilización de la economía se logró sin un crecimiento y con un abultado déficit de la balanza comercial, lo que implicó la expansión de la brecha externa. Ambos hechos señalaban que esa política era débil y planteaba serias dudas acerca de su continuidad, pues desde 1993 ya se advertían los efectos desestabilizadores de los flujos de capital. Si bien es cierto que estos fondos ampliaron los espacios de maniobra en el manejo económico, también permitieron la revaluación cambiaria, financiar el déficit externo y acumular las reservas internacionales más altas de la historia.

La crisis de 1994-1995 reveló que las autoridades subestimaron el carácter especulativo de la mayor parte de los capitales que ingresaron a los mercados de dinero y de capital, sensibles a cualquier cambio local o foráneo, que generaban una incertidumbre sistemática sobre su permanencia y la capacidad para mantener los equilibrios económicos en el mediano plazo, reforzando así las expectativas devaluatorias.

Lo cierto es que esa pérdida de confianza provocó la crisis económica más profunda desde la crisis de la deuda del verano de 1982, la cual demostró que México debe de elevar el ahorro interno y convertirlo en la principal fuente de financiamiento para el crecimiento de su economía. Esta crisis mostró igualmente lo peligroso que es depender del ahorro exterior como se hizo en el pasado. En 1993, el ahorro externo representó cerca del 7% del PIB, y casi no creció la economía. Es así que el ahorro merece ser estudiado con mayor detenimiento.

## **2. El factor ahorro**

El ahorro constituye en toda economía un elemento importante de apoyo para su crecimiento, ya que es la forma en que se puede financiar la inversión. Dicho de otra manera, el ahorro es el proceso que permite a una economía reservar parte de lo que produce, para su utilización posterior.

Todo este ahorro constituye el ahorro interno el cual se complementa con el ahorro procedente del exterior en forma de inversión directa y de créditos de cartera o préstamos que representan las transferencias de ingresos que llegan a un país, y que pueden también definirse como equivalentes al déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos (Solís, 1998: 65).

Respecto a México, se hace notar que el mantener entre 1991 y 1994 un promedio de ahorro del exterior de casi 7% en relación al PIB lo situó en “la zona de peligro”, y que es más conveniente que la afluencia neta de recursos del exterior represente entre 4 y 6 % del PIB.

La tarea de elevar el ahorro interno es sumamente difícil. Un primer paso es que el gobierno encuentre mecanismos adecuados para estimular el ahorro privado, como podrían ser medidas impositivas que induzcan a las familias a ahorrar, o bien la reinversión de utilidades de las empresas, sustentada en el hecho de que los recursos administrados por el gobierno son de la sociedad, y por ello, deben manejarse de la mejor manera posible y con honradez, lo que permitirá restablecer la confianza de la sociedad en las instituciones públicas.

Uno de los propósitos fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo para este sexenio era el incremento del ahorro interno, como elemento necesario para recuperar el crecimiento de la economía. Para ello se proponen 5 mecanismos, a saber:

- ◆ Realizar una reforma fiscal que estimule el ahorro, con el fin de que el sistema tributario se oriente a estimular la actividad productiva, la inversión y el ahorro, buscando mecanismos que amplíen la reinversión de utilidades de las empresas y aplicarse deducciones que alienten la inversión. En el caso de las personas se diseñarán instrumentos que promuevan el ahorro a largo plazo.
- ◆ El sistema financiero debe impulsar el ahorro y la inversión ya que puede captarse parte importante del ahorro a través de sus diversos instrumentos y servicios. El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo incluirá las acciones específicas sobre este tema.
- ◆ Cambios en el sistema de seguridad social vigente con el propósito de estimular el ahorro proveniente de las cuentas para el retiro y vivienda, al individualizarlas y hacer que obtengan rendimientos reales favorables<sup>70</sup>.
- ◆ El ahorro público juega un importante papel, ya que a través de medidas impositivas y gasto público puede coadyuvar a incrementar el ahorro interno y a financiar la inversión en infraestructura, apoyando la expansión de la capacidad instalada y la creación de empleo.
- ◆ El ahorro externo es un elemento necesario para México, pero es conveniente lograr su canalización hacia inversiones productivas, por lo que deben de establecerse condiciones

---

<sup>70</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000. El 1o de septiembre de 1996. Ernesto Zedillo, presidente de la República señaló en su II Informe de Gobierno: “Estoy plenamente convencido de que, por su efecto positivo en el ahorro interno,

económicas favorables que permitan inversiones a largo plazo<sup>71</sup>.

En mayo de 1996 el Presidente Ernesto Zedillo pronunció unas palabras durante la ceremonia conmemorativa de la VII Convención Nacional de Aseguradores de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, donde aseguró:

“He afirmado repetidamente que en muchos sentidos el talón de Aquiles de nuestra economía ha sido el descuido en la generación de ahorro interno. Ello nos ha hecho vulnerables a otros factores que en el pasado han motivado la recurrencia de crisis.

Por eso, un objetivo fundamental de la estrategia económica, es alentar el ahorro interno. A mayor ahorro interno, mayor inversión, más empleos y mejores condiciones para absorber, complementaria y productivamente el ahorro externo.

Para lograr este objetivo, revisten especial importancia las reformas al sistema tributario, que favorecen la promoción del ahorro, así como la transformación del sistema de pensiones.

Esta transformación es crucial para garantizar la viabilidad y fortalecer el sistema de Seguridad social, para ampliar sustancialmente las fuentes de ahorro interno y para canalizar recursos sanos a la inversión productiva.”

Como la mayor parte de las empresas paraestatales han pasado a manos privadas, la situación es diferente, y la mejoría de la posición financiera del sector público se deberá sustentar en la racionalización del gasto corriente y en el aumento de la eficiencia administrativa, así como en la consolidación de fuentes de ingresos estables, no inflacionarias. En la medida en la que los intereses de la deuda pública se paguen a tenedores nacionales, se estimulará el consumo y el ahorro interno, y se podrán impulsar otras actividades tanto públicas como privadas. En caso contrario, los pagos al exterior representan un drenaje de recursos que tendría efectos recesivos, como sucedió entre 1982 y 1988. Esto significa que la derrama interna de los pagos del servicio de la deuda pública pueden estimular la inversión privada y, en forma complementaria, la inversión pública (Solís, 1998: 74, 75).

---

en el largo plazo la reforma al sistema de pensiones será la que más contribuirá al crecimiento sostenido de nuestra economía” (México: Presidencia de la República, 1994)

<sup>71</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000.

Desde el punto de vista económico, los recursos aportados al seguro social constituyen un apoyo al ahorro nacional de un país, pues a través de cotizaciones de trabajadores, empleadores y aportaciones del gobierno, se convierten en un ahorro forzoso significativo.

Los éxitos observados en otras economías similares a la mexicana, como el caso de Chile, fueron realizados en el contexto de: a) una economía que no presentaban abruptas alteraciones en su dinámica, b) un fuerte respaldo de otros mercados consolidados, c) una estricta vigilancia de las instituciones privadas responsables de esos fondos, d) así como recursos suficientes en sus arcas para amortiguar los efectos indeseados de esa nueva forma de ahorro y seguridad social.

En México, recurrentes crisis alteran el comportamiento del mercado, el servicio de la deuda deja poco espacio de maniobra financiera, los escándalos financieros y el quebranto del sistema bancario hacen que se anuncien problemas en el futuro que deberán de ser salvados con prontitud y responsabilidad.

### **3. La reforma: de lo colectivo a lo individual**

En su III Informe de Gobierno, el Presidente de México Ernesto Zedillo estableció. “Como parte de la reforma a nuestro sistema de salud y Seguridad social, también se emprendió una profunda transformación del Instituto Mexicano del Seguro Social. La reforma del Seguro Social es para hacerlo más moderno y eficiente, sí, pero también más solidario y más atento a las necesidades de sus derechohabientes. Es una reforma sustentada en la razón y el Derecho”.

La combinación de dos factores impulsó la reforma a la Ley del Seguro Social en mayo de 1996: por una parte el debate nacional e internacional acerca de la viabilidad de la Seguridad social en términos financieros<sup>72</sup>.

Y por la otra, las recurrentes crisis económicas de nuestro país y la falta de recursos nacionales para hacerles frente en términos de deuda pública y privada, externa e interna, de inversión directa e indirecta. Estos dos grandes factores lograron impulsar la reforma, involucrando a los

---

<sup>72</sup> En su III Informe de Gobierno, el Presidente Ernesto Zedillo, señala que la reforma garantiza la permanencia del IMSS, antes en indudable riesgo, como una institución pública para los trabajadores y sus familias. La reforma amplía la capacidad del Instituto para responder a las crecientes demandas de cobertura y calidad en los servicios y prestaciones. (México: Presidencia de la República, 1º de septiembre de 1997).

estudiosos y expertos tanto en finanzas públicas y privadas -macro y microeconomía-, así como a expertos en Seguridad social y en el análisis de las acciones de gobierno, así como a aquéllos que tienen la capacidad política suficiente para promoverlas y hacerlas realidad

### **3.1. Del sistema de reparto al sistema de capitalización**

En realidad lo que la reforma ha propuesto es un régimen mixto pues ambos modelos, como ya hemos visto, tienen tanto ventajas como desventajas.

El régimen de reparto tiene la ventaja de que asegura la solidaridad entre generaciones y promueve un ingreso estable y seguro, sin importar el número de cotizaciones del afiliado. Sin embargo, el requisito indispensable es que los aportantes al sistema sean más numerosos en una razón importante, que los beneficiarios del sistema, de lo contrario el sistema completo se colapsa y los beneficios desaparecen.

El régimen de capitalización tiene como ventaja que el monto recibido al realizarse el riesgo, es decir, al recibir la pensión o jubilación, depende completamente del monto ahorrado individualmente, lo cual trae consigo un estímulo al ahorro individual, a la prevención y como un beneficio exógeno adicional -ampliamente buscado por los gobiernos- ayuda al ahorro interno nacional y al financiamiento de grandes proyectos de largo plazo. Su principal desventaja es que elimina el sentimiento de solidaridad entre generaciones y que si el beneficiario no mantuvo una vida laboral activa durante mucho tiempo, y por lo tanto, no cotizó lo suficiente, su ingreso será sumamente reducido e insuficiente para conservar el nivel de vida que tenía antes de que se realizara el riesgo.

Ciertamente lo que resulta novedoso de la reforma es el fuerte acento que se ha puesto en la separación de los riesgos que se prestan para ser individualizados y conservar en el régimen de reparto aquéllos que no lo son.

### **3.2. Justificación: el debate de las razones**

La mayoría de los autores reconoce ciertos factores "coyunturales" que han promovido la reforma de la seguridad social en México y en otros países de Latinoamérica. En general, se puede afirmar

que los esfuerzos emprendidos por los distintos gobiernos para superar las balanzas de pago deficitarias, los déficits presupuestales y combatir la carrera contra la inflación, se han reflejado en medidas de políticas -comerciales, financieras y presupuestales- que han ido en detrimento de la estabilidad y continuidad de la seguridad social como la conocíamos.

El 24 de enero de 1996, el Presidente Zedillo señaló ante los representantes obreros, empresariales y gubernamentales que integran la comunidad tripartita del IMSS:

“Un diagnóstico objetivo y realista, que reconocía muy francamente las fortalezas y las debilidades del Instituto, así como las oportunidades y los riesgos que enfrentaba, hizo evidente que era inaplazable emprender un profundo proceso de transformación estructural del Instituto. A partir de ese diagnóstico y tras una amplia consulta, los sectores productivos, representados en la administración tripartita del IMSS, elaboraron de manera participativa y corresponsable una valiosa propuesta para reformar al Seguro Social.

Es muy importante y satisfactorio que la iniciativa, derivada de dicha propuesta, haya sido ampliamente discutida en el Congreso de la Unión, donde fue mejorada con modificaciones surgidas de los legisladores y de líderes sindicales consultados para el caso

El IMSS se reforma también para convertirse en un generador fundamental de ahorro interno, que es hoy indispensable para el logro de un crecimiento económico sostenido con generación de los empleos y el bienestar que con toda justicia reclama la población.

Con su transformación, el IMSS reafirma su compromiso con los principios originales de la Seguridad social, la solidaridad, la redistribución del ingreso y la universalidad de la protección.”

Elementos tales como los programas de austeridad económica y presupuestal, el encarecimiento del dinero, la desregulación del comercio, la apertura de las fronteras nacionales que fomentan la competencia, las soluciones de mercado para los problemas sociales, y la disminución de los costos políticos y económicos en las relaciones laborales; todo ello envuelto en un marco de economías globalizadas, tecnologías voraces, lucha internacional por los capitales financieros, entre otros, ha provocado una nueva relación Estado-Sociedad, Gobierno-Mercado, Capital-Trabajo.

En particular, los trabajadores han visto perjudicados sus intereses por la nueva circunstancia, salarios reales a la baja, gasto social disminuido, una capacidad gubernamental y privada

- La conveniencia de articular la política social con la fiscal y financiera a fin de crear ahorro interno para la generación de empleos
- La necesidad de fortalecer el ahorro para financiar la inversión, ésta última entendida como la ampliación de la planta productiva del país, y
- Buscar el asegurar la transición de la economía mexicana de la fase de estabilización a la de crecimiento sostenido

En lo referente a la seguridad social, a su estructura y al bienestar del trabajador, las razones expuestas para la reforma han sido:

- La urgente necesidad de resolver una crítica situación financiera del IMSS<sup>73</sup> provocada por factores demográficos, epidemiológicos y económicos, fortaleciendo su carácter de instrumento básico y principal de la Seguridad social en nuestro país.<sup>74</sup>
- Dar al Instituto viabilidad a largo plazo para acrecentar su capacidad de protección y mejorar la calidad y eficacia de sus servicios médicos; garantizar prestaciones sociales adecuadas.
- Otorgar pensiones justas y equitativas, en otros términos, la necesidad de tomar providencias para que los trabajadores mejoren su situación económica en la etapa de su retiro a través de un sistema de ahorro sólidamente estructurado.

<sup>73</sup> El 29 de enero de 1997, el Presidente Ernesto Zedillo establecía "El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) recibirá en 1997 la mayor aportación de recursos públicos de toda su historia: 21 mil 379 millones de pesos, que representan un incremento de 700 por ciento en su presupuesto en comparación a 1996, cuando obtuvo 2 mil 641 millones de pesos". Así lo anunció durante la Octogésima Asamblea General Ordinaria del IMSS. Por su parte, al rendir su informe de actividades ante el pleno de la Asamblea, el director general del IMSS, Genaro Borrego Estrada, anunció que el Gobierno Federal asumirá el pasivo que actualmente enfrenta el instituto, con lo que, dijo, recuperará la viabilidad perdida, al tiempo que garantiza su permanencia (México, Los Pinos, 29 de enero, 1997).

<sup>74</sup> En su II Informe de Gobierno, el Presidente de la República, Ernesto Zedillo señaló: "...se requerirá una parte apreciable de los futuros ingresos del erario público para garantizar la viabilidad y el fortalecimiento del sistema de Seguridad social del país. Si la reforma del Seguro Social se hubiese pospuesto acarrearía un costo muchísimo mayor en recursos y, sobre todo, en servicios esenciales para las familias de los trabajadores. Estoy plenamente convencido de que, por su efecto positivo en el ahorro interno, en el largo plazo la reforma al sistema de pensiones será la que más contribuirá al crecimiento sostenido de nuestra economía. Gracias a las nuevas leyes del Seguro Social y de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, a partir de 1997 cada trabajador contará con una cuenta individual de su propiedad, que generará rendimientos atractivos y responderá mejor a su trayectoria laboral y a su esfuerzo de ahorro para una pensión digna. El Estado financiará las pensiones vigentes y aportará una cuota que se adicionará a cada nueva cuenta individual, beneficiando más a los trabajadores de menores ingresos. El conjunto de estas reformas será decisivo para la permanencia de las instituciones de Seguridad social y para que en el futuro cumplan mejor sus propósitos. En efecto, la reforma establecerá mayor protección a la familia de los trabajadores en casos de fallecimiento, pérdida de ingresos por enfermedad, discapacidad o accidentes no laborales. Al mismo tiempo, promoverá la seguridad en los centros de labores, ofreciendo estímulos a las empresas más eficaces en la prevención de riesgos y accidentes. Adicionalmente, podrán dedicarse mayores recursos para duplicar en el mediano plazo la red de guarderías, a fin de que las madres trabajadoras acudan a sus labores con la tranquilidad de que sus hijos pequeños están bien atendidos. La Seguridad social es uno de los instrumentos con que el Gobierno Federal cumple con su responsabilidad de apoyar el bienestar de la población (México, Presidencia de la República, 1º de septiembre de 1996).

- La conveniencia de permitir a los trabajadores de escasos recursos el acceso a los mejores instrumentos financieros, es decir, a aquéllos con la mejor combinación de riesgo y rendimiento.
- Corregir las ineficiencias administrativas, que generan gastos excesivos, mala calidad de los servicios que se ofrecen a los afiliados y corrupción.<sup>75</sup>

Es consensual que los sistemas de pensiones están en crisis. Los principios de solidaridad y responsabilidad social de los regímenes de reparto, el manejo público y la posibilidad de modificarlos en el sentido de hacerlos más justos, más amplios y más democráticos sigue vigente, pero la viabilidad de dichas premisas está seriamente en entredicho.

### 3.3. Críticas a la reforma

De las más comunes es el señalamiento de la pérdida de la solidaridad entre generaciones, la pérdida del sentido de comunidad, de responsabilidad por los demás para pasar a ser una responsabilidad individual. Es más, muchas de las críticas se centran en afirmar que en las últimas reformas, pesa más perseguir y mantener el equilibrio fiscal que el social.

Se pretende un sistema de capitalización colectiva, mediante la generación de un fondo común formado por el conjunto de los asegurados. Dentro de esta concepción, la llamada solidaridad intergeneracional se elimina y lo que se persigue es que una generación se baste a sí misma ya que los beneficios serán observados hasta que la población adquiera el rango de pasiva y ello dependerá de las inversiones realizadas y del rendimiento alcanzado. Es el premio de cada generación a sí misma: dependerá de su éxito en lo activo y en lo ahorrativo. Sin embargo, si alguna generación corre con mala suerte, y dentro de su tiempo de ahorro hay alguna grave crisis económica o algún desastre natural de importancia, su capacidad de ahorro se verá seriamente mermada y estará en franca disparidad económica con respecto a otras generaciones.

Patricia Olave dice que la reforma en sí misma contradice el carácter de sistema público nacional que la Constitución Política otorga a la seguridad social y cuyo carácter fue refrendado en el Capítulo I, Art. 1 de la Ley Originaria del Seguro Social. (Olave, 1997: 18).

---

<sup>75</sup> Un punto que no se incluyó en la presente reforma y que consideramos sería conveniente tomar en cuenta, es la creación de un fondo de pensión acumulable, sin importar estar en el apartado A ó B del Artículo 123



Angelina Gutiérrez Arriola llama la atención hacia ciertas implicaciones del nuevo sistema; dice que el nuevo sistema infiere que el asegurado debe de permanecer al tanto de los cambios en el contexto socioeconómico, como son el comportamiento del mercado, tasas de interés e inflación. (Gutiérrez Arriola, 1997:112). Patricia Olave se pregunta “¿Se podría considerar que un trabajador cada vez más empobrecido (de la región) tiene la capacitación e información suficientes para poder optar por alternativas que le reditúen un mayor beneficio individual?” (Olave, 1997:25).

Del mismo modo, Luis Gutiérrez Urdaneta menciona que la potencial mejoría de las pensiones lleva implícita una tasa de crecimiento sostenida, de manera tal, que la rentabilidad de las inversiones fuera mayor que el ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto; en otras palabras, una caída del rendimiento de las inversiones, sobre todo en los años previos al retiro, podría erosionar notablemente los fondos acumulados. De hecho, la certidumbre no es una de las características de los mercados actuales (Gutiérrez, 1997: 67).

Según Juan Arancibia Córdoba, hay en general cuatro factores que en su conjunto tienen un efecto altamente negativo en el nuevo modelo de seguridad social:

- Salarios reales bajos y que tendrán una recuperación lenta, si es que ella ocurre
- Un nivel de desempleo de los más altos de la historia reciente de nuestro país
- Fuerte incremento del trabajo informal y del subempleo
- Los empleos de nueva creación tienden a ser de baja productividad y de bajo salario

(Arancibia, 1997: 190)

No se repara en analizar el impacto de la actuación del capital financiero, el que por falta de controles ha fortalecido las actividades especulativas y por lo tanto no se analiza ni toma en cuenta las causas y consecuencias de las crisis financieras por las que han pasado nuestros países a lo largo de los últimos quince años. Tampoco se discute, ni se proponen políticas de inversión para crear las condiciones de un “núcleo endógeno” de crecimiento en la relación inversión/ahorro. (Olave, 1997:15).

#### 4. La reforma a la Ley del Seguro Social: principales implicaciones

Mientras que el ISSSTE no fue afectado por la reforma y permanece con su misma estructura<sup>76</sup>, el IMSS, con la publicación de las reformas a la Ley del Seguro Social del 12 de mayo de 1996, cambió de manera importante. Las principales modificaciones se hicieron a partir de la categorización de los Seguros del Régimen Obligatorio.

A continuación se presenta un cuadro comparativo a este respecto:

Antiguo Sistema	Nuevo Sistema
I. Enfermedad y Maternidad (EM)	I. Enfermedad y Maternidad (EM)
II. Incapacidad, Vejez, Cesantía en edad Avanzada y Muerte (IVCM)	II. Invalidez y Vida (IV) III. Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (RCV)
III. Riesgos Laborales	IV. Riesgos de Trabajo (RT)
IV. Guardería	V. Guarderías y Prestaciones Sociales (GPS)

Esta nueva estructura de los seguros implicó la integración de los ramos de Invalidez y Vida; y la del seguro de Retiro con los ramos de Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, desintegrándose el antiguo seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (IVCM).

La agrupación de los nuevos seguros obedece a lo siguiente:

El Seguro de Invalidez y Vida protege a los trabajadores contra dos riesgos que enfrentan durante su vida laboral: los accidentes o enfermedades no profesionales que les impidan desempeñar su labor de tal manera que obtengan un ingreso similar al que tenían con anterioridad (Invalidez); y la muerte del trabajador, protegiendo a los familiares beneficiarios. En síntesis este seguro cubre una contingencia no deseada.<sup>77</sup>

<sup>76</sup> Y por lo tanto en inminente curso hacia el déficit institucional

<sup>77</sup> Como ya se vio antes, este seguro no es susceptible de ser individualizado, pues el evento que actualice el riesgo puede presentarse en cualquier momento, ocurriendo que el asegurado no consiga tener suficientes cotizaciones y ahorro voluntario reunido, como para poder mantener el nivel de vida que tenía antes de que se actualizara el riesgo. Es por eso que en este tipo de riesgos es conveniente mantener el sistema de reparto y la solidaridad entre generaciones

Por su parte, el Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez es un seguro provisional, es decir, más que proteger contra una contingencia prevé los efectos de la terminación de la etapa productiva de los trabajadores como resultado de un proceso natural de existencia, tal es el caso de la cesantía en edad avanzada, la vejez y consecuentemente el retiro.

#### **4.1. El Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez: la individualización**

Vale la pena detenerse en el ramo de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez pues es el componente más urgente de reformar debido a que, de continuar en la situación actual, el Instituto no hubiera contado con los recursos suficientes para satisfacer sus obligaciones de pensiones en un futuro muy cercano. Es así que el establecimiento de la cuenta individual y su separación de los riesgos de invalidez y vida son consecuencia directa de la reforma.

En principio, el seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez previsto en la nueva Ley del Seguro Social permite a los trabajadores percibir una pensión y proteger a su familia a través de un seguro de sobrevivencia. Dentro de este seguro se prevé la existencia de la cuenta individual del trabajador asegurado, así como el mecanismo que permite la utilización de los recursos depositados en ella cuando se actualiza alguno de los riesgos amparados por dicho seguro.

El RCV cubre los siguientes riesgos: el retiro; la cesantía en edad avanzada; la vejez; y la muerte de los pensionados por este seguro, así como el servicio médico para pensionados. Sin embargo, la composición de la cuota obligatoria se redistribuye de la siguiente manera.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Tanto el antiguo sistema como el nuevo requieren de la participación financiera del gobierno, el patrón y el empleado. Las contribuciones se calculan de acuerdo al salario base del empleado.

	SEGURO	%
Viejo Sistema	Invalidez	8.5
	Vejez	
	Cesantía	
	Vida	
	Gastos médicos para pensionados e incapacitados	
Nuevo Sistema	Retiro	4.5
	Vejez	
	Cesantía	2.5
	Invalidez	
	Vida	
	Gastos médicos para pensionados e incapacitados	1.5

El ramo de cesantía en edad avanzada se actualiza cuando el asegurado queda privado de trabajo remunerado después de los sesenta años de edad y tiene un mínimo de 1250 semanas cotizadas al Instituto.<sup>79</sup>

El ramo de vejez se actualiza cuando el asegurado cumple sesenta y cinco años de edad y tiene reconocidas ante el Instituto un mínimo de 1250 cotizaciones semanales

Asimismo, el RCV otorga a los trabajadores que se pensionan un seguro de sobrevivencia que protege a sus beneficiarios. La pensión garantizada será la que el Estado otorgará a aquellos trabajadores que no alcanzaron una renta vitalicia y el seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios, que representa un salario mínimo actualizado por el Índice de Precios al Consumidor

Dentro de las prestaciones que se derivan del seguro de RCV, debe considerarse el derecho a una *cuenta individual* cuyos fondos son propiedad de los trabajadores, así como la posibilidad de tener acceso a ventajosos instrumentos financieros a través de sociedades de inversión especializadas.

<sup>79</sup> En la Ley anterior se tenía derecho a la pensión de vejez o cesantía si se había cotizado por 500 semanas o 9.6 años, en la actual se requiere haber cotizado por 24 años.

Durante el período de transición al nuevo esquema, los (ex)trabajadores, según su antigüedad, serán afectados de diferente manera: el IMSS continuará pagando -con recursos provenientes del gobierno federal-, las pensiones actuales, incrementándolas en proporción al salario mínimo; los trabajadores en activo que se suscriban al nuevo modelo, podrán -al término de su vida laboral- escoger bajo cuál sistema de pensiones quedarán amparados<sup>80</sup>; y, los recién integrados al mercado laboral, estarán sujetos únicamente al nuevo sistema de pensiones.

En esencia, si las proyecciones resultan ser atinadas, el mecanismo operativo del RCV permitirá el mejoramiento substancial de las prestaciones tradicionales: la pensión al trabajador y las prestaciones a que tienen derecho sus beneficiarios.

La pensión será cubierta por el Gobierno Federal, a través del Instituto Mexicano del Seguro Social (Art. 172 LSS), en donde el trabajador asegurado deberá solicitarla acreditando tener derecho a ella. Para este efecto, la AFORE<sup>81</sup>, que son las instituciones financieras privadas encargadas de manejar los recursos de la cuenta individual, está obligada a proporcionar la información que el IMSS le requiera.

Agotados los recursos de la cuenta individual, la AFORE notifica este hecho al IMSS con la finalidad de que éste continúe otorgando la pensión mínima garantizada con los recursos que para tal efecto le debe proporcionar el Gobierno Federal.

En el supuesto de que el trabajador reingrese a un trabajo sujeto al régimen obligatorio, el IMSS suspenderá el pago de la pensión garantizada.

No obstante todo lo anterior, el seguro de RCV guarda una estrecha relación con los seguros de Riesgos de Trabajo (RT) y de Invalidez y Vida (IV), ya que en algunos casos, el hecho de que se realice el siniestro o riesgo amparado en estos últimos, da derecho al asegurado o a sus beneficiarios al otorgamiento de una pensión y seguro de sobrevivencia con cargo a la cuenta individual del trabajador.

---

<sup>80</sup> En cuanto al Seguro por Retiro, el trabajador deberá elegir entre el balance acumulado en su cuenta individual a tal fecha -es decir, la pensión que dichos fondos le podrán financiar-, o la pensión vitalicia que recibirá bajo el viejo sistema.

<sup>81</sup> Mas adelante se definirá con mayor precisión lo que es una AFORE y una SIEFORE, así como las distintas leyes que los rigen.

## 4.2. Invalidez y Vida

La prima del seguro de Invalidez y Vida seguirá representando el 2.5% del salario base de cotización. Tendrá una implicación pública y privada ya que la gestión de la pensión será con la administradora de fondos con la que haya contratado.

También aumentan las semanas de cotización para tener derecho a este seguro. Si la invalidez es completa, el trabajador tendrá que haber cotizado durante 250 semanas. Si la invalidez es de 75%, se deberán haber completado 150 semanas de cotización. En la ley anterior, se necesitaba como mínimo para ambas posibilidades, cotizar durante 150 semanas.

## 4.3. Enfermedades y Maternidad

Las reformas a este seguro buscan beneficiar a los empleados con menores percepciones, e incluso fomentar el empleo o el aseguramiento de los empleados puesto que ahora resultará menos costoso para el patrón<sup>82</sup>.

“La prima para el seguro de enfermedades y maternidad que representaba el 12.5% del salario base, sube a 13.9%. En la composición de ésta, llama la atención un incremento de las aportaciones del gobierno y desgravaciones para empleadores y trabajadores. La contribución bruta al seguro de salud, en el que participaba el patrón con el 70% de la prima, el trabajador con el 25% y el Estado con el 5%, se modificará, al patrón le corresponderá el 50% de la aportación, al trabajador el 17% y al Estado 33%. Algunas de las razones de esta modificación, se encuentran en la aportación que el gobierno federal cubrirá mensualmente, equivalente al 13.9% de un salario mínimo y que se ajustará trimestralmente al índice nacional de precios al consumidor, y a que la contribución de los trabajadores será a partir de los que ganan más de tres salarios mínimos.<sup>83</sup>”

---

<sup>82</sup> En su III Informe de Gobierno, el Presidente Ernesto Zedillo, estableció que “el nuevo esquema de financiamiento permitirá impulsar la inversión para modernizar unidades que tienen hasta 30 años de servicio, así como para sustituir equipo obsoleto. Se resolverá un rezago acumulado por muchos años. El seguro de enfermedades y maternidad ha recuperado ahora su capacidad de financiamiento. En el primer año de vigencia de la nueva Ley, la contribución del Estado será superior a los 15 mil 700 millones de pesos, esto es, más de seis veces el monto que se habría aportado bajo la antigua ley. Los nuevos instrumentos de afiliación del Seguro permitirán que en los próximos 3 años se amplíe la cobertura a 350 mil familias de población no asalariada.” (México. Presidencia de la República, 1° de septiembre de 1997)

<sup>83</sup> Datos citados por Berenice Ramírez del texto de J. Humberto Restrepo Zea *La nueva estructura financiera en el IMSS*, en *Monitoreo Económico*, México, IIEc UNAM, mayo-junio de 1996, num. 85, pp. 19-23

Como beneficio adicional, por aproximadamente 135 pesos mensuales<sup>84</sup>, un trabajador del sector informal -incluida su familia- podrá asegurarse y tener derecho a los servicios médicos del IMSS

Según Berenice P. Ramírez López, si el rubro de enfermedades y maternidad se ha financiado con los recursos provenientes de las pensiones y desde 1973 con los de las guarderías, es altamente posible que en el mediano plazo no existan los recursos suficientes y necesarios para mantener e incrementar la infraestructura hospitalaria y médica. Y reitera. "Evidentemente que estos desvíos no debieron ocurrir ya que ello ha ido determinando la desarticulación de los recursos financieros del IMSS, aspecto que debe ser resuelto mediante legislaciones claras y respeto a la legalidad establecida." (Ramírez, 1997: 92).

#### **4.4. Riesgos de Trabajo**

El actual sistema, que determina las cuotas -patronales- según grupos de riesgo generales, será reemplazado por uno que pretende ser más justo y viable. Cada compañía o empresa será evaluada y tasada de manera individual en cuanto a sus antecedentes de seguridad y accidentes.

Con la aplicación de la reforma en este seguro, se pretende alentar la prevención de riesgos en los espacios laborales como medida de aligeramiento en la cuota que los patrones deben cubrir al Instituto. Las revisiones a la empresas se realizarán cada año, a fin de reducir o incrementar su cuota de aportación.

#### **4.5. Guarderías, prestaciones sociales**

La reforma en este rubro mantiene la cuota patronal en la aportación para guarderías y prestaciones sociales y se enfoca hacia una mayor disponibilidad de recursos para mejorar las condiciones del servicio, resultantes en una mayor cobertura geográfica y bajos costos. La expectativa a mediano plazo es que por lo menos el 50% de las solicitudes sean atendidas.

---

<sup>84</sup> Esta contribución equivale al 22.4% del salario mínimo aplicado a partir del 1° de enero de 1997, con su indexación al salario mínimo. Inicialmente, el gobierno aportará 13.9% del salario mínimo para posteriormente referir su cuota al Índice Nacional de Precios al Consumidor

Asimismo, la prestación de los demás servicios sociales que otorga el IMSS, se continuará proporcionando, de acuerdo a los principios básicos del Instituto.

#### 4.6. Sistema de Ahorro para el Retiro

A continuación se describe la estructura y el funcionamiento del nuevo sistema de pensiones establecido con la reforma a la Ley del Seguro Social<sup>85</sup>, el cual fue diseñado para que los trabajadores reciban un mejor servicio, incluso con contribuciones más bajas a la institución. Un sistema de pensiones que busca ser más transparente, financieramente hablando, y permitir el aseguramiento de una pensión suficiente al momento del retiro del trabajador<sup>86</sup>.

Asimismo, este modelo presenta reducciones en los montos de las aportaciones por parte de los patrones, lo cual tiene la finalidad de que éstos puedan promover mejores salarios y contar con mayor número de empleados en nómina.

Las reformas al IMSS aquí descritas, en el discurso oficial, refrendan el compromiso del Gobierno de dotar con los servicios necesarios en materia de seguridad social a todos los mexicanos mediante el afianzamiento de la viabilidad financiera del Instituto. Paralelamente, se planea que la creación de fondos de pensiones a largo plazo detone el desarrollo nacional del ahorro interno resguardado en sociedades de inversión, aseguradoras y mercados financieros en general<sup>87</sup>.

Los Sistemas de Ahorro para el Retiro, son aquéllos regulados por las leyes de Seguridad social que prevén que las aportaciones de los trabajadores, patrones y del Estado sean manejadas a través de cuentas individuales propiedad de los trabajadores, con el fin de acumular saldos, mismos que se aplicarán para fines de previsión social o para la obtención de pensiones o como complemento de éstas<sup>88</sup>.

---

<sup>85</sup> Publicada en el D.O.F. del 21 de diciembre de 1995

<sup>86</sup> Existe la "Aportación complementaria del Estado" en el supuesto de que los recursos acumulados en la cuenta individual del asegurado resulten insuficientes para contratar una renta vitalicia o un retiro programado que le asegure el disfrute de una pensión garantizada y la adquisición de un seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios en los términos del capítulo V, artículo 171 de la Ley del Seguro Social.

<sup>87</sup> El Presidente Ernesto Zedillo, informó en su comparecencia de septiembre de 1998 ante la LVII Legislatura del Congreso de la Unión: "En un año, más de 12 millones de trabajadores han elegido una Administradora de Fondos para el Retiro, lo que comprueba su confianza en el nuevo sistema de pensiones" (México: Presidencia de la República, 1º de septiembre de 1998).

<sup>88</sup> Ley SAR Art.3º, fracción X.



## 5. Principales elementos del nuevo sistema

### • **La Cuenta Individual**

A diferencia del antiguo sistema, donde todas las aportaciones de los trabajadores constituían una reserva global para el pago de pensiones, el nuevo sistema -en vigor a partir de julio de 1997- define a la Cuenta Individual como el instrumento donde se depositarán los recursos que el patrón, el gobierno y el trabajador venían depositando al IMSS.

Los trabajadores tienen derecho a la apertura de una cuenta individual, de conformidad con las leyes de Seguridad social, en la AFORE de su elección. La apertura de las cuentas individuales se referirá directamente al número de afiliación del trabajador al Instituto, y será propiedad del trabajador.

### • **La AFORE**

Las Administradoras de Fondos para el Retiro son las empresas responsables de administrar las cuentas individuales y de invertir los recursos en la SIEFORE elegida por el trabajador.

### • **La SIEFORE**

Son sociedades de inversión especializadas de fondos para el Retiro; es decir, empresas cuyo objetivo es invertir el dinero de ahorro para el retiro que los trabajadores acumulan en sus cuentas individuales para obtener rendimientos e incrementar su valor.

## 6. Estructura del nuevo sistema

### a) **Cuenta individual**

La cuenta individual manejada por las AFORES se subdivide e integra como sigue.

- **Subcuenta Sar 92-97.** Contiene todo lo que el trabajador ahorró en el SAR hasta junio de 1997. Se incluyen los conceptos de Retiro y Vivienda.
- **Subcuenta de Retiro, Cesantía y Vejez.** Contiene<sup>89</sup>:

---

<sup>89</sup> Aportaciones Obligatorias (Cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social). De conformidad con el artículo 168 de la LSS las cuotas al seguro de RCV son: Patronales: 2% para retiro, y 3.150% para cesantía en edad avanzada y vejez - Obreras: 1.125% para cesantía en edad avanzada y vejez - Estatales: 7.143% del total de las cuotas patronales para cesantía en edad avanzada y vejez, y 5.5% del salario mínimo general para el D.F. por cada día de salario cotizado por concepto de Cuota Social actualizable trimestralmente de acuerdo con el INPC

- El 2% de Retiro, otorgado completamente por el patrón
- El 4.5 por Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, recursos que anteriormente se depositaban en el IMSS
- Cuota Social integrada con los depósitos, equivalentes al 5.5% de un salario mínimo vigente en el D.F., cantidad que aporta el gobierno federal como una cuota social
- **Subcuenta de Vivienda**, 5% otorgado por el patrón<sup>90</sup>
- **Subcuenta de Aportaciones Voluntarias**, depósitos que el trabajador o el patrón hacen por iniciativa propia en la Cuenta Individual
- **Rendimientos**, productos generados diariamente en la Cuenta Individual

b) **Autoridades y entidades participantes en los Sistemas de Ahorro para el Retiro**

<b>AUTORIDADES</b>		
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Organismo del Ejecutivo Federal que regula a todo el Sistema Financiero
CONSAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro	Vigila el debido desempeño de las Afores y Siefores
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social	Fiscaliza a los patrones y las prestaciones de los trabajadores
BANXICO	Banco de México	Supervisa a emisores
<b>PARTICIPANTES</b>		
AFORES	Administradoras de Fondos para el Retiro	Administrate las Cuentas Individuales de los trabajadores
SIEFORES	Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro	Invierten el ahorro de los trabajadores
COMPANÍAS DE SEGUROS		Administrate el pago de Rentas Vitalicias
EOBDNSAR	Empresas Operadoras de la Base Nacional	Administrate la Base de Datos Nacional del SAR

<sup>90</sup> De conformidad con el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo. El dato que aparece es solamente informativo, ya que se refiere a los recursos que administra el propio INFONAVI

## Proceso de recaudación de las cuotas y aportaciones al SAR

Se realiza a través de entidades receptoras, previo convenio con los institutos de Seguridad social.

En general, las entidades receptoras son instituciones de crédito, en caso de que no tengan este carácter, la entidad receptora debe celebrar un contrato con una institución de crédito para llevar a cabo el proceso de recaudación.

Las entidades receptoras, una vez recibidos los recursos correspondientes al seguro de RCV y las aportaciones voluntarias, en su caso, deben depositarlos en la cuenta concentradora del IMSS en el Banco de México, dentro del plazo que determine CONSAR.

Tratándose de los recursos provenientes de las aportaciones de vivienda y de los descuentos a los trabajadores por concepto de créditos otorgados por el INFONAVIT, deben transferirlos al Banco de México para ser destinados en los términos de la Ley del mencionado Instituto.

Sin perjuicio de lo anterior, las entidades receptoras deben avisar al Banco de México y a las empresas operadoras, el día hábil anterior a realizar el depósito, el monto total de los recursos a depositar.

Asimismo, deben informar a las empresas operadoras las transacciones correspondientes, ajustándose a los formatos y características que defina CONSAR mediante reglas de carácter general<sup>91</sup>.

Con la información recibida por las entidades receptoras y la información de las cédulas de determinación emitidas por el IMSS<sup>92</sup>, las empresas operadoras llevan a cabo un proceso de conciliación para verificar que las cuotas y aportaciones pagadas coinciden con los depósitos efectivamente realizados en el Banco de México.

---

<sup>91</sup> Reglamento de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro (RLSAR) Art 49

<sup>92</sup> El artículo octavo transitorio de la Ley señala que el Instituto Mexicano del Seguro Social podrá constituir una AFÖRE, siempre y cuando cumpla con todos los requisitos previstos en la Ley del Seguro Social y en la propia Ley de las AFÖRES" (Treviño, 1997: 203)

Hecho lo anterior, la empresa operadora realiza el proceso de individualización de las cuotas y aportaciones y ordena al Banco de México la transferencia de los recursos de la cuenta concentradora a las instituciones de crédito liquidadoras, a quienes a su vez ordena la transferencia de dichos recursos a la AFORE correspondiente

#### **d) Funciones principales de autoridades y participantes del nuevo Sistema de Pensiones**

##### **• Instituciones de Crédito**

El objeto de las Instituciones de Crédito se circunscribe a la prestación del servicio de banca y crédito, éste consiste en la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.

##### **• AFORES**

**Definición.** Las Administradoras de Fondos para el Retiro, son entidades financieras que se dedican de manera exclusiva, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de las leyes de Seguridad social, así como a administrar las sociedades de inversión. Por Ley sus obligaciones son<sup>91</sup>:

- I. Abrir, administrar y operar las cuentas individuales, de conformidad con las leyes de Seguridad social.
- II. Recibir de los institutos de Seguridad social las cuotas y aportaciones correspondientes a las cuentas individuales, así como recibir de los trabajadores o patrones las aportaciones voluntarias.
- III. Individualizar las cuotas y aportaciones de Seguridad social, así como los rendimientos derivados de la inversión de las mismas.
- IV. Enviar al domicilio que indiquen los trabajadores, sus estados de cuenta y demás información sobre sus cuentas individuales y el estado de sus inversiones, por lo menos una vez al año, así como establecer servicios de información y atención al público.
- V. Prestar servicios de administración a las sociedades de inversión.

---

<sup>91</sup> LSAR Art 18

- VI. Prestar servicios de distribución y recompra de acciones representativas del capital de las sociedades de inversión que administren.
- VII. Operar y pagar, bajo las modalidades que la CONSAR autorice, los retiros programados.
- VIII. Pagar los retiros parciales con cargo a las cuentas individuales de los trabajadores en los términos de las leyes de Seguridad social.
- IX. Entregar los recursos a la institución de seguros que el trabajador o sus beneficiarios hayan elegido, para la contratación de rentas vitalicias o del seguro de sobrevivencia.
- X. Los análogos o conexos a los anteriores.

**Registro y Traspaso.** Los trabajadores tienen derecho a la apertura de su cuenta individual de conformidad con las leyes de Seguridad social, en la administradora de su elección.

Una vez abierta la cuenta, de existir saldo anterior en otra administradora, la nueva aceptará y tramitará el traspaso de los fondos a la misma. Esto sólo podrá ser solicitado una vez en un año calendario contado a partir de la última ocasión en que haya ejercitado este derecho, salvo cuando se modifique el régimen de inversión o de comisiones o la administradora entre en estado de disolución.

**Inversión.** Asimismo, el derecho de los trabajadores para invertir los recursos de su cuenta individual en otra sociedad de inversión, que sea operada por la misma administradora que se encuentre operando dicha cuenta, podrá ser ejercitado una vez al año<sup>94</sup>.

**Comisiones.** Cada AFORE deberá cobrar las comisiones sobre bases uniformes, sin discriminar contra trabajador alguno, sin perjuicio de los incentivos que se otorguen a los propios trabajadores por permanencia o por ahorro voluntario<sup>95</sup>.

Según Leticia F. Treviño Saucedo, las AFORES presentan las siguientes características más importantes:

- i) Son sociedades anónimas de capital variable. Esta figura jurídica se aviene a la estrategia de diseminar la propiedad de las Administradoras. La ley de los sistemas de ahorro para el retiro da a estas sociedades un trato distinto que al común de las sociedades anónimas comerciales, al obligarlas a tener un giro único y exclusivo. Esta connotación permite

---

<sup>94</sup> I.SAR Art.74

<sup>95</sup> I.SAR Art. 37

calificar a las administradoras sólo por consideraciones propias de un régimen de pensiones y no por los beneficios accesorios que pudiera entregar, con ello se pretende darle al sistema la transparencia de información que se requiere.

- ii) Persiguen fines de lucro. Esta es una condición que por definición cumplen las sociedades anónimas.
- iii) Su patrimonio es independiente del Fondo de Pensiones. Por lo tanto, estas sociedades sólo administran el Fondo y, por cumplir esa labor, cobran una comisión.<sup>96</sup>
- iv) Deben mantener una reserva especial. Invertida en las acciones de las sociedades de inversión que administren. Su monto será determinado por la CONSAR, con base en el valor total de las carteras que dichas sociedades de inversión administren e independientemente de la Reserva Legal que establece la Ley General de Sociedades Mercantiles
- v) Cobran comisiones. Estas representan el precio que el afiliado paga por el servicio que le presta la sociedad. Las comisiones podrán cobrarse sobre el valor de los activos administrados, o sobre el flujo de las cuotas y aportaciones recibidas, pudiendo ser un porcentaje sobre dichos conceptos, una cuota fija o una combinación de ambos.
- vi) Están obligadas a otorgar la mayor seguridad y la obtención de una adecuada rentabilidad de los recursos de los trabajadores.
- vii) Deben fomentar, a través de la canalización de las inversiones: la actividad productiva nacional, la mayor generación de empleo, la construcción de vivienda, el desarrollo de infraestructura y el desarrollo regional.
- viii) Están obligadas a invertir en valores y documentos a cargo del Gobierno Federal y aquellos valores que se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios.
- ix) Están obligadas a la calificación del riesgo de sus inversiones por una empresa calificadora de valores autorizada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en el caso de inversión en instrumentos de deuda emitidos por empresas privadas, títulos de deuda emitidos, aceptados o avalados por instituciones de banca múltiple o de banca de desarrollo y títulos cuyas características específicas preserven su valor adquisitivo conforme al índice nacional de precios al consumidor.
- x) No podrán adquirir valores extranjeros de cualquier género (Treviño, 1997: 207)

---

<sup>96</sup> La Ley exige que cuando menos el 51% del capital sea propiedad de personas físicas mexicanos y personas morales mexicanos cuyo capital sea mayoritariamente propiedad de mexicanos y sean efectivamente controladas por los mismos (Treviño, 1997: 203).

## SIEFORES

**Definición.** La Sociedad de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro, es una entidad financiera que realiza las inversiones de los recursos depositados en las cuentas individuales de los trabajadores a través de la adquisición de valores y documentos seleccionados de acuerdo al criterio de diversificación de riesgos, con recursos provenientes de la colocación de acciones representativas de su capital social entre los propios trabajadores.

**Objeto.** Las SIEFORES son sociedades anónimas de capital variable, administradas y operadas por las AFORES. Tienen por objeto exclusivo invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales que reciban en los términos de las leyes de Seguridad social, así como invertir los recursos de las AFORES correspondientes a su capital mínimo exigido y a su reserva especial<sup>97</sup>.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 40 de la LSAR las SIEFORES para organizarse y operar como tales requieren autorización de CONSAR que será otorgada discrecionalmente, oyendo previamente la opinión de la SHCP.

**Inversión de recursos.** Las SIEFORES deberán contar con un Comité de Inversión que tendrá por objeto determinar la política y estrategia de inversión, la composición de los activos de la sociedad, y la designación de los operadores que ejecuten la política de inversión.

El Comité de Análisis de Riesgos tendrá por objeto el establecimiento de criterios y lineamientos para la selección de los riesgos crediticios permisibles de los valores que integren la cartera de las sociedades de inversión.

Las AFORES podrán operar varias SIEFORES, las cuales tendrán una composición de su cartera distinta, atendiendo a diversos grados de riesgos.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> "El reglamento publicado relativo a las condiciones de operación de las Afores establece un capital mínimo pagado -sin derecho a retiro-, de 25 millones de pesos; un capital mínimo fijo pagado de 4 millones de pesos y una reserva especial que tendrá como mínimo 25 millones de pesos y deberá invertirse en acciones de las Siefores. Para los primeros 4 años de operación se limita su participación al 16% del mercado de pensiones. Posteriormente, las cuotas del mercado estarán en relación al número de cuentas que controlen. Se establece además la regulación sobre publicidad, promociones y comisiones que podrán cobrar y requisitos para los agentes promotores. Se deja para fecha posterior la evaluación de las carteras de las Siefores y se proyecta que estos recursos sólo podrán canalizarse a papeles emitidos por empresas mexicanas establecidas en el país o en el extranjero" (Gutiérrez, 1997: 115)

<sup>98</sup> "Asimismo, con objeto de evitar monopolio, la Ley establece que la participación del mercado de una Administradora será máximo del 17% del mercado de los sistemas de ahorro para el retiro" (Freviño, 1997: 203)

La CONSAR queda facultada para establecer límites a las inversiones cuando se concentren en un mismo ramo de la actividad económica, o se constituyan riesgos comunes para una sociedad de inversión.

**Régimen de Inversión.** El régimen de inversión deberá otorgar la mayor seguridad y la obtención de una adecuada rentabilidad de los recursos de los trabajadores. Mismo que tenderá a incrementar el ahorro interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos de largo plazo acorde con el sistema de pensiones. Lo anterior con el fin de fomentar:

- a) La actividad productiva nacional
- b) La mayor generación de empleo
- c) La construcción de vivienda
- d) El desarrollo de infraestructura, y
- e) El desarrollo regional

Una nota importante que hay que resaltar es lo referente a la transparencia en el manejo de los recursos. Recientemente, los escándalos relativos a los fraudes bancarios y la mala situación del sistema financiero en general, resultan en hacer notar que si los fondos de pensiones de los trabajadores no son manejados con transparencia, la reforma logrará únicamente dañar aún más el patrimonio de los trabajadores pensionados y jubilados. Angélica Gutiérrez Arriola exhorta a los organismos sociales de los trabajadores a realizar una vigilancia real del comportamiento de las Afores y Siefores, para evitar, en lo posible, fenómenos de corrupción, de especulación en el manejo del ahorro social forzoso, así como combatir fenómenos de competencia oligopólica que concentrarían el control de los recursos en unas cuantas Afores. Las sanciones para quienes especulen con los fondos pueden llegar hasta la cancelación de la autorización y penalización de los administradores (Gutiérrez Arriola, 1997: 115, 127).<sup>99</sup>

- **Base de Datos Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro. BDNSAR**

**Definición.** Es aquella conformada por la información procedente de los sistemas de ahorro para el retiro, conteniendo la información individual de cada trabajador y el registro de la administradora o institución de crédito en que cada uno de éstos se encuentra afiliado<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup>Aún cuando existe la figura de Contralor Normativo y la CONSAR está facultada para auditar y juzgar las inversiones de las SIEFORES, además de la fiscalización que la CNBV y de la CNSF, el peligro persiste y no está por demás subrayarlo

<sup>100</sup>LSAR Art. 3º, fracción II.



- **Empresas Operadoras de Información BDNSAR- EOBDNSAR**

La prestación del servicio público (BDNSAR) se llevará a cabo por empresas operadoras que gocen de la concesión del Gobierno Federal<sup>101</sup>.

Las Empresas Operadoras tienen como objeto exclusivo:

- I Administrar la Base de Datos Nacional SAR;
- II. Promover un ordenado proceso de elección de administradora por los trabajadores;
- III. Coadyuvar al proceso de localización de los trabajadores para permitir un ordenado traspaso de las cuentas individuales de éstos últimos de una administradora a otra;
- IV. Servir de concentradora y distribuidora de información relativa a los sistemas, los institutos de Seguridad social y la Comisión.
- V Establecer el procedimiento que permita que la información derivada de los sistemas de ahorro para el retiro fluya de manera ordenada entre los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, los institutos de Seguridad social y la Comisión;
- VI Indicar al operador de la cuenta concentradora para que éste efectúe las transferencias de recursos depositados en dicha cuenta a las cuentas de las administradoras;
- VII Procurar mantener depurada la Base de datos Nacional SAR, para tal efecto, procurarán evitar la duplicidad de cuentas, incentivando la unificación y el traspaso de las mismas a la última cuenta individual abierta por el trabajador, de conformidad a los procedimientos establecidos en el Reglamento de la LSAR. La unificación y traspaso se realizarán sin necesidad de solicitar previamente autorización del trabajador de que se trate.

Los institutos de Seguridad social llevarán a cabo la recaudación de cuotas y aportaciones destinadas a las cuentas individuales de los sistemas de ahorro para el retiro, de conformidad con lo previsto en las leyes de seguridad social<sup>102</sup>.

- **CONSAR**

**Objeto y Facultades:**

- I Regular, mediante la expedición de disposiciones de carácter general, lo relativo a la operación de los SAR, la recepción, depósito, transmisión y administración de las cuotas y aportaciones correspondientes a dichos sistemas, así como la transmisión, manejo e intercambio de información entre las dependencias y entidades de la Administración

---

<sup>101</sup> LSAR Art. 58

<sup>102</sup> LSAR Art. 77

- Pública Federal, los institutos de Seguridad social y los participantes en los referidos sistemas, determinando los procedimientos para su buen funcionamiento;
- II. Expedir las disposiciones de carácter general a las que habrán de sujetarse los participantes en los SAR, en cuanto a constitución, organización, funcionamiento, operaciones y participación en los SAR, tratándose de las instituciones de seguros, esta facultad se aplicará en lo conducente;
  - III. Emitir en el ámbito de su competencia, la regulación prudencial a que se sujetarán los participantes en los SAR;
  - IV. Emitir las reglas de carácter general para la operación y pago de los retiros programados;
  - V. Establecer las bases de colaboración entre las dependencias y entidades públicas participantes en la operación de los SAR;
  - VI. Otorgar, modificar, o revocar las autorizaciones y concesiones a que se refiere esta ley, a las AFORES, SIEFORES y a las empresas operadoras;
  - VII. Realizar la supervisión de los participantes en los SAR. Tratándose de las instituciones de crédito, la supervisión se realizará exclusivamente en relación con su participación en los SAR. La CNBV, CNSF y CONSAR, de común acuerdo, establecen las bases de colaboración para el ejercicio de sus funciones de supervisión;
  - VIII. Administrar, operar, en su caso, la Base de Datos Nacional SAR;
  - IX. Imponer multas y sanciones, así como emitir opinión a la autoridad competente en materia de los delitos previstos en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro;
  - X. Actuar como órgano de consulta de las dependencias y entidades públicas, en todo lo relativo a los SAR, con excepción de la materia fiscal;
  - XI. Celebrar convenios de asistencia técnica;<sup>103</sup>
  - XII. Recibir y tramitar las reclamaciones que formulen los trabajadores o sus beneficiarios y patrones en contra de las instituciones de crédito y AFORES conforme al procedimiento de conciliación y arbitraje establecido en la LSAR y su reglamento;
  - XIII. Rendir un informe semestral al Congreso de la Unión sobre la situación que guardan los SAR;
  - XIV. Dar a conocer a la opinión pública, reportes sobre comisiones, número de afiliados, estado de situación financiera, estado de resultados, composición de cartera y rentabilidad de las SIEFORES, cuando menos en forma trimestral, así como previa opinión del Comité

---

<sup>103</sup> "La CONSAR debido a los acuerdos existentes con el Banco de México para estimular el ahorro interno, enviará personal al extranjero para ser entrenado por expertos de éste último, el cual otorgará un crédito aproximadamente de 4 millones para supervisar las AFORES y establecer estándares actuariales relativos al retiro en coordinación con el IMSS y con el ISSSTE" (Gutiérrez, 1997: 113).

Consultivo y de Vigilancia, publicar información relacionada con las reclamaciones presentadas en contra de las instituciones de crédito o AFORES;

XV. Elaborar y publicar estadísticas y documentos relacionados con los SAR; y

XVI. Las demás que le otorguen la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro u otras leyes.

Debido a lo anterior, diferentes autores, entre ellos Leticia F. Treviño Saucedo, destacan la necesidad de que la CONSAR se mantenga como un órgano imparcial y transparente con el fin de asegurar el correcto manejo de los fondos de retiro de los trabajadores, así como la sanciones a las personas físicas o morales que incurran en cualquier ilícito (Treviño, 1997: 208).

#### **e) Legislación y Normatividad del Sistema de Ahorro para el Retiro**

Para contar con un marco jurídico adecuado, se expidió, el 21 de mayo de 1996, la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, la cual es considerada de orden público, e interés social, y tiene por objeto regular el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro y sus participantes (administradoras de fondos para el retiro, sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro y otras entidades relacionadas directa o colateralmente con la operación), encargando la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de dichos sistemas a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

La LSAR detalla, entre otras cosas, la estructura y facultades de la CONSAR, las sanciones administrativas y delitos en que pueden incurrir los participantes, así como los procedimientos para la resolución de controversias. Asimismo establece los requisitos para la constitución, operación y funcionamiento de las AFORES, SIEFORES y Empresas Operadoras de la BDNSAR. De igual forma señala las características de la participación de instituciones de crédito, instituciones de seguros y empresas de servicios complementarios o auxiliares directamente relacionados con los sistemas.

Al respecto, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le compete la regulación, interpretación, aplicación y resolución, para efectos administrativos, de todo lo relacionado con los preceptos de las Leyes del Sistema Financiero Mexicano, así como planear, coordinar, evaluar y vigilar la operación de las entidades financieras a través de las Comisiones respectivas

Asimismo, de acuerdo a las facultades de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, y dando cumplimiento al artículo 5° de la LSAR, se expidió el Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro con fecha 9 de octubre de 1996.

#### **f) Disposición de los recursos**

Para el otorgamiento de la pensión, los asegurados pueden disponer de los recursos depositados en su cuenta individual. Para tal efecto, pueden optar por alguna de las alternativas siguientes:

- Contratar con una compañía de seguros pública, social o privada de su elección, una renta vitalicia, que se actualizará anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).
- Mantener el saldo de su cuenta individual en una AFORE y efectuar con cargo a éste, retiros programados

Ambos supuestos se sujetarán a lo establecido en la LSS y a las reglas que con carácter general expida la CONSAR.

El asegurado que opte por la alternativa prevista en el punto b), podrá en cualquier momento, contratar una renta vitalicia, salvo en el supuesto de que la renta vitalicia a convertirse fuera inferior a la pensión garantizada<sup>104</sup>.

Independientemente de las prestaciones antes señaladas, el Estado garantiza una pensión a quienes reúnan los requisitos señalados en los Arts. 154 y 162 de la LSS, cuyo monto mensual será equivalente a un salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, cantidad que se actualizará anualmente en el mes de febrero conforme al INPC<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup> Arts 157 y 164 LSS.

<sup>105</sup> Art 170 LSS

- **Renta vitalicia**

Es un contrato por el cual la Institución de Seguros a cambio de recibir los recursos acumulados en la cuenta individual, se obliga a pagar periódicamente una renta durante la vida del pensionado.

Los asegurados que reúnen los requisitos establecidos en la Ley, pueden disponer de su cuenta individual con el objeto de disfrutar de una pensión; para tal efecto pueden optar por alguna de las alternativas que la misma ley señala, entre las que se encuentra la contratación de una renta vitalicia con una institución de seguros de su elección, ya sea pública, social o privada.

- **Seguro de sobrevivencia**

El seguro de sobrevivencia es aquél que se contrata por los pensionados por riesgos de trabajo, invalidez, cesantía en edad avanzada o vejez, con cargo a los recursos de la suma asegurada, adicionada a los recursos de la cuenta individual a favor de sus beneficiarios.

Este seguro otorga la pensión a los beneficiarios del trabajador, así como las ayudas asistenciales y demás prestaciones en dinero previstas en los respectivos seguros, mediante la renta que se les asignará después del fallecimiento del pensionado y hasta la extinción legal de las pensiones.

Por su parte, la suma asegurada es la cantidad que resulta de restar al monto constitutivo el saldo de la cuenta individual del trabajador.

**g) Retiro de los recursos de las Cuentas Individuales**

Los retiros de los recursos de las cuentas individuales, pueden ser: a) por Retiro Total, y, b) por Retiro Parcial, de acuerdo a la realización de los eventos supuestos y se darían en las condiciones mostradas en los Cuadros A y B.

## h) Primeros resultados

A dos años de haber adoptado el nuevo sistema de pensiones, hay ya algunos avances. A continuación se presentan cuadros de resultados que de entrada sí dan cuenta de una importante transparencia informativa en este sector, más no necesariamente significa que todos los afiliados al sistema se encuentren bien informados y críticos o participativos en cuanto al interés del manejo de sus cuentas

(Cifras en pesos)

AFORE	RCV*	CUOTA SOCIAL	TOTAL
Génesis Metropolitán	108,377,616.30	48,779,708.32	157,157,324.62
Zurich	54,213,713.38	18,321,311.70	72,535,025.08
Tepeyac	78,206,848.14	31,162,145.39	109,368,993.53
XXI	909,870,477.64	227,873,027.26	1,137,743,504.9
Sólida-Banorte	954,611,983.66	366,539,844.35	1,321,151,828.01
Generalh			
Bancrecer- Dresdner	662,758,052.57	238,211,582.13	900,969,634.7
Profuturo-GNP	1,609,956,359.79	662,572,309.20	2,272,528,668.99
Principal	349,142,395.91	132,723,478.03	481,865,873.99
Santander- Mexicano	1,386,178,822.60	629,424,748.45	2,015,603,572.05
Bitá	1,492,020,522.40	589,686,830.54	2,081,707,352.94
Garante	1,470,114,923.28	581,488,052.28	2,051,602,975.56
Inbursa	1,822,649,287.55	261,726,515.55	2,084,375,803.1
Banamex-Aegon	2,854,514,537.36	891,666,394.10	3,749,180,931.46
Bancomer	4,135,635,654.21	1,232,858,458.36	5,368,494,112.57
<b>TOTAL</b>	<b>17,888,251,194.79</b>	<b>5,913,034,405.66</b>	<b>23,801,284,600.45</b>

Fuente: CONSAR \* RCV (Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez)

APORTACIONES VOLUNTARIAS ACUMULADAS AL CIERRE DE ENERO DE 1999

(Cifras en pesos)

AFORE	A TRAVES DE ENTIDADES RECEPTORAS	A TRAVES DE VENTANILLA	TOTAL <sup>106</sup>
Génesis Metropolitán	4,113.35		4,113.35
Zurich	11,818.10	110,555.26	122,373.36
Tepeyac	28,276.69	725,008.21	753,284.90
XXI	23,966.71	244,871.08	268,837.79
Sólida-Banorte Generali	196,094.68	1,050,192.54	1,246,287.22
Bancrecer- Dresdner	175,842.25	150,012.02	325,854.27
Profuturo-GNP	339,220.73	2,487,879.70	2,827,100.43
Principal	60,736.40	41,427.07	102,163.47
Santander- Mexicano	363,241.89	1,749,561.51	2,112,803.40
Bital	662,590.86	2,029,016.76	2,691,607.62
Garante	2,817,806.31	1,285,537.15	4,103,343.46
Inbursa	610,968.85	29,328,038.51	29,939,007.36
Banamex-Aegon	690,994.09	6,893,766.87	7,584,760.96
Bancomer	1,669,824.98	5,512,275.96	7,182,100.94
<b>TOTAL</b>	<b>7,655,495.89</b>	<b>51,608,142.64</b>	<b>59,263,638.53</b>

Fuente: CONSAR

<sup>106</sup> Los montos de las aportaciones voluntarias que se reportan, no incluyen los intereses que hayan generado

TRASPASOS ACUMULADAS AL CIERRE DE DICIEMBRE DE 1998

(Cifras en pesos)

AFORE	TOTAL
Bancomer	14,744,759,546.93
Banamex Aegon	10,696,149,362.00
Garante	4,996,281,223.60
Inbursa	4,952,628,943.83
Bitai	4,860,051,867.62
Profuturo GNP	4,530,470,072.35
XXI	4,300,271,933.53
Santander Mexicano	2,957,112,414.78
Sólida Banorte General	2,251,606,278.29
Bancrecer Dresdner	1,957,031,300.90
Previnter	1,312,633,273.65
Atlántico Promex	455,145,116.90
Principal	412,529,197.72
Tepeyac	247,376,319.38
Génesis Metropolitan	170,198,030.71
Zurich	137,802,422.73
Capitaliza	113,443,095.19
<b>TOTAL</b>	<b>59,065,490,400.11</b>

Fuente: CONSAR

Por otro lado, se dio a conocer que en 1998, sólo 3.5% de los recursos totales captados por las AFORES se invirtieron en instrumentos del sector privado, a pesar de que legalmente podría canalizarse hasta 35% y esto demuestra, de acuerdo con la CONSAR, que son las propias AFORES las que han optado por una política conservadora de inversión con el fin de disminuir los riesgos en un año tan difícil como fue 1998, y en el que en promedio las SIEFORES otorgaron un rendimiento real de 5.6 por ciento<sup>107</sup>

<sup>107</sup> (Cortés, lunes 11 de Enero de 1999)



INDICADOR DE RENDIMIENTO NETO REAL <sup>108</sup>	
AFORE	Para el lapso 31-dic-9 a 31-dic-98 a 24 años
Afore XXI	3.74%
Bital	4.81%
Bancomer	5.08%
Banamex-Aegon	5.03%
Bancreer-Dresdner	4.76%
Principal	6.05%
Garante	5.36%
Génesis-Metropolitan	4.24%
Inbursa	3.69%
Profuturo-GNP	5.73%
Santander Mexicano	3.11%
Sólida Banorte Generali	5.01%
Tepeyac	3.43%
Zurich	4.49%
Promedio	4.80%

Fuente: El Financiero, miércoles 20 de enero de 1999, con información de la CONSAR.

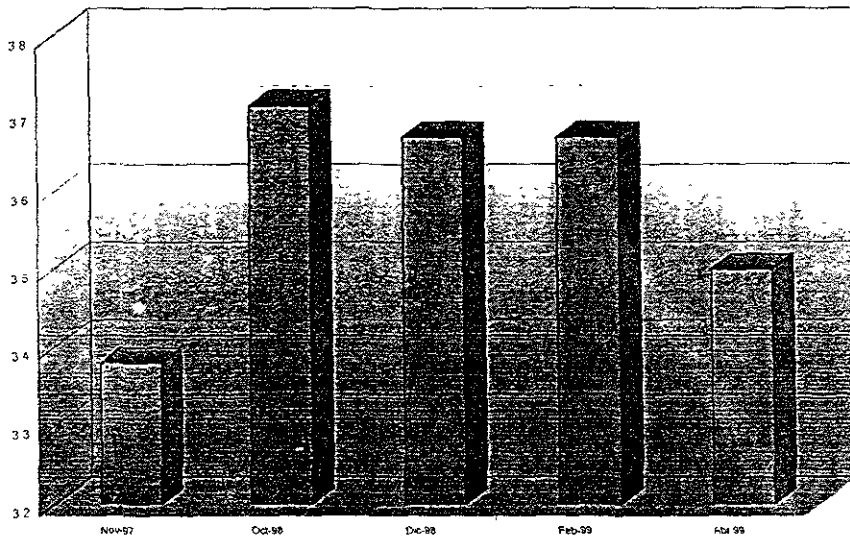
Finalmente, se calcula que en el mismo año, los procesos por fusiones, nuevas participaciones y ampliaciones de capital que se dieron en 1998 casi duplicaron las inversiones iniciales de las AFORES. Se calcula que el año pasado instituciones nacionales y extranjeras destinaron cerca de 800 millones de dólares para apuntalar el mercado, mientras que en 1997 la inversión por arranque de la industria fue de 500 millones.

<sup>108</sup> El rendimiento neto real es el rendimiento real acumulado que podrá ganar un trabajador si los rendimientos obtenidos por cada SHIPORE y las comisiones autorizadas se mantienen constantes durante los 24 años, por lo que únicamente expresa el resultado actual proyectado en el tiempo. Este indicador variará dependiendo de los resultados acumulados de las SHIPORES o ante una modificación de las comisiones de las AFORES. Los rendimientos están

### INVERSIONES EN 1998

AFORE	PROCESO	MONTO
Profuturo	Fusión	*80 mdd
GNP/Previnter/BBV (socio)	Aumento de capital	25% a 30.2%
Santander/Génesis	Fusión	*27mdd
Confia Principal	Fusión	
Principal /Atlántico-Promex	Adquisición	*30mdd
Inbursa/Capitaliza	Asociación	N.D
Banamex/Aegon	Aumento de capital hasta 49%	264 mdd
Bancomer	Aumento de capital	100 mdd
Tepeyac/ Caja de Madrid	Aumento de capital/ nuevo participante con el 33%	94 mdp
Zurich /Zurich Vida Seguros	Aumento de capital	23.1 mdp

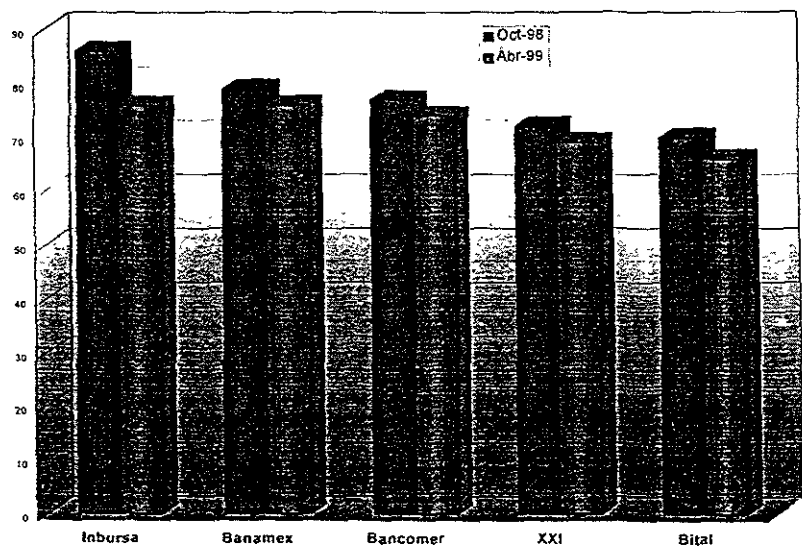
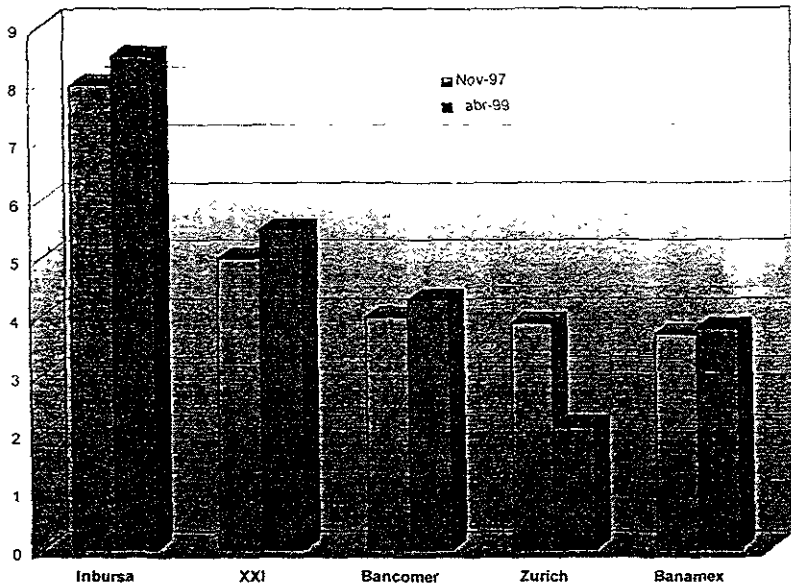
Promedio



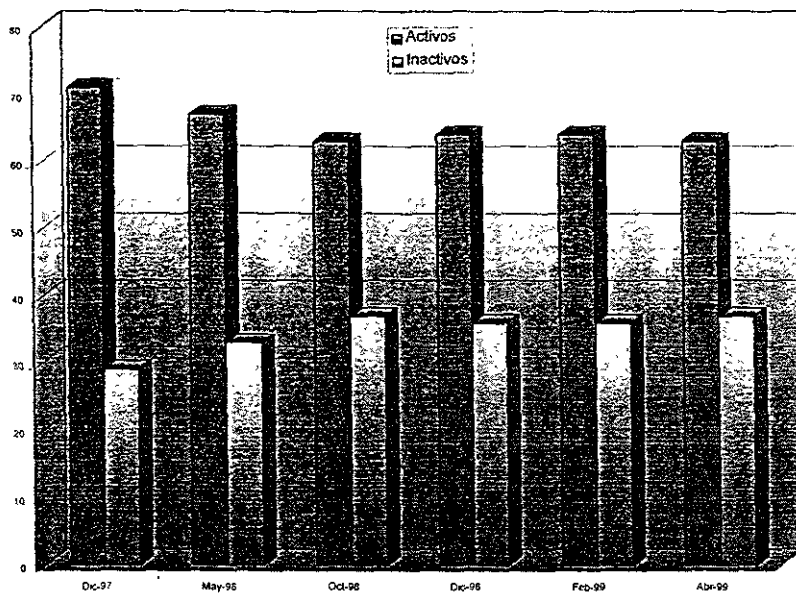
Notas: \* Estimaciones del sector; N.D. No disponible

Fuente: El Financiero, lunes 4 de enero de 1999 con datos de la CONSAR.

sujetos a cambios diarios, dependiendo de la estructura de la cartera de valores de las SIEFORES, lo cual se reflejará en



el indicador al momento de su publicación.



## 7. Experiencia internacional

### 7.1. América Latina

“En América Latina el sistema tradicional ha sido el de reparto. Aunque han sido ensayadas diferentes modalidades -incluyendo elementos de capitalización- en la actualidad, la mayoría opera como sistemas de reparto simple. Generalmente, la administración de los fondos ha sido responsabilidad directa del Estado” (Gutiérrez, 1997: 54).

Luis Gutiérrez Urdaneta hace una recopilación de lo que ha dado en llamar *la corriente de pensamiento dominante* en América Latina, y en la cual confluyen de manera general el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y otras agencias multilaterales, el Gobierno de los Estados Unidos, y por supuesto, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos y las élites empresariales “globalizadas” identificando como problemas críticos de la seguridad social en América Latina, los siguientes:

- La crisis financiera de los sistemas pensionales de reparto.
- La cobertura incompleta de los sistemas de reparto.
- Las ineficiencias administrativas, que generan gastos excesivos, mala calidad de los servicios que ofrecen a los afiliados y corrupción.

- La falta de equidad de los sistemas vigentes y la existencia de múltiples esquemas que refuerzan las desigualdades y dificultan el libre movimiento de la fuerza de trabajo, tan necesaria al funcionamiento también libre del capital (Gutiérrez, 1997: 56, 57, 58).

“No podría decirse con entera justicia que los análisis y recomendaciones de CEPAL se ajustan fielmente al diagnóstico del “Consenso de Washington”, sin embargo, con el tiempo van creciendo los puntos de contacto. En el tema de las reformas a los sistemas pensionales los diferentes textos de la CEPAL manifiestan muchas coincidencias, sobre todo en relación a la incidencia de las reformas en los mercados de capital y la virtuosidad del desarrollo de los mismos, pero en las controversias régimen de reparto *versus* de capitalización y administración pública *versus* privada, admiten al menos la viabilidad de los sistemas de reparto operados públicamente” (Gutiérrez, 1997: 54, 55).<sup>109</sup>

Dentro de los problemas críticos a los sistemas de Seguridad social en América Latina se señala como el principal a la crisis financiera de los sistemas pensionales de reparto. De la misma forma, se presume que la solución a lo anterior es su sustitución por sistemas de capitalización individual, la concesión de mayores espacios para las administradoras privadas de fondos, y el establecimiento de sistemas de pensiones básicas para los pobres.

Según Luis Gutiérrez, para el logro de esta medida *quasi asistencial*, a diferencia de la reforma chilena que sustituyó totalmente al anterior régimen por uno de capitalización -camino seguido también parcialmente por México con la reestructuración del IMSS-, generalmente se implantan regímenes pensionales mixtos, como en los casos de Colombia, Argentina, Perú y Uruguay. Está compuesto por un subsistema privado de capitalización individual y dirigido a los sectores de más altos ingresos, y otro estatal de reparto, que generalmente con menores contribuciones otorga pensiones mínimas (Gutiérrez, 1997: 60).

Para el mismo autor, esta situación no es viable para los países con baja cobertura y un mayoritario sector informal, la casi generalidad de los países latinoamericanos<sup>110</sup>. Por una parte, según Gutiérrez, las bajas pensiones que se recibirían del subsistema quasi-asistencial harían poco

<sup>109</sup> El mismo autor señala como textos pertinentes a lo anterior a *Equidad y Transformación productiva un enfoque integrado*. Santiago de Chile, 1992, pp. 159-162. En cuanto a la crítica al funcionamiento de los mercados de capital recomienda *Un futuro para el socialismo*. Editorial Crítica, Barcelona, 1995, pp. 110-113.

<sup>110</sup> “Sólo unos pocos países de América Latina han logrado cubrir a la mayoría de la fuerza de trabajo, e incluso en las naciones con sistemas avanzados como Argentina, Brasil y Chile, se reconoce que la insuficiente cobertura es uno de

probable una afiliación masiva. Por otro lado, una de las condiciones de mantenimiento en el mercado de buena parte de las empresas informales es precisamente la ilegalidad, así que cualquier intento de normalización conspiraría contra su propia existencia (Gutiérrez, 1997: 60).

Cuadro I. Cobertura de los sistemas de pensiones a principios de los años noventa en América Latina

Sistemas avanzados	% de la fuerza de trabajo cubierta
Argentina	69
Bahamas	85.9
Barbados	96.9
Brasil	96
Chile	62
Costa Rica	68
Jamaica	93.2
Uruguay	81
Sistemas intermedios e incipientes	
Bolivia	18
Colombia	22
Ecuador	23
México	42
Panamá	46
Paraguay	14
Perú	37
Venezuela	50
El Salvador	12
Guatemala	33
Haití	2
Honduras	13
Nicaragua	19
República Dominicana	14

Fuente: CEPAL, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile 1992. (Gutiérrez, 1997: 57)

los principales problemas, sobre todo por las dificultades para la incorporación de los trabajadores informales" (Gutiérrez, 1997: 56).

## 7.2. Chile

Aún cuando no hay consenso, se considera que la reforma implantada en Chile constituye la versión más exitosa del cambio de modelo de seguridad social<sup>111</sup>, el más notorio intento de transitar de lo colectivo hacia lo individual, y es, además, la base para la reforma en México. El caso chileno ha sido usado como punto de referencia para el resto de los países, por lo cual merece un apartado especial.

Patricia Olave hace una importante mención del sistema chileno de prevención social y hace una puntual descripción:

“Uno de los países que se considera modelo para la reforma a la Seguridad social es Chile, quien desde 1979 inició las modificaciones a su sistema. Hasta principios de los años setenta el Sistema de Seguridad social chileno cubría virtualmente a toda la población y ofrecía generosas prestaciones. Sin embargo, era sumamente fragmentado y estratificado, no había coordinación eficaz, existían privilegios injustificados, desigualdades importantes, sufría desequilibrios financieros y necesitaba cuantiosos subsidios estatales. En 1979 y con el gobierno militar se promulgó una ley que normalizó y unificó ciertas condiciones de los sistemas de pensiones y que empezó a operar en 1981. El programa estableció. 1) La administración de los fondos de pensiones por empresas privadas, las denominadas Administradoras del Fondo de Pensiones (AFP) quienes compiten libremente bajo el control de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) y con diversas garantías del Estado; 2) un sistema obligatorio de ahorros para pensión por vejez, invalidez y muerte, mediante compañías de seguros privadas; 3) los trabajadores son los únicos contribuyentes del sistema (sólo en caso de accidente de trabajo el patrón contribuye con un porcentaje); 4) las contribuciones de los asegurados se depositan en una cuenta individual que administran e invierten las AFP, los retornos de las inversiones se acreditan a la cuenta del asegurado; y 5) los jubilados pueden optar por diversas alternativas de pensión” (Olave, 1997: 16).

“Dentro de 6 años, estos fondos de pensiones serán equivalentes al 65 ó 70% del PIB chileno, según Julio Bustamante, Superintendente de las Administradoras de Fondos de Pensiones. “En

---

<sup>111</sup> En Chile, los fondos para jubilación manejados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) representaban en 1994 el 43% del Producto Interno Bruto (PIB) y se estimaba que para el año 2000 movilizarían el 50%. En México se espera que en 30 años, los fondos administrados por empresas privadas representen el 60% del PIB (Gutiérrez, 1997: 62)

términos generales, los recursos se encuentran invertidos en instrumentos del Estado, fundamentalmente en documentos del Banco Central Chileno” Se afirma que el 32% se encuentra colocado en las 130 empresas más importantes del país. El 14% financia vivienda, siendo clave para el desarrollo inmobiliario. Pero también se dice que los fondos han adquirido 51% de los papeles emitidos por el Estado. Los fondos poseen 56% de los bonos emitidos por las empresas y alrededor de 9.1% de las acciones. Las Administradoras de Fondos de Pensión han contribuido al desarrollo del mercado de capitales fomentando las bolsas” (Osorio, 1997: 49).

Dentro de los autores revisados se encontraron algunos que reconocen el éxito del modelo chileno pero lo ligan al crecimiento sostenido de la economía como Patricia Olave: “En casos como el de Chile, la privatización de los fondos de pensiones en un contexto de crecimiento económico sostenido ha permitido que éstos, se conviertan en importantes animadores de la Bolsa de Valores y que salgan del país para ser invertidos en otros lugares de América Latina. Estos fondos están contribuyendo al ahorro y la inversión y, por lo tanto, a fortalecer las posibilidades de crecimiento” (Olave, 1997: 17)<sup>112</sup>

Y también se encuentran aquellos autores que señalan únicamente las fallas del sistema chileno. Luis Gutiérrez Urdaneta dice: “Diversos estudios empíricos sobre el impacto de la reforma pensional chilena, concluyen que no hay un nexo de causalidad entre el cambio de sistema y el comportamiento del ahorro. El déficit generado en el sector público pasó del 174% del PIB en 1980 al 5.03% en 1991, y por ello ha provocado un desahorro que contrarresta el creciente monto acumulado en las cuentas individuales administradas por las AFP. . Así, durante la recesión de los años ochenta en Chile, el sistema financiero estuvo al borde del colapso, y con ello, la posibilidad de pérdidas de capital para los fondos de pensiones. Sólo la intervención urgente del gobierno permitió mantener la alta rentabilidad de los mismos” (Gutiérrez, 1997: 66, 67).

Las opiniones están divididas y son altamente contrastantes en lo que respecta a los sistemas privados de prevención social. Tal vez la mayor ventaja que se puede sacar de un sistema privado de pensiones es el alejar a los administradores estatales de la tentación de provocar transferencias de dinero de un rubro de seguros a otro o de una dependencia gubernamental de seguridad social a otra dependencia gubernamental de cualquier otro tipo. Sólo de esta forma se garantiza que los fondos invertidos por los trabajadores sean manejados con criterios estrictamente financieros,

---

<sup>112</sup> Ciertamente aquí es el clásico debate del huevo o la gallina; ¿qué fue primero el crecimiento económico o el fortalecimiento del ahorro interno por los sistemas privados de pensión?



tratando de garantizar, en la medida de lo posible, el mejor rendimiento financiero. Sin embargo, ahí los peligros son de otra índole; bastará con señalar dos: la incertidumbre inherente del mercado y los casos de malversación de fondos y otros delitos financieros. Para ambos casos, se requerirá de una más estricta legislación que ayude a prevenir ambos casos y que sancione de forma rápida y expedita a todos aquéllos quienes incurran en ilícitos.

## CAPÍTULO V

### *EPÍLOGO*

#### 1. Consideraciones finales

Como se ha visto, el Estado es una obra colectiva y artificial, que surge para ordenar y servir a la sociedad y responder cuando menos a los intereses y demandas sociales indispensables como son: el trabajo, la salud, la educación, entre otros que lo legitiman y al mismo tiempo le proporcionan una fuerza enorme que lo convierten en el principal medio de representatividad social

De la complejidad de los problemas, demandas o presiones que capta el Estado de la sociedad, se generan respuestas o decisiones que se cristalizan en políticas, las cuales buscan seleccionar, regular y administrar las mejores opciones de solución. Este sistema de Estado encuentra su expresión concreta en lo que conocemos y denominamos como el Gobierno, el cual denota la forma organizativa y funcional del Estado en un espacio territorial.

Para dar respuesta a las necesidades sociales, se hace necesario la presencia de un aparato público administrativo que se encargue de la prestación de estos servicios públicos. Es así como la administración pública surge como el conjunto de acciones necesarias que dan cumplimiento a las normas generales y a la voluntad política de un gobierno para responder al interés general de la colectividad.

En México, tras distintos movimientos armados y diferentes modelos administrativos, el Estado mexicano moderno logra su verdadera consolidación en la forma de una Constitución y un Pacto Federal el 5 de febrero de 1917 cuando se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 90 de la misma Constitución, señala que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, divididos entonces en dos grupos los órganos de la administración centralizada y por otra parte, las entidades que constituyen la Administración Pública Paraestatal.

Uno de los mayores proyectos sociales del Estado mexicano ha sido la seguridad social. Su misión trascendental ha sido constituirse como una de las instituciones de mayor beneficio para la población mexicana.

La seguridad social está llamada a cuidar de la salud de los trabajadores y sus familias, a substituir el ingreso familiar cuando por alguna razón el jefe de familia no sea capaz de otorgarlo y a retribuir al trabajador una vez que éste ha entregado la labor de los mejores años de su vida a la sociedad.

Sin embargo, su permanencia como baluarte de las conquistas sociales de la población mexicana está en riesgo debido a profundos problemas estructurales; la presente forma de seguridad social subsiste en condiciones de ineficiencia e ineficacia, duplicidad de funciones, así como aberraciones administrativas que fueron fuertemente reforzadas por el Estado de substitución de importaciones-corporativista.

### *El modelo de desarrollo y la seguridad social*

El surgimiento, formación y organización administrativa de las instituciones de seguridad social en México ha sido consecuencia directa de diferentes movimientos coyunturales de carácter político, económico y administrativo, lo cual ha provocado serias aberraciones administrativas, así como un preocupante déficit financiero afectando la viabilidad de tan importante proyecto social.

El primero de ellos, después del movimiento armado de 1910, es la Constitución de 1917 donde se encuentran contenidas muchas de las aspiraciones de los ciudadanos, en particular, las concernientes al seguro social se encuentran en el Art 123, donde se especifican y reglamentan las condiciones de trabajo y de seguridad social.

Otro de los factores predominantes fue la forma en que las instituciones económicas y políticas del país fueron conformándose, reforzando aquellos patrones administrativos donde las instituciones, con fines idénticos, son separadas de acuerdo con la afiliación de los beneficiarios.

Debido a la crisis económica de 1929 sufrida en Estados Unidos en particular, y en el mundo entero en general, y que obligó a México a mirar hacia su mercado interno, las autoridades federales adoptaron el modelo económico de sustitución de importaciones que consistía en reemplazar los productos adquiridos en el extranjero por artículos de fabricación nacional apoyada por el Estado.

Aunado a esto, la “amenaza” que representaba el “exterior” para México y la invención de la teoría Keynesiana fueron elementos que influyeron también en la adopción del nuevo modelo.

Mientras que el modelo económico fue la sustitución de importaciones, el modelo político adoptado por México fue el corporativismo. Aquí, el Estado interviene en la economía con el propósito de mediar las relaciones que existen entre el trabajo y el capital.

Un mercado orientado por el gasto público al igual que las actividades de inversión; reproducción de la fuerza laboral como responsabilidad del Estado; uso de mecanismos de participación política como el monopolio de representación garantizada por el Estado para incorporar a su estructura a los grandes actores sociales y la eliminación sistemática de liderazgos alternos forman parte de sus características. Es un sistema político que busca activar al sector popular de la sociedad y brindarle la oportunidad de participar en la política nacional.

Es así que las autoridades federales deciden constituir, dos instituciones que brindarían seguridad social: Una para personas dentro de una nómina en el sector privado, y otra para personas en nómina dentro del sector público.

### *La política por sectores, no por funciones*

El corporativismo permeó fuertemente en la administración pública, *generando una administración pública por clientelas y no por funciones*, generando las ya mencionadas inconsistencias administrativas y reforzando la estructura dual de la seguridad social. Las clientelas son, en este caso, los obreros, los burócratas, los campesinos y los empresarios. *A partir del desmantelamiento del Estado de sustitución de importaciones-corporativista, estas condiciones de ineficiencia, ineficacia y déficit financiero, dentro de la seguridad social en México, pueden ser replanteadas.*

Esta organización política creó todo un nuevo sistema de alianzas y equilibrios frágiles basados en la dinámica interna de un partido donde se desarrollaban todas las negociaciones trascendentes, así como la instrumentación de las acciones de gobierno. Este importante partido fue transformado de partido de “hombres fuertes”, caudillos, caciques, y pequeños partidos locales, en un partido de “sectores” donde los actores más importantes de la sociedad encontraron representación.

Así, surgió la división en cuatro sectores: el obrero, el campesino, el popular y el militar. El sector obrero habría de ser constituido por un grupo de sindicatos con permiso del Estado, todos ellos bajo la atenta vigilancia de la CTM, su confederación.

El sector campesino fue conformado por representantes regionales de cada estado. El sector popular se formó de una mezcla ecléctica de profesiones incluyendo burócratas, profesores, choferes, etc.

El cuarto y último sector fue el creado por el ejército, que por aquellos años gozaba de amplia participación en la política, particularmente porque las figuras predominantes en el ámbito político seguían siendo oficiales militares. Más tarde este sector sería removido de la estructura del partido.

Este conveniente acomodo de protagonistas y sectores permitió a la administración proveerse de interlocutores apropiados con los cuales negociar, implementar políticas y recibir las demandas naturales de la población.

Por su parte, estos sectores negociaban constantemente para obtener beneficios en favor de sus agremiados o de los propios líderes, en términos de prestaciones, puestos políticos u otra prebenda

Esta lucha constante se llevaba a cabo dentro de la nueva estructura y representó una poderosa base política para el Ejecutivo y sus acciones de gobierno.

Por su lógica de equilibrio-beneficio, el esquema primigenio de atención de la seguridad social fue refrendado, lo que provocó rigidez en su estructura administrativa y que quedara atrapado en sus propios patrones. La dinámica interna de este sistema político reforzó la estructura de dos

instituciones en la seguridad social, con propósitos similares, y de ahí la duplicidad de tareas y las ineficiencias provocadas dentro del régimen.

Los diferentes tipos de instituciones se moldearon durante una época particularmente difícil en la historia de México. Durante el régimen de Lázaro Cárdenas, los sindicatos comenzaron a organizarse para finalmente aglutinarse en Confederaciones que apoyarían al ejecutivo en contra de enemigos internos y externos en caso de ser necesario, siempre y cuando continuara otorgando beneficios a aquéllos que formaban parte de la alianza

Esta alianza entre los sindicatos y la estructura del Estado dio origen a la transformación del partido único del país, así como a una forma muy particular de negociación y participación donde los equilibrios entre los participantes eran importantes para mantener al sistema mismo y por lo tanto mantener la marcha del país.

Fue justamente ese sistema el que mantuvo y reforzó la estructura actual de la seguridad social, de tal manera que cualquier intento por alterarla violentaría todo el aparato interno y sería visto como un ataque frontal en contra de la lógica interna del sistema. Las administraciones subsecuentes únicamente repitieron el patrón.

### *El nuevo modelo*

Al final de los años sesenta y setenta, ocurrió una crisis política donde el aparato del Estado “perdió” las vías de comunicación y participación con la sociedad. Una crisis de representación y de interlocutores válidos entre el Estado y la sociedad fueron las señales mayores de deterioro del modelo de sustitución de importaciones o corporativista. Más tarde, durante la década de los 80, este modelo entró en crisis por su imposibilidad para generar divisas, bienes de capital, economías de escala y un mercado interno suficiente.

Al final de los ochenta y principio de los noventa, un nuevo modelo de desarrollo económico y político fue puesto en marcha: el neoliberalismo. El modelo de sustitución de importaciones había dado francas muestras de agotamiento y el corporativismo lo seguía de cerca.

Las principales características del nuevo modelo fueron una economía regulada por el Estado mediante un intenso reforzamiento del proceso privatizador, incrementando la participación del sector social privado, una agresiva apertura comercial y una creciente inversión extranjera en el país (un desarrollo industrial basado en inversiones privadas y extranjeras), la polarización del aparato productivo con un sector reestructurado orientado a la exportación y un sector atrasado orientado hacia el mercado doméstico, bajas remuneraciones salariales, importantes decrementos en el gasto público, mayor participación de la sociedad no organizada por el Estado y una relación contradictoria entre los sindicatos y el Estado.

La era neoliberal comenzó dándole un rol primordial al sector privado, representando a la sociedad civil como el eje principal del modelo y aboliendo al Estado como tal. El sector privado ha ganado, implícita o explícitamente, un rol preponderante entre los demás actores sociales; los campesinos han sido desplazados como la corriente mayor de decisiones y fuerza electoral y resultaron ser el grupo con mayor grado de marginación; los trabajadores y los sindicatos han visto disminuir su poder político y no son capaces, por el momento, de presentar una estrategia coherente que les permita recuperar la voz como un interlocutor válido en la sociedad <sup>113</sup>

Cabe destacar, sin embargo, que ninguno de los dos modelos ha logrado realmente dar una respuesta clara y certera a las necesidades de la sociedad mexicana en su conjunto. La falla mayor del Estado de sustitución de importaciones-corporativista fue verse envuelto en un constante déficit presupuestal, una balanza de pagos negativa para el país, grandes espirales inflacionarias y poca participación social en el conjunto de las decisiones.

La mayor falla del Estado neoliberal es un enorme costo social en términos de alto desempleo, abandono de los sectores desprotegidos y una falta de encausamiento de la participación política.

Ninguna de las dos propuestas ha logrado resolverlo todo. La primera resultaba más humana pero económicamente inviable; la segunda resulta económicamente lógica, pero humanamente despiadada. ¿Será necesario e irremediable tener que vivir en la irrealidad económica o en el Darwinismo neoliberal? ¿Será posible humanizar la Globalización?

---

<sup>113</sup> "Los actuales eventos en el mundo y las distintas realidades económicas mezcladas de los países de Latinoamérica nos lleva a concluir que, en términos prácticos, la intervención directa del Estado sobre la economía ha terminado. La fuerza principal de la economía está centrada en las fuerzas del mercado. Con este criterio, la estructura del Estado ha

## *Los obreros, los burócratas y los sindicatos*

Durante la formación del Estado corporativista los obreros y los burócratas, aglutinados en distintas confederaciones sindicales, jugaron un papel trascendental pues se convirtieron en uno de los principales puntales políticos del régimen postrevolucionario.

Las distintas alianzas entre los sindicatos y el Estado tuvieron como consecuencia el reforzamiento del esquema de seguridad social imperante: dos estructuras con funciones similares, lo cual provoca fuertes desviaciones administrativas y conlleva a la duplicidad de funciones, exceso de burocracia y población desatendida.

Al mismo tiempo, ocasionó que el sistema de seguridad social se convirtiera en una forma de otorgar prebendas y de sustitución de distintas carencias de la población, que formaban parte de las demandas sindicales, tales como el deporte, centros vacacionales, tiendas de descuento y espacios culturales, entre otros. Estas funciones, que forman parte del ámbito de competencia de la seguridad social, provocaron un serio desbalance en sus finanzas, poniendo en riesgo su viabilidad como proyecto social.

El nuevo modelo provocó un severo rompimiento entre el Estado y el sector obrero, la alianza entre ambos terminó.

Las relaciones entre las distintas confederaciones sindicales y el Estado se enrarecieron fuertemente, el partido oficial le otorgó menos posiciones políticas que en otros tiempos; distintos líderes sindicales fueron perseguidos, destronados y apresados.

El Estado declinó su compromiso como garante del empleo y vendió la gran mayoría de las empresas paraestatales que poseía, para efectos de garantizar empleo a los obreros y a los burócratas.

Ahora, el voto de los agremiados a esos sindicatos ya no favorece en bloque al partido en el poder, la capacidad de negociación de los sindicatos ha declinado, el número de huelgas y manifestaciones ha disminuido, es posible encontrar una tasa decreciente de sindicalización; la

---

sido reducida y esto incluye el desmantelamiento de Empresas Públicas en áreas productivas, en la intermediación financiera, así como en varios rubros de infraestructura básica para el desarrollo de la economía" (I.opez, 1992: 366)



voz de los sindicatos en las grandes decisiones nacionales es cada vez menos escuchada, existe una crisis de representación y cada vez más estrategias defensivas deben ser planteadas.

Cabe mencionar que aún cuando han sido relativamente segregados de la esfera política, decreciendo en poder y protagonismo, los sindicatos y el sector obrero continúan siendo parte del sistema pero ahora con una mayor independencia y luchas políticas internas.

La representación sindical ha sido uno de los instrumentos de lucha más importantes de la clase obrera, un nuevo sindicalismo es necesario para que continúe haciendo aportaciones a los grandes proyectos sociales de nuestro país.

Los sindicatos deben preocuparse por mejorar las condiciones de trabajo de sus agremiados; es decir, procurar mejores salarios, seguridad laboral e higiene, entre otros. Por otro lado, deben estar enfocados a mejorar la productividad y la eficiencia de sus agremiados promoviendo cursos de capacitación y un proceso de continuo aprendizaje para que el empleado asegure su lugar y ayude a mantener su fuente de trabajo.

### *Los empresarios*

Al optar por un nuevo modelo económico encausado hacia el mercado interno, a consecuencia de la gran depresión del '29, el sector exportador se vio desfavorecido y sus lazos con el capital extranjero fueron considerados una amenaza. Una serie de apoyos y privilegios fueron otorgados a aquellos empresarios que se comprometían a substituir un artículo de importación por uno de producción nacional, convirtiéndolos así en monopolios artificiales en un mercado cautivo.

El sector exportador comenzó a decrecer y con él el ingreso de divisas al país. El sector empresarial, enfocado al mercado interno, no produjo suficiente reinversión, ni calidad en sus productos debido a la falta de competencia, y continuamente importaba distintos bienes para la producción de sus mercancías.

El mercado interno no respondió como se esperaba, ni era de las dimensiones apropiadas, por lo que el gobierno tuvo que substituir a la Iniciativa Privada en diversos ramos de la economía, haciéndose cargo de industrias, servicios, etc.. para asegurar su permanencia o como un subsidio

a otras empresas, a los empleados o al consumidor final. Todo ello dio como resultado una crisis económica, pues al importar más de lo que se exportaba la balanza comercial resultó altamente deficitaria e insostenible.

Mientras el gobierno cumplía con su parte del acuerdo, las empresas aceptaron –a regañadientes– promover la seguridad social, aun cuando el crecimiento desmedido y en áreas no propias de la misma, estaba en contra de sus postulados. Sin embargo, el representante de los empresarios al interior de las organizaciones de seguridad social nunca postuló una protesta que tuviera consecuencia alguna.

Tras la severa crisis económica de 1982, un gran número de empresas se vio obligado a cerrar, la expropiación bancaria molestó fuertemente a todo el sector empresarial y creció el desempleo y el endeudamiento. La seguridad social se vio afectada por la espiral inflacionaria y decreció el número de aportaciones debido al desempleo.

El cambio de modelo tras los signos de agotamiento del modelo anterior fue inminente. Las fronteras fiscales, reguladoras y arancelarias se derribaron paulatinamente para integrar la economía mexicana a la economía mundial, y más tarde, para integrarla al bloque económico de América del Norte.

Esto significó el rompimiento del antiguo pacto con el sector orientado hacia el mercado interno, pues una competencia feroz se encontró al interior del país. Los subsidios financieros y monetarios fueron retirados y el sector empresarial interno dejado a su suerte. El sector exportador fue retomado y alentado con apoyo de la gestión gubernamental y con créditos de la banca de desarrollo. El sector paraestatal fue desincorporado o desaparecido casi en su totalidad.

Nuevos modelos y formas alternativas de participación empresarial comenzaron a surgir y a retar a las estructuras oficiales que se conformaban a los marcos gubernamentales. Los empresarios empezaron a cobrar mayor protagonismo y mayores espacios tanto en la política como en las distintas responsabilidades sociales.

Debido a este nuevo modelo los empresarios se muestran más reticentes a aportar a la seguridad social, contratando cada vez más, personal no sindicalizado y por honorarios, se presenta una

mayor evasión en las contribuciones a la seguridad social y el surgimiento de la economía informal, lo que ha dañado severamente la posibilidad de extender la cobertura.

### *Los campesinos*

En el nacimiento del Estado corporativista-Keynesianista, los campesinos jugaron un importante papel, pues eran el principal componente económico del país y su potencial electoral era sumamente elevado. Uno de los componentes más característicos y particulares de México y de la época fue la forma colectivizada de tenencia de la tierra llamada "ejido" y la constante repartición de tierra entre el campesinado.

La implantación del nuevo modelo se manifestó de distintas formas en la relación entre el Estado y los campesinos. Se detuvo definitivamente la repartición de tierra por parte del Estado y se promovió una reforma Constitucional permitiendo la venta de derechos ejidales, es decir, la privatización del ejido. Esto significó el fin de la antigua alianza del Estado con el campesinado. Sin embargo, este se ha conservado como el sector de la población más leal al partido aún en el poder.

El profundo rezago económico y social que se vive en el campo, es el resultado de la carencia de propuestas efectivas por parte de los modelos hasta ahora implementados, y que en nada han beneficiado al campo. Se requiere una respuesta eficaz que permita que el campesino y su familia logren un nivel de vida decoroso, que evite la migración a las grandes ciudades o al extranjero, y que al mismo tiempo provea al país de una autosuficiencia alimentaria, y de las materias primas necesarias como insumo para el desarrollo industrial de nuestra nación.

Lamentablemente, el sector campesino ha sido el más desprotegido en el ámbito de la seguridad social. Ciertamente, durante las décadas de los setenta y principio de los ochenta, la seguridad social reportó un movimiento expansivo hacia el campo, con los esfuerzos constituidos por los programas IMSS-COPLAMAR y posteriormente IMSS-SOLIDARIDAD: sin embargo, éstos no han tenido un avance significativo hacia la universalización de la seguridad social y los esquemas actuales son francamente insuficientes pues no cubren al total de la población necesitada.

## *Corporativismo y neoliberalismo*

Actualmente, México vive en una contradicción continua porque una vieja era se rehusa a morir y la nueva todavía no acaba de nacer. La combinación/coexistencia del nuevo modelo con el viejo es conflictiva; las instituciones liberales clásicas aún no han sido desarrolladas a cabalidad y formas incipientes de este nuevo modelo están en constante conflicto con actores clave del viejo modelo; éstos últimos son usados, en muchas ocasiones para implementar nuevas políticas liberales.

Hay una tensión lógica entre el liberalismo y el corporativismo. Esto se debe, en parte, a que pertenecen a momentos históricos diferentes. El liberalismo es asociado con “laissez-faire” y con el “Estado mínimo”. El corporativismo, por otro lado, es asociado con el Keynesianismo-intervencionista y el Estado de bienestar.

Los efectos de inercia del corporativismo continúan y sirven al modelo neoliberal, pero no es posible saber hasta cuándo. Las políticas redistributivas del corporativismo no se encuentran presentes en el Estado neoliberal y aquellos presidentes que son electos gracias a la estructura del corporativismo, hacen drásticas transformaciones para eliminar la estructura misma

En coincidencia con Daniel López Acuña, se puede decir que es precisamente en el centro de este proceso donde se lleva a cabo un debate acerca del tamaño del Estado; si su estructura debe continuar reduciéndose hasta su más mínima expresión y dejar que las fuerzas del mercado se apoderen y definan los patrones básicos de la sociedad; o, en cambio, aprovechar la transformación que está sufriendo el Estado y que ofrece una oportunidad histórica para redefinir claramente sus responsabilidades sociales, a fin de ofrecer una respuesta efectiva al vasto universo de necesidades insatisfechas y con ello, consolidar la fundación de una nueva etapa de desarrollo en el país.

## *La seguridad social en el debate*

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) surgieron como respuesta a uno de los principios fundamentales de la revolución que cumplía con las aspiraciones de la clase trabajadora de

México. Juntos suman el 95% de los servicios de las instituciones que proveen seguridad social en México y casi un 82% del actual sistema de salud de la nación.

La seguridad social fue concebida como una “segunda redistribución” complementaria, a la que los sistemas fiscales proveen en primer lugar. Se supone que con esta segunda redistribución la justicia social se aplica con mayor precisión, no sólo al ingreso, sino también a las necesidades específicas de los beneficiarios.

La seguridad social está sujeta a un intenso debate pues las condiciones económicas y políticas que mantuvieron esas estructuras organizacionales-administrativas estancadas, han sido agitadas, y en algunos casos, transformadas por completo.

Por todo lo anterior, es posible considerar que este es un buen momento para regresar a la discusión acerca de la seguridad social, y para redefinir los conceptos que le darán cumplimiento a sus metas primordiales con un carácter de equidad, eficacia y eficiencia.

De acuerdo con Rolando Cordera, la llamada “crisis de la seguridad social”, que afecta a casi todos los países latinoamericanos, tiene dos expresiones, por un lado, los sistemas de seguridad social enfrentan problemas económicos fuertes y por el otro, son insuficientes en su cobertura social.

El problema fundamental reside en su capacidad para reproducirse en un contexto donde la Seguridad social es una pieza clave en una economía de mercado abierto y competitivo en la que el país ahora está envuelto. Cabe señalar que la seguridad social afecta, entre otras cosas, productividad de trabajo, costos de producción y esquemas competitivos.

Sin embargo, Rolando Cordera mismo señala que la ineficiencia en algunas de las instituciones del Estado no justifica, lineal ni directamente, su privatización. Las deficiencias y el atraso que afectan la subsistencia de grandes masas de personas no pueden aceptar soluciones individuales o fórmulas privatizantes-neoliberales.

El actual estado del sistema de seguridad social impide la extensión de la cobertura social y por consiguiente, la universalización de los servicios. Las formas prevaletentes de seguridad social en nuestro país están en peligro financiero, son organizacionalmente deficientes y están

estructuralmente impedidas para proveer de atención a la salud de los mexicanos y garantizar así, una mínima calidad de vida.

El compromiso para proveer Seguridad social prevalece de tal manera que representa una de las tareas irrenunciables del Estado. Por lo tanto, es obligación del Estado promover una reforma que garantice un seguro social que cumpla con sus metas sociales.

### *Implicaciones financieras, organizacionales y administrativas*

“No existe organización -señala Gustavo Arce Cano- que pueda funcionar en condiciones óptimas si no hay suficiente dinero para su mantenimiento y desarrollo, o si sus recursos son mal usados de cualquier forma. El equilibrio entre el ingreso y los gastos es una condición importante para cualquier mejora administrativa que busque dar un mejor servicio y solidez a la Institución”. (Arce, 1972: 560).

La seguridad social no es una excepción a esta premisa. A pesar de que las instituciones de seguridad social han incrementado sus ingresos gracias a una mejora en sus técnicas de recaudación y al aumento en el número de sus miembros<sup>114</sup>, según el CEDESS la mayoría de las ramas de seguridad social están en déficit y en peligro de desequilibrio financiero permanente.

Carmelo Mesa Lago, establece que los factores principales que han provocado un déficit en la seguridad social, en cuanto a gastos, son los siguientes:

- 1) La universalización o extensión de cobertura a más sectores de la población, en el caso de sectores incorporados que no contribuyen al sistema.
- 2) Una legislación demasiado liberal en cuanto a beneficios ofrecidos.
- 3) Un servicio de salud intensivo en capital.
- 4) Programas de pensión que han “envejecido” en términos generales.
- 5) Un número ascendente de retirados que viven más, tanto en relación con la legislación original como con los primeros cálculos actuariales, pidiendo su pago y gozando de servicios médicos por períodos más largos de tiempo; y,
- 6) Incrementos en la suma de los pagos de pensión, según los costos de vida

---

<sup>114</sup> (Valdés, 1991: 256)

En general, los factores principales que han provocado el déficit en la seguridad social del lado del ingreso son:

- 1) La cobertura no se puede expandir a miembros que realmente contribuyen al sistema (si se extiende, es a los sectores marginados, lo que hace peligrar al sistema aún más).
- 2) El número de contribuyentes activos está disminuyendo rápidamente en relación al creciente número de miembros pasivos.
- 3) Hay una fuerte evasión y tardanza en la recaudación de las contribuciones, particularmente en países con altos índices de inflación sostenida.
- 4) El Estado se rehusa a cumplir con sus obligaciones financieras, acumulando grandes deudas.
- 5) El peso financiero sobre la sociedad es sobrecogedor y hace, política y económicamente, difícil subir los impuestos o la cantidad de contribuciones particulares; y
- 6) Con excepción de Chile, los demás países en Latinoamérica carecen de reservas financieras y por lo tanto no hay lugar para inversiones.

Dentro de las razones que provocaron el desequilibrio financiero en México se encuentran:

- 1) El cambio en la pirámide de población donde más gente jubilada tiene acceso y menos gente joven contribuye al sistema.
- 2) El incremento en la expectativa de vida hace que más gente utilice el sistema por más tiempo.
- 3) La transición epidemiológica ha provocado que -aunque en algunas áreas hay una sobreposición de etapas- infecciones y hambre sean reemplazadas por enfermedades degenerativas como la causa principal de muerte, por lo tanto subiendo el número de personas mayores haciendo uso de los servicios por mayores períodos de tiempo y con tratamientos más costosos.
- 4) La transición poblacional en donde México ha pasado de ser de un país principalmente rural a uno principalmente urbano.
- 5) La falta de reservas financieras -o carencia de una importante cantidad de las mismas- por la inversión continua en instalaciones e infraestructura, aunque esta infraestructura no siempre ha ido de acuerdo con las metas de la seguridad social.
- 6) La manera en que las escasas reservas financieras son invertidas.
- 7) La influencia de diferentes variables económicas, principalmente la inflación.
- 8) La evasión o retardo en las contribuciones a los Institutos.

9) La imposibilidad de subir impuestos o contribuciones al sistema por la competencia internacional con socios comerciales.

De atención particular son aquellos desequilibrios financieros localizados en diferentes seguros:

**Seguro de Enfermedad y Maternidad:** Aunque los logros de esta rama de la seguridad social son impresionantes -como un sistema que provee atención médica de alta tecnología sin importar edad, nivel de ingresos, situación geográfica, condición de salud o número de dependientes familiares, ha ayudado a disminuir significativamente el índice de mortalidad de la población y ha ayudado a incrementar de manera importante la expectativa de vida-, hay problemas urgentes, principalmente en el ámbito financiero.

Existen, entre otros, un gran desequilibrio financiero en el seguro de Enfermedad y Maternidad, el progresivo envejecimiento de la población y el incremento en la expectativa de vida se suman a los costos del sistema, haciendo a la situación financiera más precaria. El sistema no promueve la creación de nuevos empleos, ni el aumento de los salarios y permite la subdeclaración; las cuotas están ligadas al salario y no a los costos del servicio; el régimen modificado incrementa el déficit financiero, ya de por sí inmanejable; los usuarios se quejan constantemente de que el servicio y el sistema para declarar la validez de los derechos es obsoleto e ineficiente, el segundo y tercer nivel de hospitales produce gastos excesivos<sup>115</sup> y la política de salarios tiene que ser revisada.

Debe quedar en claro que los recursos financieros con los que esta rama cuenta ahora, no son los suficientes para mantener el servicio con la cobertura actual y calidad apropiada.

**Seguro de Incapacidad, Vejez y Muerte:** Provee de ingresos a un gran número de personas que por razones de incapacidad o vejez se han retirado de sus trabajos o bien, otorga recursos económicos a la familia de un empleado fallecido.

Las debilidades de esta rama son la carencia de reservas financieras requeridas, debido a que fueron usadas para adquirir o construir instalaciones para las instituciones de seguridad social; las

---

<sup>115</sup> Rolando Cordera nos dice: "A este conjunto de datos se le deben de agregar los relacionados con la alta cantidad de recursos que las instalaciones de segundo y tercer nivel consumen Asociados a una Seguridad social estructurada a partir de una perspectiva completamente enfocada en el lado curativo y no desde la perspectiva de la prevención Este hecho influyó gravemente para que se elevaran altamente los costos dentro del sistema La diversidad de costosas instalaciones médicas y la gran inversión de capital invertida en equipo especializado son pesadas cargas en la crisis de la Seguridad social" (Cordera, 1992: 212)



pensiones, por factores económicos -básicamente la inflación-, no otorgan el ingreso adecuado al pensionado; al mismo tiempo, las cuotas son insuficientes para cubrir los beneficios que recibe el pensionado; una vez más, la pirámide de población está cambiando, y aquellos jóvenes que contribuyen al sistema están creciendo a un paso más lento que los pensionados que reciben los beneficios; la expectativa de vida está creciendo y por lo tanto los Institutos tienen que dar apoyo financiero al retirado por periodos más largos de tiempo; la evasión y la subdeclaración son factores importantes.<sup>116</sup>

*Es trascendental destacar que aunque este seguro está en un gran riesgo financiero, 4 7% de todas su recaudación se destina a apoyar la función de todas las prestaciones sociales, y por lo tanto, el desequilibrio financiero es aún mayor. Las prestaciones sociales están poniendo en peligro el futuro ingreso del pensionado.*

**Sistema de Ahorro para el Retiro:** El SAR tiene como ventaja principal que constituye un complemento al IVCN sin costo alguno para el empleado, y su capital está formado por el régimen de capitalización y se le puede añadir dinero en cualquier momento. El problema que presenta esta rama es que las sumas no son lo suficientemente grandes y por lo tanto, el manejo de estas cuentas no ha resultado costeable para las instituciones financieras. Este sistema se encuentra en fase de estudio.<sup>117</sup>

**Seguro de Riesgos de Trabajo:** Esta rama protege al empleado en caso de accidentes en el trabajo o camino a éste y le da seguridad a las empresas en caso de algún siniestro. El incremento notorio en la expectativa de vida está afectando la viabilidad de los beneficios económicos para los miembros del Instituto. El otro problema al cual se enfrenta este régimen es el alza inesperada de beneficios, no considerados en la ley original, y proyecciones matemáticas. Finalmente, esta rama presenta altos costos administrativos y fallas en la planeación, en las fórmulas para calcular los beneficios entre las diferentes industrias, y por lo tanto, otra vez, el bienestar financiero de esta rama está en riesgo.

---

<sup>116</sup> "La limitación en las prestaciones económicas consiste en que el monto otorgado a los afiliados a los institutos no es lo suficiente para mantener los previos niveles de vida del trabajador, por lo tanto, es necesario incrementar los montos de tales prestaciones" (Arce, 1972: 344).

<sup>117</sup> "Nuestro sistema de Seguridadesocial calificado como distributivo (tripartita), ha enfrentado una situación en la que el monto de los beneficios garantizados por el Estado son independientes del monto y de la administración de las contribuciones. Con las reformas del SAR, se están tomando los primeros pasos hacia la capitalización donde las contribuciones están ligadas al ingreso recibido y están destinadas a cuentas bancarias individuales. Con este sistema, el problema de reservas financieras insuficientes y de liquidez, lo cual se traduce en un estatus financiero deficitario se combate" (Cordera, 1992: 218)

*Seguro de Guardería.* Presta atención, servicio y educación a los niños menores de 6 años de todas las madres que son miembros del IMSS o del ISSSTE y que se quieran integrar al mercado laboral en las mismas condiciones que el resto de la población económicamente activa. Sin embargo, la cobertura es muy baja para una demanda creciente, hay un gran ausentismo de personal, algunos niños sin derecho son aceptados por falta de control, la localización de las instalaciones fue cuestión de disponibilidad y precio y no de proximidad a los centros importantes de trabajo donde se requería el servicio. Pero por encima de todo, el estatus financiero del Seguro de Guardería pelagra por la falta de autonomía de su administración.

*Prestaciones Sociales.* Las prestaciones sociales son aquellas relacionadas con los servicios o instalaciones que fueron diseñadas para mejorar los niveles de vida de los empleados.

No obstante que estos servicios han alcanzado varias metas, se enfrentan a diversos problemas. La mayoría están en dificultades financieras (excepto el sistema de velatorios que tiene una ganancia muy modesta) y el déficit es pagado por el IVCN poniendo en peligro su viabilidad financiera. A pesar de ser pagadas por la contribución de los miembros, la mayoría están abiertos al público en general; poco se hace por la salud general de los contribuyentes de la seguridad social o por sus ingresos reales.<sup>118</sup>

*Sistema de Tiendas:* El sistema de tiendas fue creado para incrementar el poder adquisitivo de los trabajadores al vender productos básicos a precios más bajos que en los mercados regulares. Sin embargo, este sistema tiene un severo déficit, personal excedente, altos costos de operación, mala distribución de horarios, dimensiones inconvenientes, técnicas obsoletas y/o falta de estrategias de mercado.

*Centros Vacacionales:* Los centros vacacionales fueron diseñados para proveer a la clase trabajadora de centros accesibles de recreación. Los problemas que enfrenta este sistema son de diversa naturaleza: un gran déficit financiero, un importante descenso en la asistencia, falta de mantenimiento e innovaciones.

---

<sup>118</sup> "Las limitaciones de las prestaciones sociales consiste en que se apoyan financieramente en la rama del IVCN y como hemos visto, cualquier actividad que no está planteada y apoyada por cálculos actuariales y reservas financieras, está destinada a poner en peligro el resto del seguro. Estas actividades deberían estar, al menos para la población no cubierta, dentro de la Secretaría del Trabajo" (Arce, 1972: 459)

**Los Servicios Velatorios:** Proveen de instalaciones y servicios de esta naturaleza a los miembros de la institución; tiene un impacto positivo en los beneficiarios y también representa un ahorro substancial para la rama médica del IMSS y del ISSSTE, por los altos costos de las empresas privadas, y presentan un superávit modesto. Sin embargo, los servicios son ineficientes, los beneficiarios constantemente se quejan de la burocracia y la distribución geográfica es todavía muy limitada.

**Los Centros de Seguridad social.** Los centros están abiertos para el público en general y prestan mayor atención a los grupos que la necesitan más, como madres, niños, personas mayores e inválidos. Los problemas actuales de esta rama consisten en que las actividades necesitan ser actualizadas, las instalaciones necesitan mantenimiento y no cumplen con los fines de los institutos pues la mayoría de las personas que asisten no son miembros del IMSS y, debido a que estos centros no están ligados a las Unidades de Salud Familiar, no contribuyen a mejorar la salud general de los miembros. También, el estatus financiero de los institutos ha disminuido su imagen ante la opinión pública.<sup>119</sup>

**Teatros.** En la actualidad los institutos cuentan con la infraestructura de centros culturales más grande del país, es apoyada por un fideicomiso que recibe su ingreso principal por medio del producto de la renta de dichas instalaciones y es manejado independientemente al resto de las finanzas de los institutos. Sin embargo, la autonomía del fideicomiso no ha evitado que dañe las finanzas de ambas instituciones. La mala administración y falta de mantenimiento ha causado que la concurrencia a los teatros disminuya; lo que es más, la administración de los teatros no va de acuerdo con las metas primordiales de los institutos, relacionadas a proveer de apoyo médico y económico a sus miembros.

**Instalaciones deportivas.** Las instalaciones deportivas constituyen una parte importante de la infraestructura del país en esta área. Sin embargo, y aunque sean valiosos centros para la recreación de los empleados y un gran apoyo para el deporte nacional, hay grandes problemas que afectan a la institución. Entre éstos se encuentran el que algunas instalaciones están muy distantes de cumplir con las metas de toda la rama, como estadios masivos de baseball y football; la cuota de recuperación no ha sido incrementada en mucho tiempo y esto disminuye la salud

---

<sup>119</sup> Es también Arce Cano quien nos dice: "Los Centros de Seguridad social tienen la función de desarrollar habilidades que el trabajador sea capaz de "vender" en el mercado laboral y que la industria encuentre útil para el crecimiento económico. Y aun cuando la meta es útil, deberían de estar en la Secretaría del Trabajo y no en la Seguridad social pues

financiera de esta rama; numerosas instalaciones deportivas no son utilizadas a toda su capacidad o están considerablemente deterioradas, entre otras

La segunda preocupación más importante acerca de la seguridad social en México es la cobertura. Julio Frenk señala que, "Debido a su desarrollo, las instituciones de salud en México han tenido que segregar a la población a partir de una base ocupacional, dado que el Ingreso-ocupación están desigualmente distribuidos, por lo tanto un fragmentado sistema de salud corre un gran riesgo: en lugar de contribuir a acabar con la desigualdad de la salud puede, por lo contrario, presionarlos aún más. Aunque la brecha ha disminuido con el actual sistema, el país está dividido todavía en dos sectores: aquéllos dentro de los beneficios de la Seguridad social y la llamada población abierta. Por encima de la desigual distribución financiera entre estos dos, hay incluso aún mayor desigualdad entre los servicios que reciben".

Es justamente por razones históricas y políticas que dos factores se unen en el sistema de salud nacional mexicano para proveer de servicios a la población: el financiamiento y la provisión directa de los servicios. Esto ha provocado una enorme desigualdad en el servicio que se manifiesta en grandes avances y logros por todo el país junto con densas islas de pobreza, desnutrición, malformaciones y abyección insalubre.

Existe otro factor que surgió en la década pasada, el cual ha hecho más grande el problema antes mencionado: la economía informal. Rolando Cordera establece que: "el violento surgimiento de la economía informal, que según diferentes datos, puede alcanzar del 25% al 40% de la población económicamente activa; estos datos modifican la triple relación que hemos concebido como clásica después de diferentes fases de crecimiento continuo: empleo formal-sindicato estable-seguridad social. Esta triada forma el terreno donde se le da acceso a la institución de seguridad social en México.

Así, existe una gran preocupación por la enorme cantidad de personas que no reciben beneficios médicos<sup>120</sup> o monetarios de la seguridad social. El sistema actual no ha resultado conveniente

---

abruma a su presupuesto. No es conveniente abrumar a la Seguridadesocial con cargas que no le corresponden, sobre todo cuando los gastos de cobertura están agobiando a la Institución" (Arce, 1972: 502)

<sup>120</sup> De acuerdo con Cuauhtémoc Valdés Olmedo, la cobertura de los servicios de salud es como sigue: 59.3% en el sistema de Seguridadesocial, 30.3% atendida por los servicios otorgados a la población abierta y 4.4% en el sector privado (Valdés, 1991: 301).

para una sociedad mucho más compleja que aquella de la era postrevolucionaria temprana, los retos a los cuales se enfrenta la sociedad mexicana actual demandan que se enfrente el dualismo productivo y diferenciar el financiamiento de la cobertura, lo cual permitiría dar pasos hacia la universalización de ésta última.

De aquí que, la alta proporción de trabajadores sin seguridad social, sea el resultado de la combinación de dos factores. Por un lado, un alto porcentaje de personas involucradas en una actividad económica que no les requiere aparecer en una nómina y, por lo tanto, quedan legalmente fuera del sistema de seguridad social obligatorio. Por el otro, la baja cobertura de la población que sí está en nómina pero que pueden evadir impuestos y contribuciones más fácilmente, particularmente aquellos contratados por las empresas pequeñas

#### *La crisis 1994-1995, el ahorro, las reformas a la Ley y el nuevo Sistema de Pensiones.*

Ernesto Zedillo toma posesión como Presidente de la República el 1ro. de diciembre de 1994 habiendo logrado la mayor votación de la historia. Veintiocho días después se anuncia una abrupta devaluación provocada por la salida de capitales del país. La devaluación creó conmoción, misma que se fue ahondando cuando esta devaluación y fuga de capitales dieron el caldo de cultivo para una profunda crisis económica donde la recesión, las elevadas tasas de interés, espiral inflacionaria, el estancamiento productivo y el desempleo fueron los signos más alarmantes, tanto para el gran inversionista como para el ciudadano común y corriente.

Al igual que en la crisis de 1982 el gran flujo de dinero hacia México del exterior se basó en expectativas generadas entre los inversionistas, en este caso, bajo el supuesto de que la recuperación observada en el país, que había permanecido estancado en los ochenta, era ya permanente y anticipaba una época de oro para el sistema capitalista.

Es así como concluyó el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, con un fuerte endeudamiento a corto plazo y una moneda sobrevaluada, así como una balanza comercial altamente deficitaria, en un contexto de restricciones de financiamiento internacional sumamente adverso.

Por lo tanto, la crisis se gestó durante varios años y sus causas centrales se ubican en la naturaleza del modelo y las políticas estabilizadoras seguidas, los cambios en el exterior y los

acontecimientos políticos derivados de la pugna por el poder en México. La estabilización de la economía se logró sin un crecimiento y con un abultado déficit de la balanza comercial, lo que implicó la expansión de la brecha externa. Ambos hechos señalaban que esa política era débil y planteaba serias dudas acerca de su continuidad, pues desde 1993 ya se advertían los efectos desestabilizadores de los flujos de capital. Si bien es cierto que estos fondos ampliaron los espacios de maniobra en el manejo económico, también permitieron la revaluación cambiaria, financiar el déficit externo y acumular las reservas internacionales más altas de la historia.

La crisis de 1994-1995 reveló que las autoridades subestimaron el carácter especulativo de la mayor parte de los capitales que ingresaron a los mercados de dinero y de capital, sensibles a cualquier cambio local o foráneo, que generaban una incertidumbre sistemática sobre su permanencia y la capacidad para mantener los equilibrios económicos en el mediano plazo, reforzando así las expectativas devaluatorias.

Las autoridades gubernamentales justificaron las devaluaciones recurrentes del sistema financiero nacional como síntoma de la vulnerabilidad de la economía mexicana debido a su falta de capacidad para generar ahorro interno, basando así, su desarrollo en capitales foráneos de carácter especulativo.

Cabe señalar que, desde el punto de vista económico, los recursos aportados al seguro social constituyen un apoyo al ahorro nacional de un país, pues a través de cotizaciones de trabajadores, empleadores y aportaciones del gobierno, se convierten en un ahorro forzoso significativo.

Así, la reforma a los sistemas de seguridad social se ha convertido en un importante tópico a nivel mundial, transformándolos de manera que se ajusten a las nuevas condiciones sociales, económicas y demográficas.

En México, esta corriente renovadora afectó parcialmente a la seguridad social mexicana, donde el tema del ahorro ha tomado una importancia fundamental; en principio sólo se han realizado cambios a la legislación del IMSS, en tanto que el ISSSTE permanece intacto.

Los cambios se orientan a la separación paulatina -pero definitiva- del manejo e impartición de los servicios sociales y médicos con respecto a los sistemas de pensiones, obedeciendo a que se

asegura una total inviabilidad financiera de continuar con los esquemas actuales en los que tradicionalmente no se generan reservas ni se respetan los recursos generados por ramo o seguro.

El nuevo modelo incluye la separación, en cuanto a aportaciones, de las cuatro subdivisiones del seguro por Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte, para quedar sólo tres rubros:

a) Invalidez y Vida, b) Retiro, Vejez y Cesantía en Edad Avanzada, y c) Gastos médicos para pensionados e inválidos.

La creación del Sistema de Ahorro para el Retiro, busca incentivar el ahorro en los trabajadores - con miras de beneficio macroeconómico para el país-, puesto que establece una cuenta individual por trabajador, operada por una institución de crédito y una administradora de fondos, en la cual se acumularán tanto los fondos obligatorios para pensiones, como las aportaciones voluntarias que los mismos empleados o sus patrones quieran realizar.

Es así, que bajo este nuevo esquema se abren las puertas a la participación privada en cuanto al manejo de fondos, con la reiteración, por parte del gobierno, de su compromiso ineludible de continuar dotando de los servicios sociales y de salud necesarios para todos los mexicanos.

Las reformas propuestas al IMSS atacan básicamente a los severos problemas financieros a que se enfrentaba, los cuales ponían en muy alto riesgo su futura viabilidad. Los servicios y beneficios que el IMSS y el ISSSTE otorgan no satisfacen plenamente las necesidades y expectativas de la población asegurada.

Es consensual que los sistemas de pensiones están en crisis. Los principios de solidaridad y responsabilidad social de los regímenes de reparto, el manejo público y la posibilidad de modificarlos en el sentido de hacerlos más justos, más amplios y más democráticos sigue vigente, pero la viabilidad de dichas premisas está seriamente en entredicho.

Ciertamente existen opiniones a favor y en contra, y como todo cualquier reforma corre el riesgo de cambiar para mal, cambiar para fracasar. Sin embargo, se puede afirmar, dada sus características de referencia hacia una sola institución, es decir, que se reforma una sola de las instituciones y no ambas, que la reforma tiene más aspectos económicos y de intenciones financieras que de una reforma profunda orientada hacia el bienestar de la seguridad social. En ese sentido, si los manejos financieros, públicos y privados son vigilados para garantizar eficiencia y transparencia, que en verdad se vele por el mejor interés del trabajador, la reforma puede ser acertada.

Se ha replanteado la viabilidad del Instituto Mexicano del Seguro Social, en su aspecto financiero, particularmente después de que el Gobierno Federal hizo una aportación extraordinaria en 1997, pero se carece de todos los elementos para considerar que se ha realizado una reforma de carácter integral y profundo que en verdad garantice la permanencia de la Seguridad social en nuestro país como uno de los proyectos sociales más importantes y como una función irrenunciable del Estado. La reforma de mayo de 1996 constituye solamente el primer paso

## **2. Propuesta de reforma**

Una vez realizada una reflexión conjunta de la presente investigación, es procedente presentar una propuesta de cambio en pro de mejorar el sistema de seguridad social y promover la recuperación financiera y administrativa en el sistema de la seguridad social y sus servicios, sin incurrir en un cambio administrativo u organizacional mayor, se recomienda:

### **2.1. Ingresos**

- Incrementar las contribuciones (particularmente del lado de los asegurados) si todavía es posible.
- Computarizar el registro, colectando las cuentas individuales y la lista actual de deudores.
- Presentar una investigación de contribuyentes (en cuanto a empleados y patrones) y sus dependientes, no sólo para propósitos de seguridad social, sino para impuestos, elecciones, estadísticas demográficas, etc.
- Simplificar el registro y pago de las contribuciones para que la carga a las empresas pequeñas sea menor.
- Reforzar la inspección y ejecución de cargos y multas, fijando tasas de interés y multas mayores a la inflación y tasas bancarias, así como encarcelar a deudores cuando sea necesario.
- Negociar pagos de la deuda del Estado basados en instrumentos financieros fijados a la tasa de inflación del momento: negociar acuerdos de pago para importar equipo médico y tomar otras medidas para desalentar la devaluación de la moneda. Fijar una contribución del Estado que sea económicamente viable para ambas partes



- Mejorar la eficiencia de las inversiones reduciendo/eliminando la intromisión del gobierno, reduciendo el dinero necesario, fondos de circulación y actividades fijas, diversificando el portafolios, invirtiendo en instrumentos con rendimientos más altos y por períodos de tiempo más largos y fijar/indexar el interés a la inflación.
- Estudiar las diferentes fuentes de financiamiento además de las contribuciones ligadas a la nómina.
- Realizar balances actuariales regulares, determinando los períodos de equilibrio en los diferentes regímenes de prima media escalonada y fijar las contribuciones correctas, sin introducir nuevos beneficios o no mejorar los actuales sin cálculos de ingreso respectivos.
- Exhortar al Gobierno Federal a luchar contra las tasas de inflación.<sup>121</sup>

## 2.2. Egresos

En tanto que, para reducir el desequilibrio actuarial y financiero del lado del gasto, se recomienda:

- Eliminar el retiro prematuro y el retiro por número de años de servicio; si esto no es posible, incrementar entonces el número de años para recibir este retiro, al mismo tiempo que estipular una edad mínima; asimismo, debe otorgarse un incremento en el monto de la pensión que aumentaría con el número de años de prestados de servicio.
- Incrementar la edad de retiro de acuerdo a la expectativa de vida del país, si esto no fuera posible, deberá otorgarse una mayor proporción del salario conforme a la edad, para estimular el retiro a una etapa más tardía
- Igualar la edad de retiro de hombres y mujeres, subiendo la última y no reduciendo la primera.
- Ligar más cercanamente la pensión recibida con las contribuciones dadas por el receptor, incrementando en número de años que se usaron como referencia para estipular la cantidad.
- Reducir el porcentaje del salario que se da como pensión.
- Considerar un sistema de pensión básico, con un mínimo y un básico razonable, combinado con pensiones complementarias que serían financiadas por el empleado mismo, dentro de un régimen de capitalización y una correspondencia estricta entre las contribuciones y el beneficio.

<sup>121</sup> Muchas de estas recomendaciones fueron halladas a los largo de la investigación, y un buen sumario de las mismas puede ser encontrado en Mesa Lago. 1992 o en el informe de 1995 del CEDESS

- Ajustar los beneficios financieros basados en los salarios y no en el costo de vida; si los beneficios son indexados a la inflación, la contribución también debe ser en estos términos
- Poner un límite al número de miembros familiares para recibir pensiones
- Uniformar las condiciones de adquisición y cálculo de beneficios, especialmente pensiones, eliminando condiciones desiguales y privilegiadas de algunos sectores y grupos, y evitar subsidios del Estado a los mismos.
- Reducir el porcentaje de salario que se paga en caso de enfermedad y prescribir una espera, cuando sea posible, para evitar simulaciones en este sentido.
- Prescindir de personal innecesario; si no es posible, congelar las plazas y eliminarlas al momento del retiro del empleado. Evitar la contratación colectiva de los trabajadores para que la presión grupal/sindical en las condiciones de trabajo disminuya
- Mejorar los procedimientos administrativos y eliminar el gasto innecesario.
- Instrumentar políticas generales de austeridad en los exámenes y estrategias de diagnóstico.

Asimismo, se deben buscar nuevas formas de mejorar el sentido humano y de calidad del servicio -particularmente la atención a la salud- a corto y largo plazo dentro de un ambiente moderno, instrumentando un programa de incentivos que le darán productividad y calidad al servicio. Rehabilitar y modernizar la infraestructura del servicio. Descentralizar y privatizar el sistema de abastecimiento para tener mayor eficiencia.

Cada vez más, la manera en la cual se comportan las entidades públicas se acerca a las formas de las empresas privadas, como en considerar al “receptor/beneficiario” como un cliente. Carlos Pérez señala: “Presten gran atención al interés y preferencias de aquéllos que reciben beneficios (como clientes) para implementar mejores decisiones y considerar el criterio del mercado para poder competir con algunas ventajas sobre las opciones privadas y por lo tanto evitar la negación de la empresa pública por ineficiencias y falta de recursos” (Pérez, 1992: 68).

### **3. Una propuesta de reforma más profunda: nuevos modelos de atención**

Ahora que se ha asumido que las condiciones políticas y económicas son diferentes, es posible proponer una reforma más profunda.

Estos nuevos modelos de atención son presentados después de tomar en consideración las sugerencias anteriores que ya pueden ser aplicadas a la presente forma de seguridad social con un criterio incrementalista, es decir, cada fase asume la realización de la primera, casi como un prerrequisito. Claro que la siguiente reforma se puede hacer en un movimiento político-administrativo veloz, pero probablemente causaría más disturbios en el espectro político; por lo tanto serán propuestos diferentes modelos a partir de una perspectiva incrementalista:

### **3.1. Modelo de unificación dentro de la seguridad social**

La presente forma de seguridad social está dispersa y fragmentada, provocando duplicidad de funciones, insuficiente cobertura por la proximidad entre las instalaciones de la seguridad social, así como la duplicación de las burocracias para administrar dos regímenes diferentes con las mismas metas lo cual provoca un desperdicio de recursos financieros, materiales y humanos.

Son comunes los casos en los que en una misma entidad federativa o localidad, cualquiera de las instituciones de seguridad social presenta saturación en la procuración de sus servicios y la otra esta subutilizada, por lo que existe una gran coincidencia en la opinión de los expertos en cuanto a que los regímenes deben ser unificados, lo que ahorraría recursos; Gustavo Arce Cano y Carmelo Mesa Lago, entre otros, están de acuerdo en este punto aunque difieren en la forma de su instrumentación

La propuesta consiste en fusionar al IMSS con el ISSSTE, con las pensiones de la Armada y el Ejército, y los servicios médicos y beneficios sociales de los gobiernos locales, incluyendo a aquéllos de los organismos descentralizados de la administración pública (como la Comisión Federal de Electricidad, PEMEX y otros), dentro de una sola institución, que podría ser el IMSS; un Ministerio de Seguridad social o alguna otra institución capaz de dar atención completa a toda la población derechohabiente, dentro del marco de la ley para la seguridad social.

La unificación debe reducir costos y mejorar servicios sin perjuicio de los estándares mínimos de atención, evitando diferencias en los servicios otorgados que romperían el estándar y cosecharían injusticia y desigualdad. Todos los seguros y beneficios sociales se centralizarían y serían administrados por una institución única.

Uno de los problemas actuales es que grandes instalaciones médicas de diferentes instituciones son construidas en proximidad unas de otras, ya sea en el mismo estado o incluso en la misma localidad, poniendo en peligro la integración referida.

Mientras que, en sentido opuesto, existen localidades en las que una sola de las instituciones de seguridad social cuenta con instalaciones para dar servicio a sus derechohabientes y aquella que no cuenta con los mismos, le subroga los suyos a fin de que reciban la atención médica necesaria. Todo ello por medio de un sistema de cuentas y transferencias de recursos, que llevado a la práctica en todo el país lograría una mayor racionalización de los recursos médicos, de las instalaciones necesarias para proveer el servicio, así como del personal y recursos aptos para su correcta administración.

Al mismo tiempo, esta nueva política deberá estar acompañada de una eficaz y eficiente estrategia de canalización de pacientes y derechohabientes en los tres niveles de atención hospitalaria, de lo contrario las ineficiencias persistirán y aquello que se pueda lograr en racionalización administrativa se perderá en la estrategia de atención. Una correcta evaluación y atención, permitirán que tanto las unidades de atención familiar, los hospitales generales y los hospitales de especialización eviten subutilización o saturación.

Es necesario hacer compatible la administración centralizada con la administración regional en diversos aspectos. Si bien es cierto que el hecho de que existan dos instituciones actualmente, libera de gigantismos administrativos a una sola institución, también es cierto que las presentes instituciones de seguridad social ya son lo suficientemente grandes como para presentar este problema. Es por eso, que si esta institución de seguridad social se regionaliza y se instrumenta al parejo de las medidas administrativas estatales su administración podría aligerarse, y en un momento dado podría quedar a cargo del gobierno estatal.

Lo anterior descentralizaría los problemas administrativos, sin embargo, mostraría, aun más, las disparidades económicas y sociales de los Estados en los regímenes de la seguridad social, reduciría las ventajas financieras que se obtienen al concentrar grandes cantidades de flujos financieros y pondría en peligro la transparencia de su manejo, si las instituciones estatales no están muy desarrolladas ni son correctamente fiscalizadas. Por lo tanto, se deberá realizar una evaluación antes de llevarlo del ámbito federal al local.

Sin embargo, aun cuando los fueros de esta entidad de seguridad social permanezcan dentro de las atribuciones federales, debe ser considerada alguna forma de participación a los Estado, con el fin de que se sientan partícipes y, asimismo, ellos tomen cuidado del sistema como una prestación básica para sus representados/gobernados.

Aunado a lo anterior, es necesario llevar a cabo algunas reformas en materia de legislación laboral, para dar mayor coherencia a todo el sistema de seguridad social en México. Uno de los puntos relevantes sería la eliminación del apartado B del Artículo 123 de la Constitución, con lo cual, los trabajadores del Estado dejarían de ser una categoría laboral especial ante la Ley, y se asumiría que el trabajo es uno solo, lo que cambia simplemente es el patrón, en cuyo caso puede ser una persona física o moral, por un lado, o el Estado por el otro. Lo cual, por otro lado, no significaría eliminar sus prestaciones como gremio, sus formas de organización o de expresión sindical.

### 3.2. Modelo por prioridades

Javier Moctezuma Barragán establece que: “Asumiendo que la alternativa es reformar la Seguridad social, las tendencias de pensamiento principales en *las nuevas formas de mediación política* (como aquellas usadas por el Estado moderno), proclaman un “regreso a lo básico” y sugieren una concentración en dos funciones básicas: garantizar rentas mínimas (por desempleo, incapacidad, vejez o muerte) y la provisión de servicios de salud” (Moctezuma, 1992:5).

Por lo tanto, esta nueva Institución de Seguridad social se retiraría de todas las funciones e instalaciones que no correspondan a sus dos funciones básicas: garantizar rentas mínimas a sus miembros y la provisión de servicios de salud. El modelo requeriría una importante reducción del personal y que la Institución de Seguridad social “vendiera” las instalaciones no requeridas, al sector privado, a los gobiernos locales o al gobierno federal en sus distintas secretarías.

La opción de la venta se encuentra también abierta hacia el gobierno mismo, pues las instalaciones de los hospitales, estadios, centros vacacionales fueron adquiridas con el dinero de los trabajadores y a los trabajadores les pertenece; es decir, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes podría adquirir la red teatral de los institutos, o la Secretaría de Comercio podría adquirir el sistema de tiendas, o en su caso la Comisión Nacional del Deporte podría adquirir y

financiar las instalaciones deportivas, o por su parte, la Secretaría del Trabajo podría adquirir y financiar los Centros de Seguridad social donde se da capacitación a los trabajadores. Todo esto a fin de que la nueva Institución de Seguridad social, se recapitalice, reconstituya sus reservas financieras y cumpla así, con sus funciones torales de manera eficaz y con una mejor salud financiera, para garantizar el ingreso futuro del pensionado y el capital suficiente para dar atención médica a los miembros de la Institución.

Recapitalizar las reservas actuariales con dinero federal sería una causa justa porque con las contribuciones de los empleados y patrones, se adquirió esta infraestructura y servicios, muchos de ellos sin ser parte de los propósitos originales del Seguro Social.<sup>122</sup>

Es de esta manera como las instalaciones deportivas deben ser vendidas al sector privado o a la Comisión Nacional del Deporte. Las instalaciones del seguro de guardería deben ser vendidas al sector privado y/o desaparecidas pero se debe dar el dinero necesario a las madres empleadas para recibir este servicio de una institución privada a bajo costo y cerca de su trabajo. El Sistema de Tiendas no está significando –actualmente- un ahorro sustancial en la vida de los afiliados, además de que no está sirviendo para regular el mercado y muchas de sus utilidades se quedan dentro de los sindicatos de las tiendas; por lo tanto, es necesario prescindir del Sistema de Tiendas y en su caso venderlas al sector privado para recuperar parte de la inversión.

En lo que respecta a los Centros Vacacionales se sugiere que sean absorbidos por la Secretaría de Turismo o por el sector privado donde la atención a este tipo de lugares se está concentrando. Los Centros de Seguridad social pueden ser adoptados por la Secretaría del Trabajo dada su naturaleza, o al sector privado filantrópico, o en su caso a los municipios o localidades donde se encuentran ubicados, para que puedan continuar con su servicio comunitario

El Sistema de Velatorios puede ser una excepción pues le ha resultado en un ahorro significativo al Instituto y al empleado, y al mismo tiempo, porque el sector privado no es capaz de proporcionar este servicio de manera eficaz debido a su falta de presencia en este ámbito. De lo contrario, podría ser privatizado y el trabajador recibiría una compensación cuando la situación lo requiriera.

---

<sup>122</sup> Gustavo Arce Cano nos dice: "Y si el Seguro Social tomó bajo su presupuesto y cuidado muchas "cargas útiles" ya es tiempo de limitar sus atribuciones. La Secretaría del Trabajo tiene muchas atribuciones sociales que con suficiente dinero podría desarrollar" (Arce. 1972 348)

### 3.3. Modelo por funciones

El tercer modelo, propone hacer uso de la reingeniería; es decir, llevar cabo una revisión fundamental y el rediseño radical de los procesos para alcanzar las mejoras deseadas en medidas críticas y contemporáneas de rendimiento, tales como costos, calidad, servicio y rapidez. La reingeniería determina primero *qué* debe de hacer una compañía, luego, *cómo* debe hacerlo. Se olvida por completo de lo que es y se concentra en lo que debe ser (Hammer, 1994: 34, 35).

Para lograr la universalización de la cobertura, cuando menos en lo que respecta a los servicios médicos, la seguridad social tiene que evolucionar hacia un modelo por funciones, que consiste en desprender los servicios de los institutos de seguridad social que actualmente están integrados (incluyendo regímenes especiales como el IMSS-COPLAMAR/Solidaridad) y fusionarlos con la Secretaría de Salud<sup>123</sup>, abriendo todas las instalaciones, de cualquier nivel, al total de la población.

El sistema de financiamiento tendría dos fuentes de ingreso: por un lado la tradicional, que consiste en las contribuciones de los empleados, de los patrones y del Estado sobre la nómina, y por el otro, un impuesto indirecto a toda la población, como el IVA.<sup>124</sup>

<sup>123</sup> La secretaria de Salud otorga servicio hospitalario a la población abierta incluyendo zonas rurales y marginadas.

<sup>124</sup> De acuerdo con Cuauhtémoc Valdés Olmedo, 1991: 218, el estudio de las diferentes formas de financiamiento resultan trascendentales en la búsqueda de un correcto sistema nacional de salud. Las actuales formas de financiación del sistema nacional de salud son como sigue:

1o. Unipartita, el cual corresponde a las instituciones que atienden a la población abierta (entendiéndose lo anterior como aquellas personas que no son miembros o derechohabientes de ninguna institución de Seguridad Social): La Secretaría de Salud, el actual programa IMSS-Solidaridad (anteriormente IMSS-Coplamar), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF; los distintos servicios provistos por los Gobiernos locales en los estados, así como el Gobierno del Distrito Federal. Los recursos provienen directamente del Gobierno Federal más del 80% en promedio) y de los Gobiernos locales. Estos servicios incluyen cuotas de recuperación que son aplicadas de una manera selectiva y de acuerdo a la capacidad económica del beneficiario y en muchas ocasiones se exentan el total de los costos. Dentro del proceso de descentralización de los servicios de salud hacia los estados, se ha acordado con algunos de ellos que su provisión sea gratuita en las zonas rurales. Es pertinente decir dos cosas al respecto de las cuotas, primero, nunca son suficientes para cubrir el costo real del servicio; segundo, dentro del conjunto de servicios otorgados al público, las cuotas de recuperación son las que se incrementan menos y con menor frecuencia que cualquier otro.

2o. Bipartita. Este corresponde a los empleados del Gobierno Federal, y es dispensado por el ISSSTE. De acuerdo con la actual Ley del ISSSTE, el ingreso del Instituto proviene del equivalente al 2.5% del salario del empleado para cubrir los servicios y prestaciones de salud preventiva, así como de rehabilitación física y mental; 5.5% para cubrir los 16 seguros, prestaciones y servicios que la ley prescribe. Por otra parte, las Instituciones Federales proveen el equivalente al 7% del salario del empleado para cubrir el seguro de enfermedad y maternidad, salud y servicios de prevención así como de rehabilitación física y mental; 0.25% para riesgos de trabajo y 5.5% para el resto de los beneficios que la Ley del ISSSTE prescribe, al igual que 5% para el fondo de la vivienda. En 13 estados de la república encontramos instituciones similares al ISSSTE dedicadas a atender a los empleados de los Gobiernos locales.

3o. El tripartita, en el cual se encuentran la mayoría de las personas que trabajan en el sector privado o que tienen un familiar trabajando en ese sector. La Ley Federal del Trabajo establece que la única institución autorizada proveer de esta clase de servicios es el Instituto Mexicano del Seguro Social. En el rubro financiero, encontramos tres fuentes: los empleados, los patrones y el Gobierno Federal. De acuerdo con la actual Ley del Seguro Social las contribuciones son como sigue: para el seguro de maternidad y enfermedad, se destina el equivalente al 9% del salario del trabajador (70%

En lo que respecta a la otra gran vertiente de la seguridad social, el otorgamiento de pensiones y jubilaciones, o prestaciones económicas, puede ser realizada por una sola institución de naturaleza financiera. Dicha institución estaría a cargo de la recaudación de las contribuciones del empleado, del patrón y del Estado, de su manejo e inversión, así como de su repartición a los beneficiarios.

Esta institución podría ser responsable de otorgar un beneficio mínimo que todos los derechohabientes recibirían y el resto de la pensión podría ser complementada con fondos de pensión privados. De igual forma, esta institución estatal de seguridad social con características financieras, sería la responsable de emitir la regulación y de proveer de funciones contraloras a las instituciones de fondos de retiro privadas que otorgaran los servicios de fondos complementarios.

Otra de sus funciones sería la de pagar a la Secretaría de Salud lo que se recibe por medio de la nómina y regresar la parte destinada a la atención médica.

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), puede servir perfectamente a estos fines, si se le otorgan algunas atribuciones extra a las que posee en la actualidad. El objetivo de este órgano, es fijar cantidades mínimas de ingresos para los empleados al momento del retiro y, al mismo tiempo, ser un organismo que regula las instituciones privadas apropiadas, principalmente a los bancos, cuando se establezcan esquemas privados de seguridad social, basados en cuentas individuales y métodos de capitalización, donde la cantidad del beneficio está fuertemente relacionado a la cantidad de las contribuciones del empleado.

De esta forma, se daría mayor participación al sector privado y al ahorro, ya que las diferentes contribuciones al plan privado significarían mayores beneficios al momento del retiro.

Lo que es más, dentro de este esquema, el uso de la descentralización de atribuciones, responsabilidades y usos del Seguro Social, pueden ser compartidos igualmente con los gobiernos

---

es otorgado por el patrón, 25% por el empleado y 5% por el Gobierno Federal). Las mismas proporciones pueden ser aplicadas al de Invalidez, Vejez y Muerte que recibe el equivalente al 6% del salario del trabajador. El costo del seguro de riesgos de trabajo es cubierto en su totalidad por el patrón.

Además de la estructura pública, las empresas privadas ocupan una pequeña porción del sistema de salud del país y se guían por las leyes del mercado para otorgar sus servicios. (Valdés, 1991: 322).



particulares de cada estado, principalmente en el ámbito de los servicios de salud e ingreso mínimo de los empleados. De esta forma, los modelos de seguridad social, atención de salud y beneficios económicos se adaptarían específicamente a cada comunidad.

## CONCLUSIONES

- El Estado es una obra colectiva que ordena y sirve a la sociedad dando respuesta cuando menos a los intereses y demandas sociales indispensables como son, el trabajo, la salud y la educación, entre otros.
- El gobierno, denota la forma organizativa y funcional del Estado en un espacio territorial, mientras que la administración pública es el conjunto de acciones necesarias que dan cumplimiento a las normas generales y a la voluntad política de un gobierno para responder al interés general de la colectividad.
- El Estado mexicano moderno se consolida el 5 de febrero de 1917 cuando se promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Uno de los mayores proyectos sociales de este Estado moderno mexicano ha sido la seguridad social, llamada a cuidar de la salud de los trabajadores y sus familias, a substituir el ingreso familiar cuando por alguna razón el jefe de familia no sea capaz de otorgarlo y a retribuir al trabajador una vez que éste ha entregado la labor de los mejores años de su vida a la sociedad.
- Sin embargo, su permanencia como baluarte de las conquistas sociales de la población mexicana está en riesgo debido a profundos problemas estructurales. La presente forma de seguridad social subsiste en condiciones de ineficiencia e ineficacia, duplicidad de funciones, así como aberraciones administrativas que fueron fuertemente reforzadas por el Estado de substitución de importaciones-corporativista.
- Debido a la crisis económica de 1929 sufrida en Estados Unidos y en el mundo, México adoptó el modelo económico de substitución de importaciones que consistía en reemplazar los productos adquiridos en el extranjero por artículos de fabricación nacional, apoyada por el Estado.

- Mientras que el modelo económico fue la sustitución de importaciones, el modelo político adoptado por México fue el corporativismo, en el que el Estado intervino en la economía con el propósito de mediar las relaciones entre el trabajo y el capital.
- El corporativismo permeó fuertemente, *generando una administración pública por clientelas y no por funciones*, lo que provocó las ya mencionadas inconsistencias administrativas y reforzó la estructura dual de la seguridad social. Las clientelas son los obreros, los burócratas, los campesinos y los empresarios.
- Las autoridades federales decidieron constituir dos instituciones que brindaran seguridad social: una para personas dentro de una nómina en el sector privado, y otra para personas en nómina dentro del sector público.
- La nueva organización política que surgió en México, dividida en sectores que negociaban constantemente para obtener beneficios por separado, refrendó el esquema primigenio de atención de la seguridad social, reforzando la estructura de dos instituciones con propósitos similares, lo cual provoca fuertes desviaciones administrativas y conlleva a la duplicidad de funciones, exceso de burocracia y población desatendida.
- Al mismo tiempo, ocasionó que el sistema de seguridad social se convirtiera en una forma de otorgar prebendas y de sustitución de distintas carencias de la población, que formaban parte de las demandas sindicales, tales como el deporte, centros vacacionales, tiendas de descuento y espacios culturales, entre otros, lo que provocó un serio desbalance en sus finanzas, poniendo en riesgo su viabilidad como proyecto social.
- Esta situación prevaleció durante el régimen de Lázaro Cárdenas, cuando los sindicatos comenzaron a organizarse para finalmente aglutinarse en Confederaciones. Esta alianza entre los sindicatos y la estructura del Estado dio origen a la transformación del partido único del país, el Partido Revolucionario Institucional, y creó todo un nuevo sistema de alianzas y equilibrios frágiles basados en la dinámica interna de un partido, así como a una forma muy particular de negociación y participación donde los equilibrios entre los participantes eran importantes para mantener al sistema mismo y por lo tanto mantener la marcha del país.

- Ese sistema mantuvo y reforzó la estructura actual de la seguridad social, y cualquier intento por alterarla podía violentar todo el aparato interno y sería visto como un ataque frontal en contra de la lógica interna del sistema. Las administraciones subsecuentes únicamente repitieron el patrón.
- Al final de los años sesenta y setenta, una crisis de representación y de interlocutores válidos entre el Estado y la sociedad fueron las señales mayores de deterioro del modelo de sustitución de importaciones o corporativista.
- En la década de los 80's, este modelo entró en crisis por su imposibilidad para generar divisas, bienes de capital, economías de escala y un mercado interno suficiente, por lo que un nuevo modelo de desarrollo económico y político fue puesto en marcha: el neoliberalismo.
- Sus principales características fueron una economía regulada por el Estado mediante un intenso reforzamiento del proceso privatizador, incrementando la participación del sector social privado; una agresiva apertura comercial y una creciente inversión extranjera en el país (un desarrollo industrial basado en inversiones privadas y extranjeras); la polarización del aparato productivo con un sector reestructurado orientado a la exportación y un sector atrasado orientado hacia el mercado doméstico; bajas remuneraciones salariales; importantes decrementos en el gasto público; mayor participación de la sociedad no organizada por el Estado y una relación contradictoria entre los sindicatos y el Estado.
- Los campesinos fueron desplazados como la corriente mayor de decisiones y fuerza electoral y resultaron ser el grupo con mayor grado de marginación, mientras que disminuyó el poder político de los trabajadores y los sindicatos.
- Ninguno de los dos modelos logró realmente dar respuesta clara y certera a las necesidades de la sociedad mexicana en su conjunto. El Estado de sustitución de importaciones-corporativista se vio envuelto en un constante déficit presupuestal, una balanza de pagos negativa para el país, grandes espirales inflacionarias y poca participación social en el conjunto de las decisiones. El Estado neoliberal ha tenido un enorme costo social en términos de alto desempleo, abandono de los sectores desprotegidos y una falta de encausamiento de la participación política.

- Durante la formación del Estado corporativista los obreros y los burócratas, aglutinados en distintas confederaciones sindicales, jugaron un papel trascendental pues se convirtieron en uno de los principales puntales políticos del régimen postrevolucionario.
- La representación sindical ha sido uno de los instrumentos de lucha más importantes de la clase obrera; sin embargo, un nuevo sindicalismo es necesario para que continúe haciendo aportaciones a los grandes proyectos sociales de nuestro país.
- Tras la severa crisis económica de 1982, un gran número de empresas se vio obligado a cerrar, la expropiación bancaria molestó fuertemente a todo el sector empresarial y creció el desempleo y el endeudamiento. La seguridad social se vio afectada por la espiral inflacionaria y decreció el número de aportaciones debido al desempleo. El sector paraestatal fue desincorporado o desaparecido casi en su totalidad.
- Nuevos modelos y formas alternativas de participación empresarial comenzaron a surgir y a retar a las estructuras oficiales que se conformaban. Los empresarios cobraron mayor protagonismo y mayores espacios tanto en la política como en las distintas responsabilidades sociales, mostrándose más reticentes a aportar a la seguridad social y contratando cada vez más, personal no sindicalizado y por honorarios. Con ésto se presenta una mayor evasión en las contribuciones a la seguridad social y el surgimiento de la economía informal, lo que ha dañado severamente la posibilidad de extender la cobertura.
- El profundo rezago económico y social que se vive en el campo mexicano, es el resultado de la carencia de propuestas efectivas por parte de los modelos hasta ahora implementados. Se requiere una respuesta eficaz que permita que el campesino y su familia logren un nivel de vida decoroso, que evite la migración a las grandes ciudades o al extranjero, y que al mismo tiempo provea al país de una autosuficiencia alimentaria, y de las materias primas necesarias como insumo para el desarrollo industrial del país.
- El sector campesino ha sido el más desprotegido en el ámbito de la seguridad social. A pesar de que durante la década de los setenta y principio de los ochenta, la seguridad social reportó un movimiento expansivo hacia el campo, con programas como el IMSS-COPLAMAR e IMSS-SOLIDARIDAD; éstos no han tenido un avance significativo hacia la universalización de la seguridad social y no cuben al total de la población necesitada

- Actualmente se lleva a cabo un debate acerca del tamaño del Estado; si su estructura debe continuar reduciéndose hasta su más mínima expresión y dejar que las fuerzas del mercado se apoderen y definan los patrones básicos de la sociedad; o aprovechar la transformación que sufre el Estado y que ofrece una oportunidad histórica para redefinir claramente sus responsabilidades sociales, a fin de ofrecer una respuesta efectiva al vasto universo de necesidades insatisfechas y con ello, consolidar la fundación de una nueva etapa de desarrollo en el país.
- El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) surgieron como respuesta a uno de los principios fundamentales de la lucha revolucionaria y juntos suman el 95% de los servicios de las instituciones que proveen seguridad social en México, y casi un 82% del actual sistema de salud de la nación.
- La seguridad social está sujeta a un intenso debate pues las condiciones económicas y políticas que mantuvieron esas estructuras organizacionales-administrativas estancadas, han sido agitadas, y en algunos casos, transformadas por completo.
- La llamada “crisis de la seguridad social”, que afecta a casi todos los países latinoamericanos, tiene dos expresiones; por un lado, los sistemas de seguridad social enfrentan problemas económicos fuertes y por el otro, son insuficientes en su cobertura social.
- El problema fundamental reside en su capacidad para reproducirse en un contexto donde la seguridad social es una pieza clave en una economía de mercado abierto y competitivo en la que el país ahora está envuelto. Cabe señalar que la seguridad social afecta, entre otras cosas, productividad de trabajo, costos de producción y esquemas competitivos.
- A pesar de que las instituciones de seguridad social han incrementado sus ingresos gracias a una mejora en sus técnicas de recaudación y al aumento en el número de sus miembros, la mayoría de sus ramas están en déficit y en peligro de desequilibrio financiero permanente.
- Los factores principales que han provocado este déficit en cuanto a gastos, son: 1) La universalización de cobertura a más sectores de la población, en el caso de sectores incorporados que no contribuyen al sistema; 2) Una legislación demasiado liberal en cuanto a

beneficios ofrecidos; 3) Un servicio de salud intensivo en capital; 4) Programas de pensión que han “envejecido” en términos generales; 5) Un número ascendente de retirados que viven más, pidiendo su pago y gozando de servicios médicos por períodos más largos de tiempo; y, 6) Incremento en la suma de los pagos de pensión, según los costos de vida.

- Los factores que han provocado su déficit del lado del ingreso son: 1) La cobertura no se puede expandir a miembros que realmente contribuyen al sistema (si se extiende, es a los sectores marginados, lo que hace peligrar al sistema aún más), 2) El número de contribuyentes activos está disminuyendo rápidamente en relación al creciente número de miembros pasivos; 3) Existe una fuerte evasión en la recaudación de las contribuciones; 4) El estado se rehusa a cumplir con sus obligaciones financieras, acumulando grandes deudas; 5) El peso financiero sobre la sociedad es sobrecolector y hace difícil elevar los impuestos o las contribuciones particulares; y 6) Con excepción de Chile, los países en Latinoamérica carecen de reservas financieras y por lo tanto no hay lugar para inversiones.
- Otro punto relevante son las razones que provocaron el desequilibrio financiero en México, en donde se encuentran: 1) El cambio en la pirámide de población donde más gente jubilada tiene acceso y menos gente joven contribuye al sistema; 2) El incremento en la expectativa de vida (más gente utiliza el sistema por mayor tiempo); 3) La transición hacia enfermedades degenerativas como la causa principal de muerte, eleva el número de personas mayores haciendo uso de los servicios por mayores períodos de tiempo y con tratamientos más costosos; 4) México ha pasado de ser un país principalmente rural a uno principalmente urbano; 5) La falta de reservas por la inversión continua en instalaciones e infraestructura, aunque esta infraestructura no siempre ha ido de acuerdo con las metas de la Seguridad social, 6) La forma en que estas reservas son invertidas; 7) La influencia de diferentes variables económicas, principalmente la inflación; 8) La evasión o retardo en las contribuciones a los Institutos; 9) La imposibilidad de subir impuestos o contribuciones al sistema por la competencia internacional con socios comerciales.
- En cuanto a los seguros que ofrecen tanto el IMSS como el ISSSTE (Seguro de Enfermedad y Maternidad, Seguro de Incapacidad, vejez y muerte, Sistema de Ahorro para el Retiro, Seguro de Riesgos de Trabajo, Seguro de Guardería), las Prestaciones Sociales, el Sistema de Tiendas, los Centros Vacacionales, los Servicios velatorios, los Centros de Seguridad social,

los teatros y las Instalaciones deportivas, se concluye que enfrentan problemas urgentes, principalmente en el ámbito financiero y algunos otros, de cobertura.

- Las circunstancias del país no son las mismas que las de hace cincuenta años. México atraviesa por una transición demográfica (ha aumentado la duración promedio de vida, el promedio de natalidad ha disminuido y la edad promedio de la población ha aumentado). Las empresas mexicanas por otro lado, enfrentan niveles de competencia inesperados. Todo esto modifica la demanda de servicios y las condiciones de financiamiento de la seguridad social en su conjunto, poniendo en grave peligro la viabilidad de su continuidad. De igual forma, la crítica al despandio de recursos en rubros que no son estrictamente de salud, se hace cada vez más fuerte, haciendo eco a las teorías neoliberales y a las tendencias mundiales.
- Debido a su desarrollo, las instituciones de salud en México han tenido que segregar a la población a partir de una base ocupacional, dado que el Ingreso-ocupación están desigualmente distribuidos, por lo tanto, un fragmentado sistema de salud corre un gran riesgo: en lugar de contribuir a acabar con la desigualdad de la salud puede, por el contrario, presionarlos aún más.
- Uno de los retos a los cuales se enfrenta la seguridad social es que la sociedad mexicana actual demanda que se encare al dualismo productivo y diferenciar el financiamiento de la cobertura, lo cual permitiría dar pasos hacia la universalización de ésta última.
- La crisis de 1994 se gestó durante varios años. Sus causas centrales se ubican en la naturaleza del modelo y las políticas estabilizadoras seguidas, los cambios en el exterior y los acontecimientos políticos derivados de la pugna por el poder en México. Con todo esto, se hizo necesario incentivar el ahorro interno como base para la estabilización económica.
- La creación del Sistema de Ahorro para el Retiro, busca incentivar este ahorro en los trabajadores -con miras de beneficio macroeconómico para el país-, puesto que establece una cuenta individual por trabajador, operada por una institución de crédito y una administradora de fondos, en la cual se acumularán tanto los fondos obligatorios para pensiones, como las aportaciones voluntarias que los mismos empleados o sus patrones quieran realizar. Esto se convierte en un ahorro forzoso significativo.



- Es consensual que los sistemas de pensiones están en crisis. Los principios de solidaridad y responsabilidad social de los regímenes de reparto, el manejo público y la posibilidad de modificarlos en el sentido de hacerlos más justos, más amplios y más democráticos sigue vigente, pero la viabilidad de dichas premisas está seriamente entredicho.
- En el aspecto legal, se han realizado cambios a la legislación del IMSS, en tanto que el ISSSTE permanece intacto. Los cambios se orientan a la separación del manejo e impartición de los servicios sociales y médicos, respecto a los sistemas de pensiones, obedeciendo a que se asegura una total inviabilidad financiera de continuar con los esquemas actuales en los que tradicionalmente no se generan reservas ni se respetan los recursos generados por ramo o seguro.
- La reforma tiene más aspectos económicos y de intenciones financieras que de una reforma profunda orientada hacia el bienestar de la seguridad social. En ese sentido, si los manejos financieros, públicos y privados son vigilados para garantizar eficiencia y transparencia, la reforma puede ser acertada
- El Instituto Mexicano del Seguro Social, carece de los elementos necesarios para considerar que se ha realizado una reforma de carácter integral y profundo que en verdad garantice la permanencia de la seguridad social en nuestro país como uno de los proyectos sociales más importantes y como una función irrenunciable del Estado. La reforma de mayo de 1996 constituye solamente el primer paso.

## **PROPUESTA DE REFORMA**

- Por lo anteriormente planteado, se propone promover la mejora financiera y administrativa en el sistema de la seguridad social y sus servicios, sin incurrir en un cambio administrativo u organizacional mayor.
- Esto se realizaría a través de: 1) Incrementar las contribuciones; 2) Computarizar el registro; 3) Presentar una investigación de contribuyentes; 4) Simplificar el registro y pago de las contribuciones; 5) Reforzar la inspección y ejecución de cargos y multas; 6) Negociar pagos de la deuda del Estado basados en instrumentos financieros fijados a la tasa de inflación del

momento; 7) Mejorar la eficiencia de las inversiones reduciendo/eliminando la intromisión del gobierno; 8) Realizar balances actuariales regulares.

- En tanto que, para reducir el desequilibrio actuarial y financiero del lado del gasto, se recomienda: 1) Eliminar el retiro prematuro y el retiro por número de años de servicio; 2) Incrementar la edad de retiro de acuerdo a la expectativa de vida del país; 3) Igualar la edad de retiro de hombres y mujeres, subiendo la última y no reduciendo la primera; 4) Ligar la pensión recibida con las contribuciones; 5) Reducir el porcentaje del salario que se da como pensión; 6) Considerar un sistema de pensión básico, con un mínimo y un básico razonable, combinado con pensiones complementarias; 7) Ajustar los beneficios financieros basados en los salarios y no en el costo de vida; 8) Limitar el número de miembros familiares para recibir pensiones; 9) Uniformar las condiciones de adquisición y cálculo de beneficios; 10) Reducir el porcentaje de salario que se paga en caso de enfermedad; 11) Prescindir del personal innecesario; 12) Mejorar los procedimientos administrativos; y 12) Instrumentar políticas generales de austeridad.
- Asimismo, se deben buscar nuevas formas de mejorar el sentido humano y de calidad del servicio, particularmente la atención a la salud, instrumentando un programa de incentivos.
- Una propuesta de reforma más profunda sería la unificación de los regímenes de la actual seguridad social, lo que significaría un ahorro en los recursos. Se fusionaría al IMSS con el ISSSTE, con las pensiones de la Armada y el Ejército, y los servicios médicos y beneficios sociales de los gobiernos locales, incluyendo a aquéllos de los organismos descentralizados de la administración pública (como la Comisión Federal de Electricidad, PEMEX y otros), dentro de una sola institución, capaz de dar atención completa a toda la población derechohabiente, dentro del marco de la ley para la seguridad social.
- Al mismo tiempo, esta nueva política deberá estar acompañada de una eficaz y eficiente estrategia de canalización de pacientes y derechohabientes en los tres niveles de atención hospitalaria, de lo contrario las ineficiencias persistirán y aquello que se pueda lograr en racionalización administrativa se perderá en la estrategia de atención, por lo que es necesario hacer compatible la administración centralizada con la administración regional

- Por otro lado, se deben llevar a cabo algunas reformas en materia de legislación laboral, para dar mayor coherencia a todo el sistema de seguridad social en México. Uno de los puntos relevantes sería la eliminación del apartado B del Artículo 123 de la Constitución, con lo cual, los Trabajadores del Estado dejarían de ser una categoría laboral especial ante la Ley, y se asumiría que el trabajo es uno solo, lo que cambia simplemente es el patrón.
- Un segundo modelo propuesto, es el de prioridades, donde la seguridad social debe concentrar sus esfuerzos en dos funciones básicas: garantizar rentas mínimas a sus miembros y la provisión de servicios de salud. El modelo requiere una importante reducción del personal y que la Institución de Seguridad social venda las instalaciones no requeridas al sector privado, a los gobiernos locales o al gobierno federal en sus distintas secretarías.
- Las instalaciones del seguro de guardería deben ser vendidas al sector privado y/o desaparecidas pero se debe dar ayuda económica a las madres empleadas para recibir este servicio de una institución privada a bajo costo y cerca de su trabajo.
- El tercer modelo, propone hacer uso de la reingeniería; es decir, llevar cabo una revisión fundamental y el rediseño radical de los procesos para alcanzar las mejoras deseadas en medidas críticas y contemporáneas de rendimiento, tales como costos, calidad, servicio y rapidez.
- Para lograr la universalización de la cobertura, cuando menos en lo que respecta a los servicios médicos, la seguridad social tiene que evolucionar hacia un modelo por funciones, que consiste en desprender los servicios de los institutos de seguridad social que actualmente están integrados (incluyendo regímenes especiales como el IMSS-COPLAMAR/Solidaridad) y fusionarlos con la Secretaría de Salud, abriendo todas las instalaciones, de cualquier nivel, al total de la población.
- En cuanto al sistema de financiamiento, éste tendría dos fuentes de ingreso, las contribuciones de los empleados, de los patrones y del Estado sobre la nómina, y un impuesto indirecto a toda la población, como el IVA.
- En lo que respecta al otorgamiento de pensiones y jubilaciones, o prestaciones económicas, puede ser realizada por una sola institución de naturaleza financiera, que sería la responsable

de emitir la regulación y de proveer de funciones contraloras a las instituciones de fondos de retiro privadas que otorgaran los servicios de fondos complementarios.

- El compromiso para proveer seguridad social prevalece de tal manera que representa una de las tareas irrenunciables del Estado. Por lo tanto, es su obligación promover una reforma que garantice un seguro social que cumpla con sus metas sociales, independizando la administración de los institutos de seguridad social de los vaivenes políticos y teniendo una base legislativa y planeación estratégica real a largo plazo.

*El fin último de toda actividad política es mejorar la calidad de vida de la población. Utilicemos todos nuestros conocimientos y capacidad política para que la seguridad social en México permanezca, desarrollándose aún más, como ese gran proyecto social que es, permitiendo que sus beneficios alcancen a todos los mexicanos, mejorando la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.*

## BIBLIOGRAFIA

- Aguilar, Luis. Populismo y Democracia (México: Porrúa, 1994).
- Aguilar Camín, Héctor. Después del Milagro (México: Cal y Arena, 1989).
- Aguilar Villanueva, Luis F. Política y Racionalidad Administrativa (México: INAP, 1982).
- Aguilar Villanueva, Luis F. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno (México: Porrúa, 1994).
- Arancibia Córdoba, Juan. La Reforma del Sistema de Pensiones y el Ahorro Interno en Osorio, Saúl Seguridad Inseguridad social: los riesgos de la reforma (México: IIES, UNAM, Triana Editores, 1997).
- Arce Cano, Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad social (México: Porrúa, 1972).
- Argüelles, Antonio. El Nuevo Modelo de Desarrollo Económico (México: Porrúa, 1994).
- Arriola, Carlos. La modernidad en el pensamiento de Ernesto Zedillo (México: Porrúa, 1994).
- Arriola, Carlos. ¿Qué es la democracia? (México: Porrúa, 1994).
- Ayala, Raúl. Salud y Seguridad social. Crisis, Ajuste y Grupos Vulnerables (México: Instituto Nacional de Salud Pública, 1991).
- Baeza, Sergio. Sistema Privado de Pensiones en Chile (Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, 1988).
- Bazdrech, Carlos. El futuro de la privatización (México: Porrúa, 1994).
- Beveridge, William. Las Bases de la Seguridad social (México: Fondo de Cultura Económica, 1980).
- Benítez, Fernando. Lázaro Cárdenas y la Revolución Mexicana, III. El Cardenismo (México: Fondo de Cultura Económica, 1980).
- Benítez, Fernando. Lázaro Cárdenas y la Revolución Mexicana, II. El Caudillismo (México: Fondo de Cultura Económica, 1980).
- Brachet Márquez, Vivian. Pobreza y Seguridad social: Perspectivas Americanas en La Seguridad social y el Estado Moderno (México: IMSS, ISSSTE, FCE, 1992).
- Briseño Ruíz, Alberto. Reformas al Seguro Social, Golpe parejo (México: 1995).
- Cabrera Acevedo, Gustavo. La Seguridad social y el Cambio Demográfico en La Seguridad social y el Estado Moderno (México: IMSS, ISSSTE, FCE, 1992).
- Camp, Roderic A. Los Empresarios y la Política en México: Una Visión Contemporánea (México: F.C.E. 1990).
- Cardoso, Fernando H. Dependency and Development in Latin America (Berkeley: University of California Press, 1978).
- Carpizo Mcgregor, Jorge. El Presidencialismo mexicano (México: Siglo XXI, 1976).
- Cheyre V, Hernán. La Previsión Social en Chile, Ayer y Hoy (Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, 1991).
- Cordera Campos, Rolando. Economía Política y Seguridad social en México en La Seguridad social y el Estado Moderno (México: IMSS, ISSSTE, FCE, 1992).
- Córdoba, Arnaldo. La Formación del Poder Político en México (México: Era, 1990).
- Córdoba Montoya, José. Reflexiones acerca de la Reforma en México Auge, Crisis y Ajuste (México: El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, 1993).
- De la Garza Toledo, Enrique. The Restructuring of State-Labor Relations in Mexico en María Lorena Cook, et. al., The Politics of Economic Reestructuring (San Diego: University of California, 1994).
- Dornbusch, Rudiger. Economía (México: Mc Graw-Hill/ Interamericana de México, 1990).
- Epstein, Gerald. Creating a New World Economy (Philadelphia: Temple University Press, 1994).
- Fox, Johnathan. Political Change in Mexico's New Peasant Economy en María Lorena Cook, The Politics of Economic Reestructuring (San Diego: University of California, 1994).
- Frase, Steve. The Rise and Fall of the New Deal Order (New Jersey: Princeton Papaerbacks, 1989).
- Frenk Mora, Julio. La Modernización de la Salud, en Revista de Consulta Popular (México: IEPES, 1988).
- Galbraith, John Keneth. Introducción a la Economía (Barcelona: Grijalbo, 1981).
- Gallaga García, Roberto. Las Prestaciones Complementarias en La Seguridad social y el Estado Moderno (México: IMSS, ISSSTE, FCE, 1992).

- García Sámano, Federico. La Seguridad social en los Países en Desarrollo en La Seguridad social y el Estado Moderno (México: IMSS, ISSSTE, FCE, 1992).
- García Moreno, Salvador Milanés. Privatización en la Seguridad social (Mexico, Universidad Anáhuac. Tesis, 1998).
- Garrido, Luis Javier. El Partido de la Revolución Institucionalizada (México: Siglo XXI Editores, 1986).
- Grindle, Merilee S. Public Choice and Policy Change (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1991).
- Guerrero Orozco, Omar. La Teoría de la Administración Pública (México: Harla S.A. de C.V., 1986).
- Guerrero Orozco, Omar. Introducción a la Administración Pública (México: Harla, 1985).
- Heidenheimer, Arnold. El Estado en la era de la modernización (México: Plaza y Valdés, 1992).
- Gutiérrez Arriola, Angelina. El IMSS: problemática y reestructuración en Osorio. Saúl Seguridad Inseguridad social: los riesgos de la reforma (México: IIES, UNAM, Triana Editores, 1997)
- Hammer, Michael- Campy, James. Reingeniería (México: Grupo Editorial Norma, 1994)
- Heidenheimer, Arnold. Comparative Public Policy (México: Colegio de México, 1990).
- Hernández Llamas, Héctor. Historia de la Participación del Estado en las Instituciones de Atención Médica en México 1935-1980 (México: Porrúa, 1980).
- Hirschman, Albert O. La Economía Política de la Industrialización a través de la Sustitución de Importaciones en América Latina (México: El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, 1996).
- Hoskins, Dalmer. El Caso de las Sociedades Industrializadas en La Seguridad social y el Estado Moderno (México: IMSS, ISSSTE, FCE, 1992).
- Huntington, Samuel. Political Order in Changing Societies (New Heaven: Yale University Press, 1973)
- Keynes, John M. General Theory Occupation, Interest and Money (Haicourt, New York, 1936).
- Keynes, Jean M. Teoría General de la Ocupación el Interés y el Dinero (México: Fondo de Cultura Económica, 1987).
- Klíksberg, Bernardo. ¿Cómo transformar al Estado?. Más allá de mitos y dogmas (México: Fondo de Cultura Económica, 1993)
- López Acuña, Daniel. Concurso Privado en el Ambito de la Salud en La Seguridad social y el Estado Moderno (México: IMSS, ISSSTE, FCE, 1992).
- March, James G.- Simon, Herbert A. Organizations (Estados Unidos, Blockwell Business, 1993)
- Márquez Padilla, Carlos. La Organización Industrial en México (México: Siglo XXI, 1990).
- Martínez Silva, Mario et al. Diccionario de Política y Administración Pública (México: Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1978).
- Medin, Tzvi. El Minimató Presidencial: Historia Política del Maximato (México: Ediciones Era, 1988).
- Medina Peña, Luis. La Transición Mexicana (México: Porrúa, 1994).
- Mesa-Lago, Carmelo. El Financiamiento de la Seguridad social en los Países Latinoamericanos en La Seguridad social y el Estado Moderno (México: IMSS, ISSSTE, FCE, 1992).
- Meyer, Lorenzo. La Segunda Muerte de la Revolución Mexicana (México: Cal y Arena, 1993).
- Mishan, E.J. Cost-Benefit Analysis (London: Routledge, 1988).
- Moctezuma Barragán, Javier. Ahorremos para el Retiro (México: Exámen, mayo 14 de 1992)
- Moctezuma Barragán, Javier. Tendencias de la Seguridad social en La Seguridad social y el Estado Moderno (México: IMSS, ISSSTE, FCE, 1992).
- Montiel Hernández, Bernardo. La Seguridad social en México: su carácter y su alcance (México: UNAM. Tesis, 1979).
- Morales Portas, Arturo. Estructura Administrativa de la Seguridad social en La Seguridad social y el Estado Moderno (México: IMSS, ISSSTE, FCE, 1992).
- Narro Robles, José. La Atención a la Salud en la Seguridad social Mexicana en La Seguridad social y el Estado Moderno (México: IMSS, ISSSTE, FCE, 1992).
- Neter, F. La Seguridad social y sus principios (México: Colegio de México. IMSS, 1982).
- Noyola, Pedro. Modernidad v Economía (México: Porrúa, 1994).
- O'Donnell, Guillermo. Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics (Berkeley: University of California. Institute of International Studies, 1973).

- Olave, Patricia Las Reformas Económicas y Sociales en curso: Principales disputas teóricas y políticas en Osorio, Saúl Seguridad Inseguridad social: los riesgos de la reforma (México: IIES, UNAM, Triana Editores, 1997).
- Ortíz, Hugo- Wise, Sidney. México Data Bank, México: Banco de Datos (México: Mexican Financial Advisory Service, 1989).
- Osorio, Saúl –Ramírez Berenice. Seguridad inseguridad social: los riesgos de la reforma (México. IIES, UNAM, Triana Editores, 1997).
- Paganini, Mario. Las Políticas de Previsión y el Estado Benefactor en La Seguridad social y el Estado Moderno (México: IMSS, ISSSTE, FCE, 1992).
- Padióleau, Jean. El Estado en Concreto (México: Fondo de Cultura Económica, 1989).
- Parra Prado, Manuel Germán. Historia del Movimiento Sindical de los Trabajadores del Estado. (México: FSTSE, 1984).
- Pérez García, Carlos. Del intervencionismo estatal a la subsidiaridad social en La Seguridad social y el Estado Moderno (México: IMSS, ISSSTE, FCE, 1992)
- Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México (México: INAP, 1984).
- Prebish, Raúl. El Desarrollo Económico de América Latina (Nueva York: Naciones Unidas, 1950).
- Prebish, Raúl. La Economía Política de la Industrialización a través de la Sustitución de Importaciones en América Latina (México: El trimestre económico, 1986).
- Prebisch, Raúl. Nueva Política Comercial para el desarrollo (México, Fondo de Cultura Económica, 1964).
- Rabasa, Emilio. Marco Conceptual de la Seguridad social (Centro Interamericano de Estudios Sobre Seguridad social, 1984).
- Rechkiman, Benjamin K. Aspectos Estructurales de Economía Pública (México: UNAM, 1975).
- Riker, William H. Liberalism against Populism (Illinois: Waveland Press, 1988).
- Rogozinsky, Jack. El Proceso de desincorporación en México (México: Fondo de Cultura Económica, 1992).
- Rosen, George. De la Policía Médica a la Medicina Social (México: Siglo XXI, 1980).
- Rossi, Peter H. Evaluation, a Systematic Approach (California: Sage Publications, 1993).
- Sánchez Barrio, Armando. Estudio e Interpretación de la Nueva Ley del Seguro Social. Régimen Obligatorio (México: Sistemas de Información Contable y Administrativa Computarizados, 1996).
- Sánchez Chávez, Norberto. La Modernización Bancaria en México Entre la Liberación y la Desregulación (México: UNAM, 1995).
- Sánchez Susarrey, Jaime. México: ¿Perestroika sin Glasnost? (México: Porrúa, 1994).
- Santos Burgoa, Carlos. La Salud y el Estado Moderno en La Seguridad social y el Estado Moderno. (México: IMSS, ISSSTE, FCE, 1992).
- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo (México: Porrúa, 1985).
- Schmitter, Philippe. Trends toward Corporatist Intermediation (California: Sage, Beverly Hills, 1979).
- Schumpeter, Joseph A. Capitalism, Socialism, and Democracy (New York: Harper & Brothers, 1942).
- Skidmore, Thomas E. Modern Latin America (New York: Oxford University Press, 1997).
- Soto Pérez, Ricardo. Nociones de Derecho Positivo Mexicano (México: Esfinge, 1986).
- Solís, Leopoldo. Crisis Económico Financiera 1994-1995 (México. Fondo de Cultura Económica, 1996).
- Tambouri, Giovanni. Concurso Privado y Fondos de Previsión en La Seguridad social y el Estado Moderno (México: IMSS, ISSSTE, FCE, 1992).
- Tejeda Bustos, Daniel F. La Seguridad social a través de la Teoría Integral y su Posible Extensión a los Trabajadores del Estado (México. UNAM. Tesis, 1974).
- Thullen, Peter. Métodos Estadísticos y Análisis de Costos en la Seguridad social (México: CIESS, 1992).
- Treviño Saucedo, Leticia Felicidad. El papel de las administradoras de fondos para el retiro como instrumentos de crecimiento económico en Osorio, Saúl. Seguridad Inseguridad social: los riesgos de la Reforma (México: IIES, UNAM, Triana Editores, 1997).
- Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida estatal (México IAPEM, 1995).

- Valdés Olmedo, Cuauhtémoc. Bonanza, Crisis...; Recuperación? (México: Fundación Mexicana para la Salud, 1991).
- Valdés Ugalde, Francisco. From Bank Nationalization to State Reform: Business and the New Mexican Order en Maria Lorena Cook, et. al., The Politics of Economic Restructuring (San Diego: University of California, 1994).
- Villagorda, José Manuel. Marco Conceptual de la Seguridad social (México: Centro Interamericano de Estudios Sobre Seguridad social, 1984).

## HEMEROGRAFÍA

- Acevedo Pesquera, Luis. *Pensiones Privadas, "en el menor Plazo Posible SHCP; las opciones más viables"*, Cips y Cervis (México: El Financiero, 27 de enero de 1992).
- Acosta, Ana Claudia. "Básico para integrar un mercado de capitales sólido, la creación de fondos de pensiones privados: Vilatela" (México: El Economista, 24 de abril de 1991).
- Acosta, Ana Claudia. "Demanda el CCE el pronto desarrollo de los fondos de pensiones privadas" (México: El Economista, 24 de abril de 1991).
- Acosta, Ana Claudia. "Empresas especializadas y marco jurídico adecuado, retos ante las pensiones" (México: El Economista, 26 de abril de 1991).
- Acosta, Ana Claudia. "No servirá de base para una ley el proyecto de pensiones privadas de la AMIS" (México: El Economista, 15 de mayo de 1991).
- Acosta, Ana Claudia. "Siguen en estudio los mecanismos de fondos de pensiones" (México: El Economista, 21 de mayo de 1991).
- Acosta, Ana Claudia. "El sistema de capitalización no tendrá los problemas del de reparto: Büchi" (México: El Economista, 22 de mayo de 1991).
- Aldana, Francisco. "La distribución del ingreso según Aspe" (México: Sin Gafete, 26 de febrero de 1992).
- Alvarez Plata, Jorge. "Privatizaciones de pensiones y jubilaciones, nuevo proyecto del gobierno federal" (México: El Financiero, 23 de enero de 1992).
- Arreola, Federico. "Las tribulaciones del Seguro Social" (México: El Financiero, 27 de enero de 1995).
- Barranco Chavarria, Antonio. "Fondos de Pensiones" (México: La Jornada, 14 de enero de 1992).
- Becerril, Andrea. "Inadecuado para México, el sistema Chileno de pensiones" (México: La Jornada, 19 de enero de 1991).
- Becerril, Andrea. "El ahorro para retiro podría ahogar la economía" (México: La Jornada, 20 de enero de 1992).
- Becerril, Andrea. "Advierten jubilados: rompería el SAR el régimen de Seguridad social" (México: La Jornada, 16 de febrero de 1992).
- Calva Mercado, Alberto. "¿Piensa jubilarse con el 2% del Sistema de Ahorro para el Retiro?" (México: El Financiero, 21 de febrero de 1992).
- Calzada Falcón, Fernando. "Nuevos Fondos para el Ahorro" (México: El Nacional, 16 de febrero de 1992).
- Castillo, Jesús. "Invierte Previnter Dls. 100 millones" (México: El Nacional, 3 de febrero de 1997).
- Chávez M., Marcos. "Privatización de la Seguridad social" (México: El Financiero, 10 de diciembre de 1991).
- Corro, Salvador. "Gamboa Patrón dice que no, pero servicio a servicio, el IMSS se va privatizando" (México: Proceso, 1 de abril de 1991).
- Cortés, Maricarmen. "Rendimiento de Afores y Siefos" (México: Excélsior, 11 de enero de 1999).
- De Buen, Nestor. "El Fondo de Ahorro para el Retiro... de los banqueros" (México: La Jornada, 16 de febrero de 1992).
- De Buen, Nestor. "A la Seguridad Bancaria por la Seguridad social" (México: La Jornada, 27 de febrero de 1992).



- Delgado Camillan, Manuel. "El SAR es el Sistema que debemos tener" (México: Expansión, julio 8 de 1992).
- Esteve Díaz, Fernando. "Sistema Nacional de Ahorro" (México: El Economista, 22 de enero de 1992).
- Farell Campa, Rosa María. "El SAR en Beneficio de los Mexicanos" (México: Exámen, 22 de julio de 1992).
- Fuentes Berain, Rossana. "Estudian implantar el "Modelo Chileno" en fondos de pensión, terminaría con el monopolio del IMSS" (México: El Financiero, 14 de marzo de 1991).
- Fuentes Berain, Rossana. "Los Fondos de Pensión Privados, impulso sin par al desarrollo del sector financiero: expertos" (México: El Financiero, 20 de enero de 1992).
- Fujii, Gerardo. "Crisis de la Seguridad social en AL" (México: La Jornada, 7 de marzo de 1992).
- Guevara Santibañez, Judyth. "Analizan Diputados, Cambios en la Administración del SAR" (México: Excélsior 15 de junio de 1995).
- Jottar, Patricio. "Es necesaria la capitalización de la Seguridad social" (México: Excélsior, 5 de noviembre de 1991).
- Juárez, Víctor Manuel. "Sistema de Ahorro para el Retiro" (México: Época, 17 de febrero de 1992).
- "La inflación de principio a fin". Suplemento Especial (México: El Nacional, 9 de julio de 1993)
- Lara, Juan Antonio. "Ordena CTM a obreros contratar Afore-IMSS" (México: Reforma, 10 de febrero de 1997).
- Levy, Luis Haime. "Plan de Fomento al Ahorro y Desarrollo Empresarial" (México: IMEF, mayo de 1998).
- López Espinosa, Socorro. "Promoción de los Fondos de Ahorro Individuales y Capitalizables, la meta en seguros, anuncia SHCP" (México: El Financiero, 14 de mayo de 1991).
- López Espinosa, Socorro. "Listo, el Proyecto del Estado que Dará Vida a los Fondos de Pensión" (México: El Financiero, 29 de noviembre de 1991).
- Lovera, Sara. "En estudio, un sistema de pensiones como el de Chile" (México: La Jornada, 28 de octubre de 1991).
- Lovera, Sara. "Lejos de ampliar beneficios, el sistema de pensiones chileno" (México: La Jornada, 19 de enero de 1992).
- Lovera, Sara. "El fondo de pensiones, pensado para fortalecer el ahorro interno" (México: La Jornada, 20 de enero de 1992).
- Lovera, Sara. "Cambios en el ISSSTE" (México: La Jornada, 27 de febrero de 1992).
- Márquez, Alfredo. "Todavía insuficiente, el ahorro interno; complementarlo con el externo, necesario" (México: El Financiero, 19 de abril de 1991).
- Minzoni Consorti, Antonio. "Seguridad social" (México: El Universal, 20 de abril de 1998).
- Moreno Domínguez, Manuel. "Se equivocaron quienes aseguraban la privatización del IMSS. Zedillo" (México: El Financiero, 30 de enero de 1997).
- Moreno, Martín. "El IMSS, un enfermo que agoniza" (México: Época, 3 de abril de 1995).
- Nava, Francisco. "El sindicato del IMSS y su propuesta de productividad" (México: La Jornada Laboral, 27 de enero de 1994).
- Navarrete, Alberto. "Propuesta para la creación del CONSAR" (México: Excélsior, 15 de junio de 1995).
- Nicolás Huerta, Juan. "Impacta importe de Afores" (México: Reforma, 3 de febrero de 1997)
- Nicolás Huerta, Juan. "Inicia Garante afiliación" (México: Reforma, 3 de febrero de 1997)
- Ornelas, Andrea. "Necesarias Reformas a la Ley del ISR para desarrollar fondos de pensiones" (México: El Economista, 19 de marzo de 1991).
- Peña, Rodolfo. "El IMSS, en peligro" (México: La Jornada, 10 de octubre de 1991).
- Pérez Gea, Armando. "Veinte Puntos sobre el Ahorro en México" (México: IMEF, mayo de 1998).
- Pflieger Valenzuela, Tania. "SAR: La salvación de la Banca" (México: Expansión, julio 8 de 1992).
- Quintana, Enrique. "Pensiones Piedras en el Camino" (México: El Financiero, 31 de enero de 1992)
- Quintana, Enrique. "Las pensiones, a debate" (México: El Financiero, 12 de febrero de 1992).
- Reyes, Adriana. "Afores y Siefores, Crecimiento Constante" (México: IMEF, mayo de 1998).
- Reyes, Juan Gerardo. "Fortalecer el Modelo Operativo del SAR. Demanda Ortiz Martínez" (México: Excélsior, 28 de abril de 1995).

- Rodríguez, Leticia. "Reducirán las aportaciones al IMSS, anuncia Zedillo" (México: El Financiero, 26 de enero de 1995).
- Sabau, Hernán. "Las Pensiones que fueron, las que son y las que serán" (México. Excélsior, 5 de noviembre de 1991).
- Sandoval, Rafael. "Nuevos Retos para las Afore por bajas en el promedio salarial de sus afiliados" (México: El Financiero, 19 de julio de 1999).
- Velázquez Mayoral, Carlos. "Aportaciones de la IP, para fondos de pensiones" (México: El Economista, 2 de abril de 1990).
- Velázquez Mayoral, Carlos. "Los fondos de pensiones, en camisas de fuerza legales: Álvarez Morales" (México: El Economista, 4 de junio de 1990).
- Velázquez Mayoral, Carlos. "Reestructurarán IMSS e ISSTE su operación referida a jubilaciones" (México: El Economista, 8 de junio de 1990).
- Velázquez Mayoral, Carlos. "La falta de información provoca rechazo en los trabajadores" (México: El Economista, 21 de junio de 1990).
- Velázquez Mayoral, Carlos. "Sistema Obligatorio de Fondos de Pensiones, propone la AMIS" (México: El Economista, 19 de marzo de 1991).
- Velázquez Mayoral, Carlos. "Ya con las reglas, tardarán seis meses en aparecer los fondos de pensiones" (México: El Economista, 22 de marzo de 1991).
- Velázquez Mayoral, Carlos. "Será complementario al del IMSS, el nuevo sistema privado de pensiones" (México: El Economista, 2 de abril de 1991).
- Velázquez Mayoral, Carlos. "Deberá la privatización del sistema de pensiones basarse en un esquema que sustituya al IMSS: CCE" (México: El Economista, 8 de abril de 1991).
- Velázquez Mayoral, Carlos. "Ocasiona Déficit Fiscal la creación de un sistema de fondo de pensiones privado" (México: El Economista, 19 de abril de 1991).
- Velázquez Mayoral, Carlos. "Sólo pueden servir los fondos de pensión chilenos de modelo complementario a los existentes en AL" (México: El Economista, 19 de abril de 1991).
- Velázquez Mayoral, Carlos. "Decisión Política y Psicológica para crear fondos de pensiones: Myers" (México: El Economista, 26 de abril de 1991).
- Velázquez Mayoral, Carlos. "México, Venezuela, Bolivia y Perú crearán fondos de pensiones individuales" (México: El Economista, 27 de abril de 1991).
- Velázquez Mayoral, Carlos. "Progresivo desfinanciamiento de las Instituciones de la Seguridad social" (México: El Economista, 6 de mayo de 1991).
- Vera, Rodrigo. "Rumbo al TLC: La Seguridad social será desplazada por seguros y hospitales privados" (México: Proceso, 9 de marzo de 1992).
- Villegas, Claudia. "Se crearon 2,000 fondos de pensiones privados en los últimos 16 meses" (México: El Economista, 26 de noviembre de 1991).
- Villegas, Claudia. "Dará el sistema de ahorro para el retiro más bases financieras al trabajador" (México: El Economista, 20 de enero de 1992).
- Zamarripa, Roberto. "Avaló la CTM los cambios a las leyes del IMSS, Infonavit, e ISR" (México: La Jornada, 16 de febrero de 1992).

## LEGISLACIÓN

- Acuerdo por el que se establecen reglas generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro (México: Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 1992).
- Acuerdo por el que se expiden reglas generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro, establecido en favor de los trabajadores al Servicio de la Administración Pública Federal que estén sujetos al régimen obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (México: Diario Oficial de la Federación, 4 de mayo de 1992).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: Secretaría de Gobernación, 1995).

- Decreto por el que se establece, en favor de los Trabajadores al servicio de la Administración Pública Federal que estén sujetos a régimen obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, un Sistema de Ahorro para el Retiro (México: Diario Oficial de la Federación, 27 de marzo de 1992).
- Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (México: Diario Oficial de la Federación, 24 de febrero de 1992).
- Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (México: Diario Oficial de la Federación, 24 de febrero de 1992).
- Disposiciones del Sistema de Ahorro para el Retiro (México: Subdirección General Jurídica, ISSSTE: 1992).
- Disposiciones Legales y Administrativas relativas al SAR (México: Ediciones Fiscales ISEF, 1992).
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (México: ISSSTE, 1990).
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (México: ISSSTE, 1993)
- Ley del Seguro Social (México: IMSS, 1993)
- Ley del Seguro Social (México, IMSS, 1997)
- Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro (México: IMSS, 1997).
- Ley Federal del Trabajo, Comentarios, Pronuario, Jurisprudencia y Bibliografía Trueba Urbina, Alberto (México: Porrúa, 1992).
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Apartado B del Artículo 123 de la Constitución (México: FSTSE, 1986).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (México: Secretaría de Gobernación, 1981).
- Reglamentos (México: ISSSTE, 1990).
- Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (México: Diario Oficial de la Federación, 10 de octubre de 1996).

## DOCUMENTACIÓN OFICIAL

- II Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (México: Los Pinos, 1° de septiembre de 1996).
- III Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (México: Los Pinos, 1° de septiembre de 1997).
- IV Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (México: Los Pinos, 1° de septiembre de 1998).
- Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos (México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática 1994).
- Anuario Estadístico, ISSSTE, Subdirección General de Finanzas (México: ISSSTE, 1998).
- Bibliografías Especializadas. Administración Pública y Formación Económica (México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1992).
- Coberturas Institucionales por Entidad Federativa, Boletín de Información (México: Secretaría de Salud, 1994).
- Derechos Humanos y Seguridad social en América (México: CNDH, Producción Gráfica Mediterránea, 1992).
- Diálogo Nacional, Revista de Consulta Popular (México: IEPES, PRI, 1988).
- Dirección de Pensiones Civiles 1925-1950. Memoria (México: IMSS, 1950).
- Doce Años de Modernización de la Seguridad social en Chile (Chile: Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad social, 1992).
- Estadísticas Históricas de México, Tomo I (México: INEGI, 1994).

- Evolución Orgánica del Instituto Mexicano del Seguro Social (México: IMSS, 1993)
- Encuesta Nacional de Empleo (México: INEGI, 1987).
- Financing Social Security: The Option. An International Analysis (Geneva: International Labour Office, 1984).
- Información Estadística del Sector Salud y Seguridad social. Cuaderno #11 (México: INEGI, 1995).
- Informe Anual de Actividades 1990, Programa de Trabajo 1991 (México: ISSSTE, 1991).
- Informe Anual de Actividades 1991, Programa de Trabajo 1992 (México: ISSSTE, 1992)
- Informe Anual de Actividades 1993, Programa de Trabajo 1994 (México: ISSSTE, 1994).
- Informe Anual de Actividades 1994, Programa de Trabajo 1995 (México: ISSSTE, 1995)
- Informe de Actividades 1986. Programa de Labores y Presupuesto 1987 (México: IMSS, 1987).
- Informe de Labores 1991-1992 (México: Secretaría de Salud, 1992).
- Informes del C. Director General a las Asambleas Generales, 1983-1989 (México: IMSS, 1983-1989).
- Introduction to Social Security (Geneva: International Labour Office, 1984).
- La Administración de Fondos de Pensiones (México: Bolsa Mexicana de Valores, 1992).
- La Economía Política de la Industrialización a través de la Sustitución de Importaciones en América Latina en El trimestre Económico (México: Fondo de Cultura Económica, 1996).
- La Nueva Era del IMSS (Centro de Estudios Sobre Seguridad social, 1995).
- La Seguridad social en la Perspectiva del Año 2000 (Geneva: International Labour Office, 1984).
- México, 75 Años de Revolución. Desarrollo Social I (México: Fondo de Cultura Económica, 1988).
- México, 75 Años de Revolución. Desarrollo Económico I (México: Fondo de Cultura Económica, 1988).
- México Social 1992-1993 (México: Grupo Financiero Banamex Accival, 1993).
- Necesidades Esenciales en México: Salud (México: Coplamar, Siglo XXI, 1989).
- Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (México: Los Pinos, 1980).
- Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 (México: Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1988).
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (México: Poder Ejecutivo Federal. Secretaria de Hacienda y Crédito Público, 1995).
- Pensions and Inflation (Geneva: International Labour Office, 1980).
- Previsión Social (Argentina: Revista del Instituto Nacional de Previsión Social, 1991).
- PRI, PRM, PNR, Historia Documental (México: Instituto de Capacitación Política, PRI, 1981).
- Programa de Capacitación de la Administradora de Fondos para el Retiro (México: Afore Tepeyac, 1997).
- Programa de Trabajo 1995 (México: ISSSTE, 1995).
- Programa Institucional 1989-1994 (México: ISSSTE, 1990).
- Programa Nacional de Salud (México: Secretaría de Salud, 1990).
- Proyecto del Sistema de Pensiones propuesto por la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, A.C. (México: AMIS, octubre de 1990).
- Regímenes de Seguridad social en las Américas (Estados Unidos: US Department of Health and Human Services, 1989).
- Reseña de la Seguridad social para los Trabajadores del Estado (México: ISSSTE, 1976).
- Reunión Subregional de la Comisión Americana Médico Social (Mexico, 1992, CISS, CAMS).
- Segundo Congreso Latinoamericano jurídico de la Seguridad social (Montevideo Uruguay: CIPU, ISSSTE, CISS, 1990).
- Seguridad social y el Estado Moderno (IMSS, ISSSTE, FCE, 1992).
- Sistemas Complementarios de Pensiones (México: Subdirección General Jurídica, ISSSTE: 1990).
- Social Security Programs Throughout the World-1985 (Washington: U.S. Department of Health and Human Services, 1986).
- Versión estenográfica de las palabras del presidente Ernesto Zedillo, durante la ceremonia en la que declaró clausurado los trabajos de la LXXX Asamblea General ordinaria del Instituto Mexicano del Seguro Social (México: Los Pinos, 29 de enero de 1997).