



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Académica de México
Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos
XV Promoción
2020-2022

**“Actores, recursos e intereses en el diseño de las nuevas reglas del modelo de pensiones
2020 en México”**

Tesis para obtener el grado de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos

Presenta:

Vivia Jiménez Alma Berenice

Directoras de Tesis:

Dra. Jeraldine del Cid Castro
Mtra. Berenice Patricia Ramírez López

Lectores:

Dra. Graciela Bensusán Areous
Dr. Nelson Florez Vaquiro

Seminario de tesis:

Trabajo y Bienestar Social en América Latina: Tendencias, Actores, Instituciones y Políticas Públicas

Línea de investigación:

Mercado de trabajo, políticas laborales y políticas de bienestar en América Latina

Ciudad de México, octubre 2022

Esta maestría fue realizada gracias a una beca otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)



Dedicatoria

Para los que marcan mis pasos, con todo mi amor

Gregoria, Miguel, Tonatiuh, Frida y Natalia.

Gracias



Agradecimientos

Agradezco a los académicos por sus comentarios, críticas, sugerencias y aportaciones en la incursión de esta nueva metodología. En especial a la Dra. Graciela por su ayuda y disposición para aclarar mis dudas y así, avanzar en este proyecto, también agradezco a la Dra. Berenice por aceptar la codirección y dedicarme parte de su tiempo para corregirme y proporcionarme bibliografía. Mi agradecimiento profundo a mis compañeros de seminario, por su apoyo, consejos y risas, pero especialmente a Treicy por ofrecerme su amistad y darme siempre una palabra de aliento ante la adversidad.

Pero sobre todo debo agradecer a mi pasado, presente y futuro: mi Sol, gracias por cambiar mi vida y hacerla más bonita.

Resumen

Este trabajo analiza el juego político de los actores involucrados en el diseño y aprobación de las modificaciones a la Ley de Seguridad Social y Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro llevadas a cabo en 2020, así como los recursos de poder estructurales e instrumentales que fueron usados para proteger sus intereses. El análisis de involucrados permitió comprobar que en el proceso de formulación de la reforma previsional estuvieron presentes dichos recursos de poder y lograron darle continuidad al modelo de contribución definida (cuentas individuales) a pesar del contexto político que vive México, encabezado por un gobierno de izquierda que tiene como una de sus premisas de revertir las políticas de corte neoliberal adoptadas en administraciones previas, como es el caso del sistema de pensiones de capitalización individual.

Palabras clave:

Sistemas de pensiones, modelos de pensiones, política pública, actores, estructuras de poder, juego de las políticas, instituciones, seguridad social, asistencia en la vejez.

Clasificación JEL: H550

Abstract

This paper analyzes the political game of the actors involved in the design and approval of changes in the Social Security Law and the Retirement Savings System Law made in 2020, as well as the structural and instrumental power resources to protect their interests. The stakeholder analysis showed that these resources of power were present in the process of formulating the pension reform and managed to give continuity to the defined contribution model (individual accounts) despite the current political context in Mexico, where a leftist whose premise is to reverse the neoliberal policies adopted in previous administrations, such as the individual capitalization pension system.

Keywords:

Political game, distribution of power, Pension, Public Pension, contributory pension, Retirement Pension, Social Security

JEL classification: H550

Contenido

INTRODUCCIÓN	9
Capítulo 1.	14
Estado de la cuestión: Panorama previsional en América Latina	14
1.1 La deficiencia del modelo de cuentas individuales en AL: cambio o continuidad	18
1.2 América Latina: Cambios en el sistema de pensiones	21
1.3 El modelo de cuentas individuales y sus antecedentes: 1997 vs 2021	25
Capítulo 2.	27
Marco teórico	27
2.1 Enfoques del proceso de formulación de políticas públicas: cambio o continuidad en las políticas públicas	27
2.2 Enfoque teórico propuesto: El juego de las políticas públicas	30
2.3 Conceptos principales de la investigación	36
2.3.1 Juego político cooperativo	36
2.3.2 Estructuras de poder y los recursos de los actores involucrados	37
Capítulo 3.	47
Metodología y modelo de análisis	47
3.1 Problema Público: diagnóstico del modelo de cuentas individuales en México	47
3.2 Problema de investigación	55
3.3 Definición y caracterización del problema	58
3.4 Pregunta de investigación	58
3.5 Justificación	58
3.6 Hipótesis	61
3.7 Objetivos generales y específicos	61
3.7.1 Objetivo general	61
3.7.2 Objetivos específicos	61
3.8 Descripción del método de análisis	62
3.9 Dimensiones y operacionalización	66
Capítulo 4.	75
El contexto político en el proceso de formulación de la política de pensiones en 1997 y 2020	75
4.1 Contexto y régimen político mexicano 1997 y 2020	75
4.1.1 Contexto político	75
4.1.2 Régimen político 1995 y 2020	82



4.2 Poder Legislativo y Ejecutivo en 1995 y 2020	84
4.3 Contrapesos del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo 1995 y 2020	87
4.4 Partidos políticos 1995 y 2020	89
4.5 Participación sindical, privada y ciudadana en las decisiones de política, 1995 y 2020	94
4.6 Similitudes y diferencias	97
Capítulo 5.	103
Los actores involucrados en el sistema previsional: el juego político y su estructura de poder 1997 y 2020	103
5.1 Juego político de los actores y sus instrumentos: intereses dominantes, oposiciones y resultados del juego político: continuidad o cambio en el sistema previsional 1995-1997	103
5.1.1 Proceso del diseño de la política pública en materia previsional 1995	103
5.1.2 Intereses de los actores involucrados	106
5.1.3 Distribución de poder e influencia de los actores en las políticas públicas: El ejecutivo, el sistema financiero y la iniciativa privada	118
5.1.4 Continuidad o cambio en el modelo de pensiones: años noventa	124
5.2. Juego político de los actores y sus instrumentos: intereses dominantes, oposiciones, y resultados del juego político. Continuidad o cambio en el sistema previsional 2020-2021	125
5.2.1 Intereses de los actores involucrados	131
5.2.2 Asociación Mexicana de Actuarios Consultores (AMAC)	142
5.2.3 Sindicatos y sociedad civil	142
5.2.4 Iniciativa privada	144
5.2.5 Consejo Coordinador Empresarial (CCE)	145
5.2.6 Bancada Legislativa	146
5.3. Distribución de poder e influencia de los actores en la reforma al sistema de pensiones 2020	153
5.3.1 Poder instrumental y estructural	153
5.3.2 Cohesión	155
5.3.3 Reclutamiento en el gobierno, elección para cargos públicos y vínculos informales	156
5.3.4 Pericia	159
5.3.5 Medios	161
5.3.6 Continuidad o cambio en la 4T	162
Capítulo 6.	163
Conclusiones.	163
Lista de referencias	169
INDICE DE CUADROS	180



INDICE DE DIAGRAMAS..... 181

INDICE DE GRÁFICAS 182

ANEXO 182

INTRODUCCIÓN

Resulta muy atractivo asumir que las instituciones son inviolables tan pronto como se las imagina racionalmente escogidas mediante un hipotético acuerdo justo, con independencia de lo que las instituciones consigan en realidad. La pregunta clave es si podemos dejar las cosas al azar de la elección de instituciones (obviamente escogidas con miras a los resultados, en la medida en que cuenten para las negociaciones y los acuerdos) pero sin cuestionar el estatus de los pactos y de las instituciones una vez que los arreglos han sido elegidos, sin importar las consecuencias efectivas (Sen, 2010).

Después de veintitrés años de haber sido adoptado el modelo de pensiones para trabajadores que cotizan en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), conocido como esquema de cuentas individuales con administración privada, el tema sigue siendo debatido. La evidencia confirma lo que señalaron organizaciones, expertos y académicos entre 1990 y 1995, el modelo genera desigualdad y empobrecimiento en la vejez. En especial en América Latina, donde los mercados laborales están marcados por profundas inequidades, como elevados niveles de informalidad, intermitencias en la trayectoria laboral y una normativa deficiente que no atiende los problemas del género.

El caso de México no es la excepción, se ha observado que las condiciones para acceder a una pensión y el vínculo entre el mercado de trabajo y el sistema de previsual ha causado que la tasa de densidad y la de reemplazo sean de las más bajas en el mundo. Para el caso femenino la situación es aún más grave ya que no solo deben lidiar con los problemas comunes del mercado, se suman otros factores como la escolaridad, la edad, la situación conyugal y el número y edad de los hijos, la carga de trabajo doméstico, la estructura del hogar y las horas de trabajo no remunerado que ponen extrema desventaja a las mujeres.

Las estadísticas en México reflejan la crueldad a la que se enfrentan millones de trabajadores que laboran en mercados informales, quienes llegaran a la tercera edad sin contribuciones o semanas suficientes para acceder a una pensión por jubilación. La distribución de personas fuera del mercado formal es de 57.6% mujeres y 55.3% hombres; por grupo de edad, 82.1% de los jóvenes entre 15 y 19 años no tienen empleo formal, así como el 72.5% de la población de más de 60 años y que el 71.3% de las personas de 65 años o más no contaban con una pensión derivada de contribuciones (Ramírez, Nava, Granados y Badillo, 2019). Además, del total de pensiones obtenidas por los hombres 99.8% son de forma directa y 52.9% para las mujeres. El resto corresponde a pensiones derivadas. El 47.1% de las mujeres de 65 años o más reciben pensiones por viudez y orfandad, contrario al caso de los hombres, quienes no representan el uno por ciento de los beneficiarios de este tipo de pensiones. La pensión por retiro, vejez y cesantía la reciben el 47.8% para la población masculina mientras que el 18.6% de la femenina (Ramírez, Nava, Granados y Badillo, 2019, p. 109). Lo frío de los datos presentados son realidades con las que lidian todos los días los trabajadores del país, sumar semanas para alcanzar las semanas obligadas para acceder a una pensión es un verdadero reto.

En 2019, la CONSAR puso en evidencia el fracaso del modelo privado al afirmarse que solo el 1% de la generación Afore podría jubilarse (CONSAR, 2019, pp.1-2). Los presidentes de la AMAFORE (El Economista, 2018) y el IMEF (Expansión, 2018) sugirieron cambios paramétricos urgentes para el esquema de cuentas individuales. Ante estas presiones y la evidencia estadística publicada por CONSAR, la nueva administración se vio obligada a tomar medidas. Se plantea en estos términos porque el Proyecto de la Nación (2018-2024) y el Plan Nacional de Desarrollo (PND) (2019-2024) no consideran reflexiones sobre el tema.

El 25 de septiembre de 2020, el Gobierno Federal anunció una nueva iniciativa para reformar el modelo de cuentas individuales de los trabajadores afiliados al IMSS. A inicios de diciembre fue aprobada con 336 votos a favor, 124 en contra y tres abstenciones. El mismo día el proyecto de reformas subió al Senado, sin pasar por comisiones y fue aprobada *fast track* (López, 2020). El presidente de la Mesa Directiva del Senado, Eduardo Ramírez, había propuesto a la Cámara de Senadores considerar este tema como de urgente resolución y dispensarle todos los trámites para proceder a su discusión de inmediato. El planteamiento fue respaldado por la Asamblea (Senado de la República, 2020). La negociación dio lugar a una reforma previsional sin cambios de raíz (Ramírez, 2021, p. 19).

Si este esquema es considerado como ineficiente por no ser un conducto claro para pensionar a la población asalariada, que perpetúa la desigualdad entre trabajadores formales e informales y por género, además, es consecuente con esquemas que no abaten o al menos mitiguen la pobreza en la vejez, ¿por qué se mantiene? Es una de las preguntas que se atienden en esta investigación. Existe evidencia y teoría acerca de las razones de por qué ciertas políticas públicas se mantienen y otras se cambian, en algunos casos se consideran los contextos políticos, las estructuras de poder, la habilidad para negociar, y la solidez o debilidad de las instituciones, entre otras.

Este trabajo analiza el juego de la cooperación y el poder de las estructuras que son utilizadas para negociar y lograr sus intereses. Lo más relevante es el contexto político en el que se desarrolla esta política en particular. En primer lugar, porque en 2018 inició la administración de un presidente de izquierda y con mayoría (simple) en el Congreso, que prometió grandes cambios sociales. En segundo, porque tiene una alta aprobación ciudadana. Y tercero porque los partidos políticos de derecha perdieron credibilidad y están en incesante colapso.

Otro punto relevante es que la iniciativa fue muy criticada por académicos y otros partidos de izquierda como el PRD (incluso por miembros del PT), porque a pesar de que sí beneficiaba a muchos trabajadores formales, se siguió con un modelo pensionario con tendencias de libre mercado. A pesar de que en múltiples ocasiones el presidente señaló que primero eran los pobres y que pondría como prioridad separar al poder político del económico.

Sin embargo, el análisis presentado en las siguientes líneas hace énfasis en la continuidad de viejas prácticas, aquellas de los lobbies y las puertas giratorias. Por ejemplo, Carlos Urzúa personaje muy allegado y querido por los mercados financieros fungió como secretario de Hacienda y uno de sus principales objetivos fue llevar a cabo una reforma de pensiones, para ello organizó reuniones con la iniciativa privada para diseñarla. Investigadores, Sindicatos y trabajadores creyeron que este gobierno (de izquierda) cambiaría el modelo poniendo como prioridad el bienestar. No obstante, el esquema se mantuvo, lo que nos lleva a preguntarnos ¿por qué un gobierno de izquierda, que se ha posicionado en contra de la privatización de los servicios públicos, eligió la permanencia del modelo? Surge entonces la pregunta base de esta investigación, ¿qué actores, intereses y recursos de poder influyeron en el diseño de la política pública?

Para dar respuesta se hará un estudio de un caso implícito de la reforma de 1997 y la de 2020. La metodología que se utiliza es la de análisis de involucrados, que se caracteriza por detectar a todos los actores que pueden intervenir en algún proyecto o política pública, buscar sus intereses (sean a favor o en contra) y el poder para influir en ese proyecto.

Para abordar el poder de los actores se utiliza el análisis de estructuras de poder, que se divide en dos tipos; poder estructural y poder instrumental. El primero se relaciona con la incertidumbre en las principales variables macroeconómicas como la tasa de interés, el flujo de

capitales, la inflación y la depreciación. El segundo, revisa los recursos que distintos actores tienen para cambiar el rumbo de la formulación de la política, entre ellos se encuentran las coaliciones, los medios de comunicación y el dinero. Estos aspectos entran en el juego de la negociación y permiten proteger los intereses de los actores más poderosos.

Sobre el capitulado de este documento, en el primero se analiza la serie de resultados del modelo de cuentas individuales con administración privada en la región Latinoamericana. Esto permite diagnosticar el funcionamiento del modelo. En seguida, se describe el marco teórico que nos servirá para el análisis, haciendo uso de la metodología desarrollada por Scartascini y Fairfield. Posteriormente se presenta el método de análisis aterrizado al caso de México. En quinto lugar, se analiza el contexto político mexicano en el que se desarrollaron y decidieron las reformas en materia previsional (de 1995 y 2020), para después, en el sexto capítulo analizar los recursos de poder y los intereses de los involucrados en el juego político. Por último, se presentan las conclusiones.

Capítulo 1.

Estado de la cuestión: Panorama previsional en América Latina

El modelo de cuentas individuales comenzó su avance a partir de 1980 y transformó la situación previsional de varios países de la región. Ya fuera introduciendo la idea de que la administración privada era una posibilidad palpable o tomada como realidad irrefutable. Hubo una modificación parcial o total en la mayoría de los esquemas de pensiones de las naciones de América Latina. Al mismo tiempo, en la actualidad el cuestionamiento sobre sus resultados es amplio, se considera por muchos como un modelo excluyente e insuficiente. Esto se debe a que el modelo fue diseñado para trabajadores formales, asalariados con empleador, trabajos estables, salarios medios o altos y para hombres que podrían alcanzar alta densidad de contribución (Mesa-Lago, 2020, p. 33).

La realidad es que en América Latina la informalidad es muy grande, los salarios son bajos y las trayectorias laborales son inestables e intermitentes, sobre todo para las mujeres. Autores señalan que el modelo no ha funcionado como consecuencia de la estructura del mercado laboral, mientras que otros lo atribuyen simplemente al propio diseño del modelo, basado en la privatización de fondos e individualización de los riesgos. Además, de considerar que es un gran negocio porque genera clientes cautivos para el sistema financiero y las ganancias son considerablemente elevadas.

Respecto a esto último, Mesa-Lago (2020) señala que un estudio académico estimó la rentabilidad sobre el patrimonio (ROE) promedio alcanzado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) chilenas en el período 2006-2015 encontrando que fue de 25.4%, 4.8 veces superior al 5.3% de rentabilidad “justa” o de “equilibrio” por su exposición al riesgo en un mercado competitivo normal, sin distorsiones (López, 2016 en Mesa-Lago, 2020, p. 57).

Estos datos apoyan uno de los principales cuestionamientos al modelo de capitalización individual. Se aprecia como los ganadores constantes en este mercado son las afores, quienes se benefician ampliamente. Mientras que gran parte de los trabajadores, aún con un empleo asalariado, no acceden a una pensión digna.

Esto nos lleva a preguntarnos por qué a pesar de que el derecho a la seguridad social y, como parte de este, el derecho a las pensiones, son derechos fundamentales y han sido reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos (CEPAL, 2019, p. 11) llevar a cabo cambios en beneficio de los trabajadores es casi imposible.

Lo anterior motiva un análisis enfático sobre por qué y de qué manera, a pesar de que el modelo no ha tenido los resultados esperados para los trabajadores, los gobiernos logran mantenerlo. Incluso allí donde existen gobiernos que cuestionan las políticas neoliberales que dieron lugar a la privatización de las pensiones, cuestión en la que se centra esta investigación para el caso de México.

Antes de exponer la literatura sobre la situación en la región y sobre los procesos que dieron lugar a modificaciones de los modelos previsionales es necesario definir la diferencia entre cambios estructurales y paramétricos en los sistemas de pensiones. Los cambios estructurales se definen como aquellos grandes cambios que modifican la forma del desempeño. Por ejemplo, en los ochenta hubo diversos cambios estructurales que implicaron el cambio del modelo ISI (modelo de sustitución de importaciones) por el de libre mercado (basado en la apertura comercial). También las reformas llevadas a cabo entre 2013 y 2014 por Enrique Peña Nieto, con amplias consecuencias sobre el mercado energético y la educación en México. Por otro lado, los cambios paramétricos son modificaciones incrementales que no implican un cambio en las reglas de operación.

El sistema previsional se compone por múltiples modelos de pensiones que pueden ser contributivos o no contributivos. El cuadro 1 presenta los cuatro pilares de los sistemas de pensiones en el mundo, clasificación generada por el Banco Mundial a principios de los noventa: esquema asistencial no contributivo, obligación de beneficio definido, obligación de contribución definida y ahorro voluntario individual.

Cuadro 1.
Pilares del sistema de pensiones en el mundo

Pilar 0 Esquema asistencial no contributivo	<ul style="list-style-type: none"> • Programas asistenciales de pensión para adultos mayores financiados con recursos públicos. • Para personas predominantemente informales sin acceso a sistemas de ahorro de largo plazo (SAR)
Pilar 1 Obligación de beneficio definido	<ul style="list-style-type: none"> • Usualmente esquemas de la Administración Pública con aportaciones de trabajadores y el Estado, donde el beneficio en pensión está definido. • Para personas formales retiradas de un empleo en la Administración Pública
Pilar 2 Obligación de contribución definida	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de Ahorro para el retiro con cuentas individuales administradas por empresas privadas (Afores) • Para personas que laboran de manera formal en el sector privado
Pilar 3 Ahorro voluntario individual	<ul style="list-style-type: none"> • Esquema voluntario disponible para trabajadores independientes y cotizantes que desean incrementar sus aportaciones para el retiro.

Fuente: Elaboración propia con información de CONSAR (2015)

Mesa-Lago (2020) señala que un sistema público de pensiones se caracteriza por prestación definida (establecida por la ley), financiamiento por reparto (o fondo colectivo parcial) y administración pública, mientras que un sistema privado es tipificado por contribución definida, capitalización plena en cuentas individuales y administración privada.

En México, el modelo que surge a partir de la privatización de las pensiones, como parte de las reformas orientadas al mercado es el de cuentas individuales (pilar 2). Este esquema se basa en el ahorro individual, en tanto no existe la solidaridad ni la mancomunidad de riesgos, cada persona cuenta con un fondo personal que es alimentado con recursos provenientes de las aportaciones realizadas por su trabajo y en ocasiones su empleador y/o gobierno. También se cuentan con condiciones de adquisición para poder acceder al dinero ahorrado (Contreras, 2020, p. 24). De ahí que, entre otros factores, como el costo de la administración de los recursos, las trayectorias laborales individuales resultan determinantes en el acceso y el monto de las pensiones al terminar la vida activa.

Regresando a las reformas, la paramétrica mantiene el esquema de pensión y solo consiste en pequeñas modificaciones que mantienen al modelo sostenible financiera y actuarialmente, al menos en su planteamiento. Por ejemplo, aumentando la edad de retiro, cambiando la fórmula de cálculo de la pensión, ajustando las prestaciones o una combinación de esas medidas.

Las reformas estructurales, por otro lado, reemplazan total o parcialmente el modelo. Por ejemplo, un cambio estructural se llevó a cabo en los ochenta cuando el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) sustituyeron los sistemas públicos por sistemas privados¹ (en algunos casos se mantiene el componente público). El BM diseñó un modelo multipilar, es decir, podía haber diversas combinaciones de pilares de protección, uno de ahorro obligatorio, ahorro voluntario, etcétera. Pero a la mayoría de los países se les recomendó el modelo substitutivo chileno, recordemos que Chile fue el primer país en incorporar un esquema de capitalización individual (Mesa-Lago, 2020. p. 15).

¹ En México el cambio de modelo económico consolidado por el Consenso de Washington y la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) influyó en el cambio estructural de las pensiones.

1.1 La deficiencia del modelo de cuentas individuales en AL: cambio o continuidad

En América Latina se establecieron tres modelos: a) el sustitutivo donde el sistema público desaparece y es reemplazado por completo por el privado; este modelo se implementó en Chile, Bolivia, México, El Salvador y República Dominicana; b) el mixto que mantiene al sistema público como un pilar y un privado como un segundo pilar; este esquema se estableció en Argentina, Costa Rica, Uruguay y Panamá; y c) el paralelo que conserva el sistema público y agrega el sistema privado y ambos compitiendo entre sí en el mercado. Este modelo se adoptó en Colombia y Perú (Mesa Lago, 2008). Las primeras reformas estructurales ordenadas por su fecha de entrada en vigor fueron: Chile (1981), Perú (1993), Argentina y Colombia (1994), Uruguay (1996), Bolivia y México (1997), El Salvador (1998), Costa Rica (2001), República Dominicana (2003) y Panamá (2008) (Mesa-Lago, 2020, p. 15).

Las reformas prometían que el monto de la pensión privada sería adecuado para ampliar la cobertura y mantener el nivel de vida de los trabajadores anterior al retiro porque pagaría tasas de remplazo (TR) altas y serían superiores a las pensiones del sistema público. Estas promesas son refutadas por cálculos de las TR hechas por el BID para 18 países en América Latina, ocho con sistemas privados y diez con sistemas públicos, los cuales muestran una TR promedio de 64.7% en los públicos y de 39.8% en los privados (Mesa-Lago, 2020, p. 113).

En los países con BD (ya sea puro o el remanente del sistema público cerrado) las TR son superiores a la mínima de 45% recomendada por la OIT, mientras que las TR de cuatro sistemas privados de CD son inferiores a dicho mínimo (incluyendo a Chile con 39%); por otra parte, los tres sistemas mixtos que incluyen un pilar de BD, así como el sistema público en los dos modelos paralelos, superan ampliamente dicho mínimo; sólo las TR de dos sistemas públicos quedan por debajo del referido mínimo, uno de ellos Haití. Estimados similares se obtuvieron por

la OECD que incluye a la R. Dominicana (excluida en la comparación del BID) que tiene la TR inferior (23%) entre 19 países en la comparación. Investigaciones recientes en los sistemas privados ratifican las bajas TR, más aún, prueban que los asegurados confrontarán uno de los dos siguientes problemas; solo entre 27% y 28% de los asegurados en el sistema privado recibirá pensión versus 59% en el sistema público; y solo el 30% de los asegurados en el sistema privado entre 51 y 60 años recibirá una pensión mayor que en el sistema público (Mesa-Lago, 2020, p. 115).

También se dijo que la propiedad de la cuenta individual y la administración privada del sistema serán incentivos para que los asegurados contribuyeran puntualmente a sus cuentas individuales y disminuyera la evasión. No obstante, la proporción de afiliados que cotiza disminuyó en todos los países. En El Salvador cayó 42 puntos porcentuales y en México 28 puntos. Una de las razones de dicho declive es la evasión y morosidad patronal (Mesa-Lago, 2020, p. 115), situación que se asocia a la informalidad.

Los sistemas de contribución definida revelan la insuficiencia en la cobertura y equidad de género. La mayoría de las reformas incrementaron las semanas de cotización para obtener una pensión mínima lo que dificulta que las mujeres tengan acceso y aplican tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, que generan pensiones inferiores para las mujeres. Además, las tasas de reemplazo no alcanzan los mínimos establecidos por la OECD. En su conjunto, todo esto ha llevado a que algunos países reviertan el esquema de cuentas individuales (cambio estructural) y a otros, a ampliar las medidas paramétricas para mejorar la cobertura.

En Chile (2008), por ejemplo, se han implementado cambios paramétricos, como medidas compensatorias que buscan disminuir la brecha de género. O el caso de México (2020), que disminuyó el número de semanas cotizadas lo que permitirá mejorar la cobertura. Por otro lado, Argentina (2008) y Bolivia (2010) realizaron cambios estructurales, abandonaron el sistema privado y pasaron al sistema público. El Salvador (2017) transformó el sistema privado en uno mixto con un componente de reparto (Mesa-Lago, 2020, p. 17).² Ver Cuadro 2.

Cuadro 2.
Regímenes pensionarios en América Latina

Beneficio definido (BD)	
Argentina	
Brasil	
Cuba	
Ecuador	
Guatemala	
Honduras*	
Nicaragua	
Paraguay	
Contribución definida (CD) (a través de cuentas individuales)	
Bolivia**	
México	
El Salvador	
República Dominicana	
Chile	
Combinación de los tipos BD y CD ya sea en diseño mixto o paralelo	
Perú	BD y CD coexisten en paralelo
Colombia	
Costa Rica	sistema mixto
Panamá	
Uruguay	

* Tiene un sistema de pensiones de tipo BD y está comenzando a implementar uno de tipo CD

** Cuentas individuales con administración estatal

Fuente: Elaborado con base en Miranda (2020) y Social Security Administration (2018)

² Entre estas medidas afirmativas se encuentra la expansión de guarderías infantiles públicas y gratuitas y formalización del trabajo doméstico, reemplazar las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, igualar la prima de invalidez y sobrevivientes para ambos sexos, compensar a las mujeres por el tiempo que dedican a cuidar a los hijos otorgándoles un año de cotización o un bono por cada hijo nacido vivo (como han hecho Bolivia, Uruguay y Chile y una propuesta de reforma en Colombia), compartir la cuenta individual con el otro cónyuge que usualmente es mujer; y las medidas recomendadas para extender la cobertura de los trabajadores autónomos porque en este tipo de trabajo las mujeres están sobrerrepresentadas (Mesa-Lago, 2020).

Un dato relevante es que no se han encontrado diferencias en la cobertura de los sistemas públicos y privados, particularmente respecto a la población adulta mayor; el factor que parece determinar la cobertura es el nivel de desarrollo económico de los países (Mesa-Lago, 2020, p. 112).

1.2 América Latina: Cambios en el sistema de pensiones

En el sistema de pensiones el poder del sistema financiero tiene mucha influencia sobre el diseño de las reformas a las pensiones. García, Ruiz y de Anchorena (2018) en su libro *Elites y captura del Estado* analizan el papel de las instituciones del gobierno argentino en temas de interés público en un marco de poder fáctico de captura del Estado y globalización financiera donde se presentan mecanismos para influir en la PP entre los que se encuentran las puertas giratorias entendida como el paso de personas con altos cargos en el sector público y privado y en diversos momentos de las trayectorias laborales. Estos mecanismos permiten que los intereses de los actores se generen o perduren, en Argentina, por ejemplo, esta captura del Estado ha intentado cambiar el Contrato social del Estado de Bienestar³ por otro más individualista y de mercado.

³ White 2016 identifica cuatro enfoques sobre el bienestar en la política pública; bienestar integral, bienestar personal, enfoque económico de utilidad y desarrollo alternativo. El enfoque de bienestar integral, también identificado como “más allá del PIB”, se caracteriza por presentar un amplio abordaje teórico y empírico para medir algo más que el crecimiento económico e identificar lo que realmente le importa a la población. Incluye una gran amplitud de indicadores objetivos y subjetivos para su medición, se utiliza de manera evaluativa y sustantiva y tiene un interés particular por incorporar estadísticas que reflejen lo que le importa a la gente en diferentes contextos sociales y culturales. El enfoque de bienestar personal se centra en el comportamiento de las personas. Incorpora sobre todo indicadores subjetivos y se utiliza de manera sustantiva. Las políticas apuntan a promover el bienestar individual, asumiendo que el individuo es responsable de sí mismo. El enfoque económico de utilidad se refiere al concepto economicista

de utilidad e implica el uso de medidas subjetivas de felicidad o satisfacción para evaluar la efectividad de las políticas y los programas. Incluye indicadores subjetivos para su medición y se utiliza de manera evaluativa en la política pública (Sánchez, Nava y Cruz, 2020: 11- 19).

Sen (2012) Señala que la naturaleza del Estado de bienestar “consiste en ofrecer algún tipo de protección a las personas que sin la ayuda del Estado puede que no sean capaces de tener una vida mínimamente aceptable según los criterios de la sociedad moderna, sobre todo la Europa moderna” (Ramírez, 2022, p. 4).

La influencia de los actores en el proceso de formulación de política pública (PFPP) depende de la experiencia, conocimiento del tema, intereses, recursos de poder, entre otros. Los recursos de poder, por ejemplo, abarcan vínculos partidistas, reclutamiento o elección para un cargo público estratégico que permita participar en el diseño de la PP.

Salas (2014) realiza un estudio sobre cómo las élites mexicanas⁴ transforman la práctica social. El trabajo considera que el modelo de sustitución de importaciones pasó de tener élites y mercados proteccionistas-nacionalistas a neoliberales y aperturistas, después del Consenso de Washington y los cambios económicos durante la década de los ochenta y noventa. La autora se interesa por las estructuras de una red de poder transexenal y transnacional en espacios nacionales, regionales y globales mediante cambios en las prácticas sociales de las élites políticas.

Los mecanismos de cambio estudiados son: el contexto histórico internacional; la formación de equipos de trabajo de corte neoliberal; trayectorias de los funcionarios, reformas impulsadas; el fluido tránsito entre posiciones públicas y privadas, y las relaciones entre funcionarios con organizaciones y otros actores transnacionales (Salas-Porrás, 2014, p. 279).

El argumento central explica que en la década de los ochenta se formaron en México grupos de funcionarios públicos, los cuales transformaron no sólo el paradigma de desarrollo, sino las prácticas sociales de las élites políticas, generando un nuevo discurso político de corte neoliberal. La autora aplica el concepto teórico de campo de poder de Bourdieu (2005), donde las élites en el poder político (tecnócratas) buscan hacerse de cada vez más recursos, en cualquier

Esping-Andersen menciona que el Estado de Bienestar no solo es un mecanismo que interviene en la estructura de la desigualdad y posiblemente la corrige, sino que es un sistema de estratificación en sí mismo, es una fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales. El Estado de Bienestar es una de las fuentes de gestión de los riesgos sociales (Ramírez, 2022, p. 5).

⁴ La élite de poder está constituida, por quienes deciden los acontecimientos nacionales. Las instituciones son importantes por ser medios para el poder, que permiten a los hombres realizar los acontecimientos históricos. Gracias a ellas, una mayoría puede imponer sus proyectos a los hombres corrientes. Los poderosos son quienes realizan su voluntad a pesar de la resistencia de otros y, en consecuencia, “*nadie tiene acceso al mando de las grandes instituciones*” (Wright Mills, 1987 en Blanca, 2005).

campo: económico, cultural, social y más allá, en lo simbólico). Esta lucha, apalancada en las relaciones de los actores son el faro de sus ocupantes cuyo propósito es maximizar su capital social, económico, político y cultural. Cada campo es un lugar de luchas mediante los que se crea o reconstruye la estructura de poder y los grupos predominantes. Estos grupos transitan con naturalidad, elasticidad y fluidez de un campo a otro, de tal forma que tienden a traslapar o imbricar campos, redes, grupos nacionales y globales. Además, su influencia llega a lugares que les permiten normalizar sus visiones, utilizando su conocimiento como recurso de poder, siendo elemental para su fortalecimiento en la producción social.

Lo anterior permite que estas élites de poder adquieran experiencia y tengan la capacidad de movilizar el conocimiento y normalizar visiones, uno de los insumos más importantes para la producción de la sociedad. De esta forma los políticos se convierten en tecnócratas que aportan ideas y propuestas de política pública a fin de resolver problemas complejos. Así el poder político de las nuevas élites deriva como intermediarios entre los campos nacionales y global y los espacios e intereses públicos y privados (Salas, 2014, p. 284).

Para el análisis Salas (2014), identifica los cargos más importantes de funcionarios mexicanos entre 1988-2014, enfocándose en aquellos que diseñaron o impulsaron alguna reforma de corte neoliberal, sus múltiples relaciones en espacios escolares, en política, sociales y familiares.

El análisis de las reformas neoliberales entre ellas la reforma pensionaria de 1994, dirige la atención en Luis Téllez quien fue jefe de la oficina de la presidencia en el sexenio de Zedillo y transitó en varias ocasiones entre el sector público y privado y viceversa, además de participar en el diseño del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).

Los hallazgos de Salas fueron que los vínculos y negociaciones en el proceso de privatización y apertura comercial, la transformación de élites corporativas y estatales, nacionales y extranjeras, auspiciaron la práctica de puerta giratoria, es decir, un tránsito frecuente de los espacios de decisión públicos a los privados y viceversa, desvaneciendo la frontera entre lo público y privado (Salas, 2014, p. 302):

Con el paso del tiempo la circulación de las élites entre espacios públicos y privados, nacionales e internacionales son más frecuentes. Estas modificaciones de élites políticas, afectó la relación entre la ciudadanía que paga impuestos y los funcionarios públicos. Ahora las decisiones que toman las élites cuando se encuentran en funciones públicas no se hacen en términos de intereses que deben servir o para un proyecto de alcance nacional, sino pensado en recompensas futuras y posiciones privadas en redes de poder nacional e internacional. Estas élites no rinden cuentas a los ciudadanos y sus lealtades se encuentran en los clientes y patronazgos potenciales en México y en la administración de largas corporaciones, utilizando información y experiencia obtenida a lo largo de su trayectoria para conseguir contratos y concesiones (Salas, 2014, p. 299).

Bárceñas (2018) igual que Salas, trata de explicar la influencia de actores políticos y económicos en el diseño y las decisiones de política pública en la reforma 2008 al sistema pensionario chileno. A través de los actores de poder logra articular el enfoque del juego de las políticas entre actores y el diseño e implementación Top-Down. El juego político se analiza mediante el comportamiento de los actores involucrados; preferencias, incentivos, limitaciones, así como las instituciones y leyes que definen cómo interactúan (O'Connor, 2015). Estas relaciones se explican con el concepto de Levitsky y Murillo (2013) sobre el efecto de instituciones débiles (en este caso sindicatos débiles) en las políticas. El argumento es que aquellos países con instituciones débiles tienden a ser cuestionadas por las élites, fracturando acuerdos e intereses que llevan a la evasión o exigencias para modificar las reglas establecidas.

La investigación se complementa con el escenario institucional del país, en este sentido, retoma la definición de Sigman y Lindberg (2018) para definir la democracia, donde se identifican tres dimensiones a) igual protección; b) distribución equitativa y c) igualdad de acceso. Bárcenas (2018), logra observar que, para el caso chileno, los actores no tienen la misma capacidad de influencia en la formulación de las políticas previsionales, esto lleva a que las decisiones se concentren en un pequeño grupo (Fairfield, 2015, p. 23 en Bárcenas, 2018). Además, los actores influyen de acuerdo con sus intereses en el avance u obstrucción de la PP y los recursos de poder que utilizan para lograrlo. Esta influencia, además, depende de la experiencia, conocimiento del tema, intereses, recursos de poder, y más. Los recursos de poder, por ejemplo, abarcan vínculos partidistas, reclutamiento o elección para un cargo público estratégico que permita participar en el diseño de la PP.

1.3 El modelo de cuentas individuales y sus antecedentes: 1997 vs 2021

Según algunos analistas, la crisis de 1982 marcó el final del periodo populista y desencadenó ajustes económicos radicales y reformas estructurales (Lehoucq et al. 2011, p. 305). Estas reformas se enfocaron en buscar el crecimiento económico a través de la apertura comercial y financiera y la privatización. Lo opuesto al modelo de sustitución de importaciones.

Mesa-Lago (2020) señala que, durante el decenio de los ochenta (década de crisis y de endeudamiento en AL), el FMI y el BM condicionaron los préstamos de ajuste estructural a la reforma de las pensiones convirtiéndose en poderosos actores externos en varios países latinoamericanos que estaban fuertemente, como fue el caso de México.



En 1994 el BM publicó un informe sobre los problemas de los sistemas públicos de pensiones en el mundo, agravados por el envejecimiento de la población, con recomendaciones de política encaminadas a la privatización de las pensiones (Mesa-Lago, 2020: 12). El gobierno mexicano siguió las recomendaciones internacionales, bajo la justificación de que el IMSS estaba pasando por un grave problema de finanzas y que los cambios demográficos (transición demográfica por el aumento de la esperanza de vida) hacían insostenible al modelo anterior (Ramírez, 2004).

Capítulo 2.

Marco teórico

2.1 Enfoques del proceso de formulación de políticas públicas: cambio o continuidad en las políticas públicas

Distintos y diversos planteamientos nos pueden ayudar a construir el marco de análisis del proceso por el cual se realizaron reformas al sistema de pensiones en México en 2021. Los estudiosos de las políticas públicas tienen enfoques variados que responden a interrogantes tales como, ¿Qué actores e instituciones resultan relevantes a la hora de definir una política pública? ¿Cómo se toman las decisiones que llevan a sostener el sistema de pensiones o a cambiarlo para corregir sus deficiencias? ¿En qué condiciones es más probable que se atiendan los intereses de aquellos que resultan afectados por el diseño de dicho sistema?

Chaqués (2004, p. 1) define la política pública (PP) como un conjunto de acciones que lleva a cabo un gobierno para alcanzar un objetivo en relación con un problema o conflicto social. Se considera que el gobierno es fundamental para que se lleven a cabo transformaciones o se mantenga el statu quo. Por otro lado, Lasswell (1951, 1971), define las PP como un proceso de decisión creativa compuesto de actividades de información, recomendación, prescripción, invocación, aplicación, finalización y evaluación. De esta manera las instituciones públicas responden a las demandas de la sociedad, canalizadas por grupos de interés y partidos políticos y actúan para alcanzar las soluciones que más se adecuan a las demandas iniciales.

El modelo de Jones desarrollado por Anderson (1979) y Brewer y De León (1983), así como por Hogwood y Gunn (1984), establece que el proceso de elaboración de las políticas públicas se implementa en nueve etapas; a) definición del problema como problema público; b) introducción del problema en la agenda gubernamental; c) definición del problema; d) análisis

sobre el impacto futuro del problema; e) definición de objetivos y prioridades; f) análisis de las opciones disponibles; g) desarrollo y control de la política; h) evaluación; y i) mantenimiento, transformación o finalización de la política.

En cada etapa participan actores como los medios de comunicación, grupos de interés, partidos políticos, el parlamento, el gobierno o funcionarios. El grado de implicación varía a lo largo del proceso, ocupando un papel predominante en alguna de las fases o etapas que lo componen (Chaqués, 2004, pp. 2-3).

Los enfoques intentan explicar al cumulo de factores que influyen para que una política pública se cambie o se mantenga son varios. En el modelo de las coaliciones de defensa, por ejemplo, se entiende que cualquier transformación en el sistema de creencias, en la definición de objetivos y estrategias relativas a un problema social se produce como consecuencia de las perturbaciones en el contexto político, económico y social del subsistema.

En esta teoría el cambio es entendido como una lucha cognitiva en la que participan actores diversos con el fin de mejorar el conocimiento técnico de los problemas y desarrollar ideas que queden reflejadas en el programa político (Chaqués, 2004, p. 14). Además, definen al cambio como una dinámica incremental de carácter regular en que se van sucediendo etapas (Hall, 1986; Sabatier, 1999; Skocpol, 1985; Atkinson y Coleman, 1989) y que ese cambio se produce de forma constante como resultado de variables externas al subsistema político.

Sabatier (1988) identifica dos tipos de factores externos estables y dinámicos que intervienen en la continuidad. Cabe mencionar que el grado de continuidad es muy importante en esta teoría porque cuando es elevada a largo de una década o más, se limitan las estrategias y condicionan el comportamiento y los recursos disponibles de los actores implicados en un área política determinada.

Esto es muy importante porque el modelo de cuentas individuales del IMSS se promulgó desde 1997 por lo que su vigencia es de 25 años, lo que permitió que las Administradoras aumentaran sus recursos de poder y así influir más abierta y profundamente en el proceso de reforma que concluyó en 2020.

De los factores dinámicos a rescatar se encuentran los cambios en el contexto político en el que se desarrolla la acción (cambio de gobierno, cambios en otro subsistema político, la renovación de las élites políticas o variaciones intensas en el contexto político internacional) tal como ocurre en nuestro caso de estudio. El cambio de gobierno en 2018 por un partido de izquierda podría haber generado la expectativa de un cambio de modelo de pensiones ante el discurso a favor de dejar atrás las políticas neoliberales. Sin embargo, este cambio en la orientación del gobierno no llevó a un cambio estructural en el sistema de pensiones sino a uno limitado a lo paramétrico. De esta forma, hasta qué punto la prometida separación del poder político respecto de lo económico encontró límites a la hora de reformar el sistema de pensiones es una cuestión para dilucidar en esta tesis.

Hall (1993) define tres tipos de cambios. Los de primer nivel suponen una transformación en las características o aspectos técnicos de los instrumentos utilizados para alcanzar un objetivo concreto. En ese caso no se modifican ni los objetivos ni las estrategias para alcanzarlos sino algún aspecto técnico y marginal relativo a los instrumentos. Un cambio de segundo nivel supone una modificación de los instrumentos utilizados para alcanzar un objetivo concreto que va más allá de los aspectos técnicos de los instrumentos utilizados. Los cambios de primer y segundo nivel (instrumentos o características específicas) son de tipo incremental, mantienen una dinámica de continuidad elevada y están condicionados por el legado histórico. Más que cambios son ajustes que se producen de forma continua en el tiempo para adecuar la política al entorno,

sin alcanzar bases en las que se asienta la política pública (Chaqués, 2004, p. 102). En este sentido, podríamos asegurar que las modificaciones a la LSAR y LSS en la reforma 2020 constituye un cambio de primer nivel, donde se adoptan ajustes para adecuar la política al entorno sin alcanzar las bases en las que se asienta la política pública (Chaqués, 2004, p. 102).

Entender las políticas públicas como un proceso de negociación en interacción constante entre el Estado y grupos sociales permite captar la distribución del poder político en la sociedad y más en concreto las implicaciones que ello supone en la toma de decisiones y desarrollo de las políticas (Chaqués, 2004, p.14).

2.2 Enfoque teórico propuesto: El juego de las políticas públicas

Autores como Spiller y Tommasi (2010), Lehoucq, Negretto, Aparicio, Nacif y Benton (2010) señalan que, en América Latina, la negociación en la interacción de los actores o grupos de interés es esencial para el PFPP y la incorporación de múltiples actores que interactúan debatiendo, aprobando e implementando las PP y mejoran el alcance de explicación en el análisis (Scartascini, Spiller y Stein, 2011, p. 2). Este enfoque permite entender el proceso del juego político de la reforma LSAR y LSS 2020 contemplando sus intereses, perjuicios e instrumentos para influir en el PFPP.

La interacción se da a través de dos posibles escenarios: un juego cooperativo y un juego no cooperativo. El primero se refiere a la capacidad de que los actores logren acuerdos políticos y se cumplan en el tiempo. En ambientes donde sea más sencillo llegar a acuerdos, el juego será más cooperativo y en donde resulta más difícil las políticas transitarán por el escenario no cooperativo. Algunos factores pueden afectar o contribuir a la cooperación como los beneficios de esta política dentro del periodo donde se implementa, el número de jugadores políticos o la

institucionalización de los escenarios para la formulación de políticas (Scartascini, Spiller y Stein, 2011, p. 6).

Cabe mencionar que Scartascini, Spiller y Stein (2011) señalan que no siempre el papel de la cooperación es bueno para las PP porque en ocasiones se generan conglomerados oligopólicos que se ponen de acuerdo (según sus intereses) y excluyen otros actores que permiten diseños perjudiciales o con externalidades negativas. En este sentido la cooperación genera buenos resultados cuando hay una combinación de inclusión y competencia política (Scartascini, Spiller y Stein, 2011).

Por ejemplo, la OIT (2018) define la captura regulatoria como la situación en donde la entidad reguladora, creada para defender el interés público, actúa en nombre de ciertos grupos de interés económico en la industria que debe supervisar (se ponen de acuerdo). La captura suele ser discreta, o incluso a través del tráfico de influencias o el uso de información privilegiada. En el sector de los fondos privados de pensiones, las funciones de regulación y supervisión frecuentemente son capturadas por los mismos grupos económicos responsables de la administración de los fondos, creando un grave conflicto de intereses. Desde muy temprano en el debate sobre la privatización, ya el Banco Mundial y varios investigadores habían identificado el riesgo de que existiese una “puerta giratoria” o círculo vicioso de favores entre las administradoras de los fondos y el ente supervisor, es decir, el riesgo de captura de la industria por parte del sector (Didier y Schmukler, 2014 en Ortiz, Urban, Wodsak, Yu y Durán- Valverde, 2019).

En la mayoría de los países en desarrollo donde las estructuras financieras y regulatorias aún estaban poco desarrolladas, los procesos de privatización de las pensiones favorecieron la entrada de grandes conglomerados financieros extranjeros, lo que creó un mercado donde la

competencia era limitada (Impavido, Lasagabaster y García-Huitrón, 2010 en Ortiz, Urban, Wodsak, Yu y Durán- Valverde, 2019). Los estrechos nexos entre los políticos y el sector financiero, así como la escasez de personal altamente especializado en materia de regulación de los mercados financieros, contribuyeron a que se seleccionaran reguladores provenientes del sector ya existente, dando así cabida a la injerencia de intereses privados (Didier y Schmukler, 2014; Crabtree y Durand, 2017; Urteaga-Crovetto, 2014 en Ortiz, Urban, Wodsak, Yu y Durán-Valverde, 2019).

La mayoría de las reformas estructurales se implementaron con un diálogo social limitado, lo que más tarde condujo a una legitimidad cuestionable. Hubo fuertes campañas en los medios de comunicación para promover las pensiones privadas, a menudo comercializadas por fondos de pensiones privados, para atenuar la oposición pública. La desconfianza en los sistemas privados de pensiones aumentó rápidamente cuando las tasas de sustitución se desplomaron, y la adecuación de las prestaciones de pensión se convirtió en un grave problema, al no proporcionar una protección suficiente en la vejez. Antes de las reformas, la mayoría de los fondos de pensiones de la seguridad social tenían alguna forma de gobernanza tripartita a través de representantes de los trabajadores, los empleadores y el gobierno, de conformidad con las normas de la OIT (OIT, 2018, p. 3).

En este sentido la OIT considera que la gestión, supervisión y regulación de los fondos de las pensiones ha sido ineficiente. Además de que mientras más tiempo permanezcan privatizados el sistema de pensiones, mayor influencia habrá de los fondos privados y del sistema financiero (Wilson, 2017 en Ortiz, Urban, Wodsak, Yu y Durán- Valverde, 2019, p. 117). El poder de influencia de las Afores o AFPs como se conoce en otras partes de la región, se atribuye a que

después de la implementación del modelo de cuentas individuales los rendimientos aumentaron tan rápido que dieron lugar a la creación de un gran actor económico del sistema financiero.

Lindblom apunta que la combinación de una democracia liberal y de una economía capitalista otorga al capital un grado elevado de poder sistémico. De tal manera que la acción y el poder del Estado, los grupos sociales o partidos políticos se explican a partir de las funciones que llevan a cabo. En este sentido el Estado cumple con un solo objetivo: solucionar los problemas de los grupos empresariales, mantener la paz social y apoyo al sistema político y económico (Chaqués, 2004, p.17).

En apoyo a lo anterior, De Anchorena (2011), considera que para Lindblom (1991) el papel privilegiado de la empresa privada en el mercado le permite ejercer un control inusual, en clase y grado, sobre el proceso de políticas gubernamentales. Esta influencia puede frecuentemente ser tan invisible como la mano que organiza el mercado:

Mediante cualquiera de estas vías, el gobierno premia a los empresarios con una posición privilegiada en el juego del poder de las políticas públicas. La posición privilegiada requiere que los funcionarios concedan prioridad al empresario sobre las demandas de los ciudadanos a través de los canales electorales, partidos y grupos de interés. A veces los empresarios amenazan con las consecuencias que podría tener el que las políticas gubernamentales no atendieran sus demandas. Generalmente, sin embargo, no lo hacen; los cargos públicos se acostumbran a estar atentos con las necesidades de la empresa (Lindblom, 1991, p. 97 en De Anchorena, 2011, p. 184).

Ahora bien, más allá de lo anterior, vale la pena conocer de qué manera los actores con poder económico como las Afores imponen sus intereses. Fairfield (2015) postula que cuantos

más tipos y fuentes de poder disfruten las elites⁵ económicas y cuanto más institucionalizadas sean estas fuentes, más significativa y coherente será su influencia, pues sus intereses prevalecerán en mayor medida en la formulación de políticas. Además, ambos poderes pueden reforzarse mutuamente.

El poder estructural surge cuando los tomadores de decisiones especulan que una propuesta de las PP puede generar una externalidad negativa en la macroeconomía (como la fuga de capitales). En este sentido lo que dicta las opciones de política son las percepciones de los tomadores de decisiones que den lugar a la estabilidad. Este recurso no necesita interacción, negociación u organización por parte de las élites. En cambio, el poder instrumental implica el compromiso dentro de la arena política y las acciones deliberadas para influir en ella (Fairfield, 2015, p.28 en Bárcenas, 2018, p. 24).

El juego de las políticas en América Latina de acuerdo con Scartascini (2010), se centra en describir el juego político o proceso de formulación de políticas que, las impulsa desde la idea hasta la implementación y las sostiene o no a lo largo del tiempo. Este enfoque se basa en la creencia de que el potencial de las recetas de política para lograr resultados positivos depende en gran medida de la calidad del proceso de formulación de políticas a través de la cual se debaten, se aprueban y se implementan. De esta forma, aún las mejores ideas pueden no lograr sus frutos si el proceso no es el adecuado (Scartascini, 2010, p. 2). Como el caso donde, los intereses de actores económicos como las Afores se imponen, hay una captura del Estado o no hay dialogo social.

⁵ A diferencia de Marx, Pareto (1980) sostiene que las desigualdades entre los hombres no están fundadas en las clases sociales, sino en el poder de gobernar. Por lo tanto, toda sociedad se divide en una masa de individuos gobernados y una minoría que los domina, denominados “élite”, que se distingue por una “psicología” diferente a la de la masa. Se produce, entonces, una rivalidad entre los intereses de la “élite” y los de la masa; rivalidad que actúa sobre los intereses mismos y que está destinada a continuar eternamente. Según Raymond Aron esta distinción es característica de toda la tradición maquiavélica (Aron, 1996 en Blanca, 2005, p. 6).

Por ejemplo, las élites económicas pueden emprender acciones políticas dentro de los ámbitos formales de formulación de la política pública, principalmente el ejecutivo, a través de estructuras corporativas como las Cámaras o por la puerta giratoria y el legislativo, a través de los lobbies. En esta interacción se incluye la cohesión, experiencia, acceso a los medios de comunicación y dinero, como estrategia para presionar y conseguir sus objetivos (Fairfield, 2015).

Aplicando estos enfoques al caso que nos ocupa, podríamos hipotetizar que la orientación de la reforma al sistema de pensiones en México es el resultado de la continuidad en la imbricación del poder político y el poder económico, en este caso expresado por el poder estructural e instrumental de las Afores, contradiciendo lo que repetidamente se sostiene desde el gobierno. Por el contrario, los intereses de los afectados por las deficiencias de dicho sistema quedaron fuera del juego cooperativo, en tanto los sindicatos, como representantes de esos intereses, mantuvieron su complicidad con el poder político y económico.

La reforma del sistema de pensiones 2020 parece haber mostrado un límite en la voluntad política para eliminar la exclusión de muchos trabajadores en el acceso a una pensión digna, vinculadas al diseño del modelo que se limitó a realizar ajustes sin tocar las bases del sistema de capitalización individual.

2.3 Conceptos principales de la investigación

2.3.1 Juego político cooperativo

Scartascini (2011) considera que las decisiones de política pública no son objetos de elección para un planificador social que intenta maximizar el bienestar de la población, sino que este juego depende de una multiplicidad de actores políticos que actúan en diversos escenarios. Las políticas son definidas de acuerdo con ciertas características de los juegos políticos ya que pueden mantenerlas o cambiarlas. En este sentido, las políticas públicas dependerán de la habilidad de los actores políticos para lograr negociaciones. Por tanto, la política pública dependerá de los acuerdos entre los actores, sin embargo, es importante resaltar que no todos los juegos cooperativos son buenos para la sociedad. Principalmente cuando no son incluyentes.

El concepto de actores involucrados se define como aquellos grupos, organizaciones o individuos que tienen intereses respecto a los sistemas de pensiones que pueden influir en el proceso de política pública o en la toma de decisiones mediante su comportamiento, intenciones, interrelaciones, agendas, alianzas, intereses y la influencia o los recursos que han aportado, o podrían aportar, a los procesos de toma de decisiones (Brugha y Varvasovszky, 2000). Cuanto más grande sea el número de jugadores más difícil será cooperar ya que la organización es más cada vez más compleja cuando los jugadores aumentan (Scartascini, Spiller y Stein, 2011, p. 18). A continuación, se enlistan los conceptos utilizados a lo largo del trabajo:

- Interés de los actores en la política promovida. Se identifican de acuerdo con los beneficios o pérdidas que los actores pueden tener con cierta PP o con otra.
- Grado en que los actores comparten intereses. Mientras mayor sean los intereses compartidos, mayor habilidad tendrán para lograr acuerdos políticos.

- Grado de distribución de poder. Los actores involucrados en el sistema previsional deben poseer la misma capacidad para influir. En caso contrario la capacidad para influir en las políticas públicas queda radicada en los grupos de mayor poder (Sigman y Lindberg, 2018 en Bárcenas, 2018).

El juego político en la reforma de pensiones en México durante 1997 respondió a un juego cooperativo “excluyente”, ya que los acuerdos y negociaciones fueron entre las cúpulas del poder económico y político, entre ellos el ejecutivo, empresas privadas (bancos) y sindicatos corporativistas. El dialogo social fue casi inexistente al igual que los contrapesos. Esto dio lugar a una cooperación entre los actores más poderosos que fueron detectados por sus intereses, su distribución de poder y sus recursos de influencia.

2.3.2 Estructuras de poder y los recursos de los actores involucrados

Existen dos herramientas con las que las estructuras de poder pueden intervenir en las decisiones de política pública:

- a) *El poder estructural* que considera de facto los efectos futuros sobre la inversión privada en caso de no atender los intereses de las élites. Este poder no requiere organización alguna ni capacidad de acción política, si los responsables de la formulación anticipan un entorno negativo, pueden abstenerse de iniciar una política ya sea para mantener el apoyo ciudadano o para no afectar el desarrollo del país. En este sentido, el poder estructural depende de las percepciones de los responsables de la formulación de política: “si los responsables de la formulación de políticas perciben incentivos de desinversión y un impacto económico sustancial estas

preocupaciones se transmitirán independientemente del impacto real que tendría la reforma” (Fairfield, 2015, p. 43).

- b) *El poder instrumental* que a su vez identifica dos dimensiones de poder; i) relaciones con los tomadores de decisiones que proporcionan acceso y un sesgo a favor de las élites y ii) otros recursos, incluida la cohesión que ayuda a las élites económicas a presionar a los responsables de la formulación de políticas de manera más efectiva (Fairfield, 2015, p. 28).

Para el estudio de caso observamos que las Afores tienen un poder estructural elevado al ser parte del sistema financiero. La teoría económica ortodoxa consigna como parte central del sistema financiero a las reglas, instituciones y mercados que canalizan el ahorro generado por unidades superavitarias a unidades deficitarias. Además, se espera que también contribuya a la estabilidad financiera y monetaria de un país. La economía funciona gracias a que el dinero excedente pueda ser utilizado por los inversores, entidades públicas o privadas, y que existen canales eficientes para la distribución de estos flujos monetarios. De esa tarea principal se ocupa, según la teoría clásica, el sistema financiero (Almirón, 2006, p. 35) (Parejo, et al., 2004, p. 21). Esta básica definición cobra verdadera trascendencia con la afirmación de Hilferding (1985, retomado por Almirón, 2006, p. 38), quien consideraba al sistema financiero como aquel cuyo dominio supone el “grado más elevado de poder económico y político”.

Los grupos de interés detrás de las Administradoras son en su mayoría grupos financieros internacionales que pueden influir en la confianza de los inversionistas hacia el país. Por ejemplo, a) incremento en el riesgo país, lo que encarecería las nuevas colocaciones de bonos gubernamentales e implicaría un mayor uso de recursos públicos para el pago de obligaciones financieras; b) salida de capitales, poniendo presión sobre la balanza de pagos; c) transferencia al

tipo de cambio, el peso mexicano se depreciaría frente al resto de las otras monedas, pero principalmente frente al dólar; d) encarecimiento de los productos importados generando un déficit comercial.

El poder instrumental utiliza herramientas que permiten relacionarse con los responsables de la FPP. Las relaciones incluyen vínculos partidistas, consultas institucionalizadas entre gobierno y asociaciones empresariales, reclutamiento en el gobierno que permiten ocupar cargos en el poder ejecutivo, elección a cargos públicos y relaciones informales. Esto permite que se logren políticas que les beneficie por medio de su participación y creación de sesgos a favor de las élites económicas. Los recursos que utilizan incluyen la cohesión, experiencia, acceso a los medios y dinero que les permiten hacer cabildeo y perseguir sus intereses con éxito (Fairfield, 2015, p. 29).

Cuando ambos poderes se complementan es más probable que se pierda la oportunidad de hacer un balance entre los posibles efectos macroeconómicos y la decisión de la PP y, fortaleciendo la idea de continuidad del modelo. Por otro lado, si los tomadores de decisiones consideran que los efectos macroeconómicos serán menores, el modelo de cuentas individuales seguirá adelante. Un ejemplo de la mitigación del poder estructural se dio con los incrementos al salario mínimo. La discusión se centró por mucho tiempo en las recomendaciones del Banco de México sobre los efectos negativos en la inflación. Sin embargo, a partir de 2016 con la creación de la UMA el salario mínimo incrementó 9.6% al 2017 y posteriormente en 2018 con la entrada del nuevo gobierno, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Conasami) aprobó un incremento sustancial de 16.2% al 2019. Por lo que de 2018 a 2019, el salario mínimo creció 46.61% (Martínez, 2020, p. 8).

2.3.2.1 Los vínculos partidistas

Se puede identificar a grupos económicos como el corazón de un partido político⁶ cuando este recibe continuo apoyo en las elecciones, hay respaldo público, otorga financiamiento, o simplemente cuando hay una convergencia programática, es decir, convergencia sus posiciones políticas-ideológicas. Estos vínculos permiten que las élites económicas influyan a través de la representación de sus intereses, en el poder ejecutivo o en la legislatura. El poder instrumental en la legislatura que surge de los vínculos partidarias será más fuerte cuando los partidos conservadores tengan más escaños Las Afores, por ejemplo, pueden argumentar públicamente la postura de algún funcionario y los funcionarios a su vez, pueden mantener un discurso público similar al de las administradoras. Otro ejemplo puede ser cuando funcionarios por ejemplo de Hacienda son cercanos a las administradoras y utilizan su conocimiento para influenciar a los partidos. De esta manera, dada la influencia de ideas, los legisladores populares pueden apoyar la continuidad del sistema. Por tanto, los vínculos partidistas permiten que las élites económicas influyan a través de la representación de sus intereses, en el poder ejecutivo y/o en la legislatura. Los vínculos serán más fuertes cuando los partidos tengan más escaños. Esta categoría es un vínculo más institucionalizado que los informales (Fairfield, 2015).

2.3.2.2 Consulta institucionalizada

Es una consulta institucionalizada formal (consejos u otros órganos oficiales) o informal (interacciones regulares entre los responsables políticos de alto nivel y los líderes de las asociaciones empresariales) que implica reuniones periódicas entre funcionarios gubernamentales y dirigentes de asociaciones empresariales (empresas privadas o Afores) (Silva 1996, Schneider 2004a, 2010 en Firefield, 2015, p. 34). Las expectativas generalizadas de que las

⁶ Fearfield (2015), retoma el concepto de partido conservador de Gibson (1992).

consultas de las administradoras precederán o acompañarán a las principales iniciativas de política. Esto permite crear incentivos para que los gobiernos cedan en cuestiones que afectan los intereses de los privados como sus rendimientos.

Es importante señalar que la consulta institucionalizada se desarrolla a lo largo de períodos de tiempo amplios y es una fuente relativamente estable de poder instrumental, aunque puede ser interrumpido por el surgimiento de nuevos actores políticos u otros factores desestabilizadores. La consulta institucionalizada puede tener lugar no sólo entre asociaciones empresariales y el poder ejecutivo, sino también con el poder legislativo (Fairfield, 2015, p. 35).

La consulta puede crear incentivos para que los gobiernos cedan en cuestiones que afectan los negocios centrales, pero también, pueden crearse incentivos que hagan que las empresas se comprometan con el gobierno (Silva 1996, Schneider, 2004 en Fairfield, 2015).

2.3.2.3 Reclutamiento en el gobierno, elección para cargos públicos y relaciones informales

Los individuos seleccionados que ocupan algún cargo público que a su vez tenga relación con las Afores (medida formal) o que tengan relaciones e interacciones con otros funcionarios del poder ejecutivo o legislativo con quienes crean vínculos informales. Este recurso les permite estar muy cerca de la formulación de la política pública y de los funcionarios que favorezcan al modelo establecido.

El grado en que estas fuentes de poder permiten influir en un determinado ámbito de actuación también depende en parte de la competencia de los responsables políticos pertinentes. Cuanto más alto es el rango de los funcionarios y más autoridad ejercen en la política los vínculos o nombramientos informales de las élites económicas más valiosas será.

En este caso, las élites económicas más bien tienen la facilidad de disfrutar el acceso y simpatía de los funcionarios del poder ejecutivo. Estos tomadores de decisiones pueden, a su vez, abogar por políticas que las elites económicas favorecen. Otro vínculo informal puede darse en las experiencias educativas profesionales o lazos familiares. Cuanto más altos sean los funcionarios y más autoridad ejerzan en el dominio de la política, más valiosos serán los lazos o nombramientos informales de las élites económicas (Fairfield, 2015).

2.3.2.4 Cohesión

La cohesión mejora la eficiencia del cabildeo u otras formas de movilización a través de dos mecanismos: a) la cohesión fortalece la posición negociadora de las élites económicas al aumentar el costo de las estrategias de dividir y conquistar, b) la cohesión ayuda a legitimar las demandas de las élites, cuando la oposición no está coordinada o cuando no existe un frente único, las demandas de cualquier grupo en particular pueden ser descartadas como estrechas y egoístas (Silva, 1997, p. 246 en Fairfield, 2015).

La cohesión describe la capacidad de las administradoras para formar y mantener un frente unido y participar en el juego político, cuando logran un frente unido las perspectivas para influir en la PP incrementan, es decir, legitiman sus demandas. Pero cuando la oposición no está coordinada o cuando no existe un frente único, las demandas de cualquier grupo en particular pueden ser descartadas como estrechas y egoístas (Silva, 1997, p. 246 en Scartascini, 2015, p. 38).

Si la cohesión es débil, los responsables políticos pueden negociar la aceptación de determinados sectores o subgrupos ofreciendo solo concesiones marginales. La cohesión en toda la economía refuerza la posición negociadora de las Afores sobre cuestiones de interés

intersectorial, mientras que la cohesión sectorial refuerza la negociación de un sector sobre cuestiones que afectan a sus propios intereses especiales. De esta manera pueden influir en el cambio o continuidad del modelo (Fairfield, 2015, p. 38).

Dos aspectos importantes deben considerarse en este punto; en primer lugar, cuando las empresas presentan su oposición en términos de preocupaciones técnicas que comparten los responsables políticos, en el caso del modelo de trabajadores adscritos al IMSS se señalaba frecuentemente que de no tomar medidas inmediatas el Instituto Mexicano de Seguridad Social quebraría, en segundo término es necesario considerar la experiencia de los actores dentro y fuera del gobierno capacitados en escuelas similares o con la misma corriente ideológica.

2.3.2.5 Pericia

La experiencia técnica puede conferir poder instrumental a través de varios mecanismos, en primer lugar, es un requisito previo para que los actores empresariales obtengan acceso a los responsables de la formulación de políticas. El poder ejecutivo puede tener poco interés en consultar con asociaciones empresariales a menos que aporten experiencia técnica en la mesa. En segundo lugar, puede mejorar la efectividad del cabildeo al legitimar las demandas de las élites y hacer que sus argumentos sean más persuasivos. El dominio técnico permite que los actores empresariales enmarquen sus intereses (Fairfield, 2015).

Los conocimientos técnicos pueden influir mediante varios mecanismos. En primer lugar, permite que los agentes empresariales puedan relacionarse con los encargados de formular políticas, por ejemplo, el poder ejecutivo puede tener interés en consultar a las asociaciones empresariales por los conocimientos técnicos que puedan proporcionar o los legisladores también pueden ser más fácilmente influenciados cuando los cabilderos de negocios tienen

credenciales técnicas fuertes. En segundo lugar, los conocimientos especializados pueden aumentar la eficacia de los grupos de presión legitimando las demandas de las administradoras y haciendo que sus argumentos sean más persuasivos. El dominio de los criterios técnicos puede ayudar a las Afores a enmarcar sus intereses como congruentes con los objetivos de desarrollo del país, mientras que de otro modo podrían ser percibidos como puramente interesados (Firefield, 2015, p. 39).

Las fuentes de su experiencia, es decir, las formas en que las administradoras pueden tratar de adquirir y difundir conocimientos técnicos puede ser la inversión en divisiones de investigación de asociaciones empresariales o el financiamiento de think tanks que producen recomendaciones de política pública (Firefield, 2015, p. 40 en Bárcenas, 2018, p. 29).

2.3.2.6 Acceso a medios

Este recurso permite que las élites den forma a la política pública. La información sesgada y de amplia cobertura puede persuadir a los individuos para que adopten esos puntos de vista y que, además, los políticos implementen “políticas congruentes” (Fairfield, 2015, p. 40).

El acceso preferencial a los medios de comunicación puede ayudar a las élites económicas a influir en la política en México a través de un mecanismo indirecto: la formación de la opinión pública. Los editoriales, los informes sesgados y la amplia cobertura de sus posiciones pueden persuadir a los votantes a adoptar esas opiniones y, por lo tanto, alentar a los políticos a implementar políticas “congruentes”. En la medida en que los políticos respondan a la opinión pública, el acceso a los medios puede afectar la agenda de reforma del ejecutivo y/o influir en los votos de los legisladores. Las empresas también pueden utilizar el acceso a los medios de comunicación como parte de estrategias a largo plazo para cambiar los términos del

debate público y definir el alcance de las opciones de política que se consideren apropiadas (Firefield, 2015, p. 41).

2.3.2.7 Dinero

El dinero mejora la capacidad de las Afores para organizarse, invertir en conocimientos técnicos, contratar a grupos de presión, y obtener acceso a los medios de comunicación. En primer lugar, las contribuciones financieras pueden influir en los votos de los legisladores y en segundo, las donaciones financieras pueden movilizar sesgo en el Congreso y dar forma a la agenda legislativa. En tercer lugar, las contribuciones de campaña pueden dar a los partidos conservadores una ventaja electoral (Hall y Wayman 1990 en Firefield, 2015, p. 42).

2.3.2.8 Interacción entre el poder estructural y el poder instrumental

Cuando las élites económicas gozan tanto del poder estructural como del poder instrumental, pueden lograr una influencia más consistente y sustancial. Por ejemplo, si el poder estructural no disuade a los responsables políticos de proponer una reforma a la que se oponen las administradoras, el poder instrumental puede ayudarles a obtener concesiones más adelante en el proceso de formulación de políticas (Firefield, 2015, p. 49).

Ambos poderes pueden reforzarse mutuamente; cada uno puede ser más fuerte en presencia del otro. Por ejemplo, el cabildeo desde una posición de fuerte poder instrumental puede exacerbar las preocupaciones de los legisladores de que una reforma provocará desinversión. En otras palabras, el poder estructural puede mejorarse instrumentalmente y estas advertencias se tomarán en cuenta cuando tengan fuertes relaciones con los encargados de la formulación de políticas y los recursos, como los conocimientos técnicos (Firefield, 2015, p. 49).



Otro escenario que implica la mejora instrumental del poder estructural se da cuando el poder instrumental de las Afores motiva el nombramiento de funcionarios gubernamentales clave (por ejemplo, posiciones estratégicas en la Secretaría de Hacienda) cuya formación técnica los predispone a estar muy preocupados por las consecuencias económicas de una política que va en contra de las preferencias empresariales. Si los funcionarios en cuestión descartan la política debido a la desinversión anticipada, entonces el poder estructural es la causa directa, sin embargo, este poder estructural ha sido mejorado por el ejercicio previo de las empresas del poder instrumental. Es importante tener en cuenta que el poder estructural implica la capacidad de acción deliberada y a medida colectiva en la arena política mientras que el poder estructural implica decisiones apolíticas y coordinadas por el mercado en la arena económica (Fairfield, 2015, p. 50).

Capítulo 3.

Metodología y modelo de análisis

La continuidad del sistema de capitalización a través de un juego político cooperativo se analizará con información que permita determinar cuáles fueron los intereses que predominaron en el diseño siguiendo la propuesta de Schmeer (2000). El análisis de involucrados es un instrumento de planificación que sirve para el diseño, implementación y seguimiento de políticas, programas y proyectos sociales (de Sebastián, 1999, p. 4).

3.1 Problema Público: diagnóstico del modelo de cuentas individuales en México

En el apartado anterior, se ilustró sobre el punto de vista y argumentos que diversos autores señalan como responsables de los malos resultados del modelo de cuentas individuales, entre ellos esta los elevados niveles de informalidad. Martínez y Cabestany (2016) apuntan que el sistema de pensiones mexicano tiene múltiples deficiencias en términos de fragmentación institucional, cobertura, financiamiento, calidad de los servicios, duplicidad de programas públicos y beneficiarios. Esto es atribuido a que el esquema de seguridad social se creó a través de una conexión entre el mercado laboral y el sistema previsional, pero que, después de las crisis de los ochenta y noventa fracturaron su relación. De tal forma que la estructura de trabajo se convirtió en la principal restricción para acceder a los servicios médicos y prestaciones de la seguridad social. De aquí que las prácticas informales de empleo, el declive en la relevancia relativa del trabajo asalariado y la persistencia de los bajos niveles de remuneración vulneraron las fuentes de incorporación y contribución fiscal al sistema de seguridad social.⁷

⁷ Martínez y Cabestany (2016) retoman el argumento económico de que la seguridad social es responsabilidad del Estado ya que las fallas de mercado dificultan el aseguramiento de la población contra los riesgos sociales. Las

Los autores muestran que los trabajadores no ahorran lo suficiente debido a los bajos ingresos que perciben, lo que se traduce en bajas tasas de reemplazo y cotizaciones. Además, los cambios demográficos de la población mexicana indican que existe el riesgo de que la pobreza incremente en la vejez especialmente en las mujeres porque su esperanza de vida es mayor (Lomelí, 2015 en Martínez y Cabestany, 2016, p. 89). Además, recomiendan un nuevo sistema de pensiones que avance hacia una cobertura universal que no esté basado en la inserción laboral de las personas y se eliminen las barreras de acceso efectivo a los servicios y prestaciones sociales, por lo que convendría una reforma con enfoque de derechos sociales para evitar que sea un derecho exclusivo del trabajador asalariado.

Martínez-Preece, Henaine-Abed y Zubieta-Badillo (2016) al igual que Martínez y Cabestany realizan un análisis estadístico-descriptivo del sistema previsional mexicano e incorporan las intermitencias en las trayectorias de la fuerza laboral femenina para estimar el efecto sobre las brechas pensionarias durante la implementación de la reforma 1994. La investigación estudia la brecha de género a nivel internacional, utiliza variables demográficas y del mercado de trabajo para conocer si la población en promedio cumple con los lineamientos de acceso a un retiro digno y, por último, mediante cálculos estadísticos estima diferentes escenarios de ahorro para el retiro para conocer su magnitud.

Los autores señalan que tres variables pusieron en jaque al sistema de pensiones mexicano; a) el crecimiento de la población mayor de 65 años; b) disminución de la tasa de fecundidad y, por último, c) el incremento de la esperanza de vida. Lo anterior, aunado a las condiciones laborales complican que se logre suficiencia, igualdad y disminución de la pobreza.

anomalías de los mercados y las afectaciones económicas obligan al Estado a otorgar ingresos perdidos como consecuencia de la jubilación, invalidez, desempleo, etc., y con ello reducir los niveles de desigualdad y pobreza. Entre las fallas de mercado se encuentra la racionalidad del empleador que mediante la evasión o prácticas ilegales busca disminuir sus costos variables (Martínez y Cabestany, 2016, pp. 90-99).

En especial porque el acceso a una pensión recae mayoritariamente en responsabilidad de los trabajadores. Además, confirman que las mujeres sufren los estragos todavía más, pues tienen menor tasa promedio de mortandad y menos probabilidades de adquirir una pensión no contributiva (Martínez-Preece, 2015, p. 206).

Además, se ha demostrado que la participación laboral de las mujeres depende de factores como la escolaridad, edad, situación conyugal, número y edad los hijos, así como la presencia de personas dependientes en el hogar, la carga de trabajo doméstico y las horas de trabajo no remunerado, la estructura y nivel socioeconómico del hogar y la localidad (urbana o rural) (Ramírez *et al.*, 2020, p. 102).

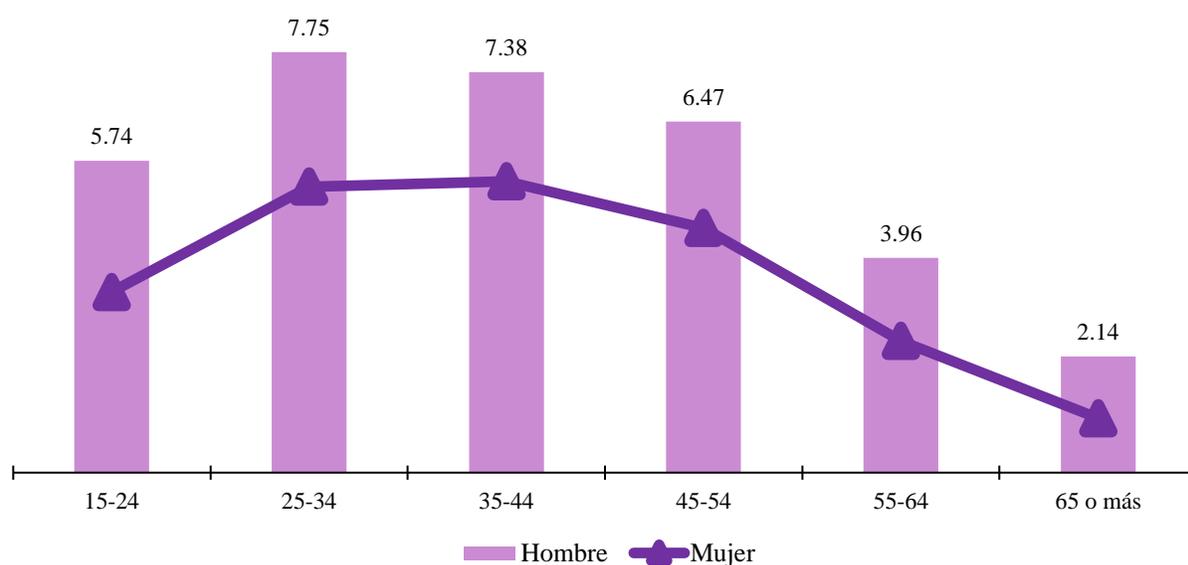
Mesa-Lago (2020) utiliza las mismas variables que los autores anteriores, pero enfatiza aún más la desventaja de las mujeres en América Latina en el tema pensionario. Coincide que existe discriminación hacia las mujeres en el mercado laboral privado y público ya que generalmente tienen una tasa mayor de desempleo principalmente porque son más las que ejercen el trabajo no calificado, servicio doméstico, informal, tiempo parcial, a domicilio, temporal, o simplemente deciden ejercer su maternidad. Además, que el salario femenino en promedio es menor que el de los hombres causando que la base impositiva sea menor. También observa que la cobertura de los trabajadores no se ha incrementado a pesar de ser un argumento muy utilizado en la promoción de estas políticas neoliberales provocando que la cobertura sea ineficaz y voluntaria.

Para México, las diferencias entre hombres y mujeres en la contribución a la seguridad social y la relación que esta guarda con una lista de factores sociodemográficos puede analizarse a través la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2019 y la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2020. El estudio de variables sociodemográficas y del

mercado laboral nos pone en contexto para insistir e una agenda que aborde este problema público.

La Gráfica 1 muestra la Población Económicamente Activa (PEA). El grupo poblacional de mayor proporción es el de 25 a 34 años para ambos sexos, sin embargo, la proporción de hombres ocupados es superior a la de las mujeres (Gráfica 1). Del total de la PEA, el 68% son hombres mientras que 32% son mujeres.

Gráfica 1. PEA por edad y sexo 2019
(millones de personas)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE, 2019

Por otro lado, el cuadro 3 muestra la distribución de tipo de trabajo para los ocupados hombres y mujeres. La información señala que más mujeres en 2019 tuvieron una cantidad superior de trabajos de tipo subordinado y remunerados a comparación de sus pares y que casi el 66% de los ocupados son empleadores mientras que solo la mitad de las mujeres tienen un trabajo similar. Además, el 73% de las mujeres son trabajadoras sin pago (mujeres que seguramente no cuentan con protección social por trabajo).

Cabe señalar que a pesar de que más mujeres tengan trabajos subordinados y remunerados, no necesariamente quiere decir que contribuyen a la seguridad social o que tienen acceso a los servicios de salud por trabajo.

Cuadro 3.

Población ocupada por posición de trabajo y sexo, 2019 (%)		
	Hombres	Mujeres
Trabajadores subordinados y remunerados	43.7	56.3
Empleadores	65.8	34.2
Trabajadores por cuenta propia	41.8	58.2
Trabajadores sin pago	26.1	73.9

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE, 2019

El cuadro 4 muestra la población ocupada sin acceso a seguridad social donde se confirma lo que señalamos anteriormente, cerca del 52% de las mujeres no tienen acceso a la seguridad social por parte de su trabajo comparado con el 49% de los varones. Por grupo etario, la cohorte de mujeres de 25 a 34 años son las más desfavorecidas.

Cuadro 4.

Población ocupada sin acceso a seguridad social
por edad y sexo (millones de personas y %)

Grupo	Hombre	Mujer
15-24	3,060,599 47.8	3,339,145 52.2
25-34	2,717,009 48.5	2,889,957 51.5
35-44	2,683,213 49.0	2,791,817 51.0
45-54	2,456,456 48.2	2,640,249 51.8
55-64	1,726,327 49.2	1,779,727 50.8
65 o más	1,687,377 48.4	1,800,907 51.6

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE, 2019

La tabla cruzada que considera número de hijos y sexo indica que independientemente del número de hijos, la mayoría de las mujeres no tienen acceso a la seguridad social, aunque el porcentaje incrementa si tiene de tres a cinco hijos.

Cuadro 5.

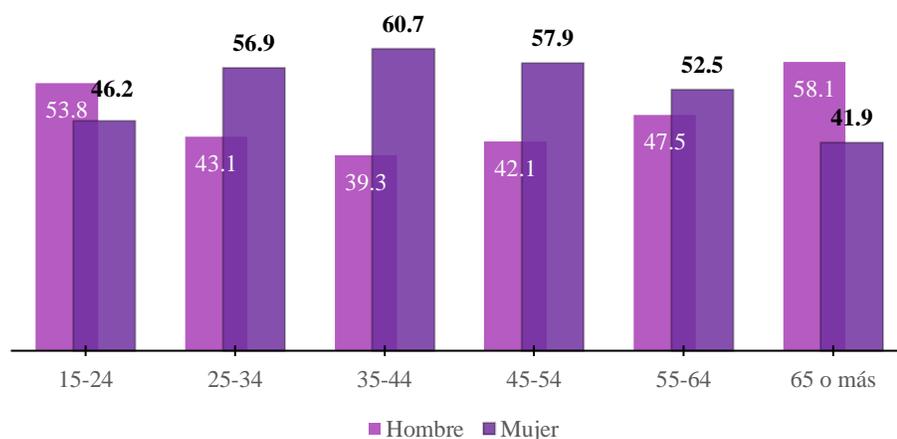
Población ocupada sin acceso a seguridad social por hijos y sexo (%)

No. Hijos	Hombre	Mujer
Sin hijos	48.6	51.4
De 1 a 2 hijos	48.5	51.5
De 3 a 5 hijos	47.8	52.2
De 6 hijos y más	49.5	50.5

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE, 2019

Por último se analizó la relación salarial de los ocupados por sexo y se dividió en grupos etarios. La comparación presentada hace referencia a personas que perciben hasta un salario mínimo (SM) y aquellos que ganan más de cinco salarios mínimos. A primera vista observamos ingresos diferenciados por sexo que se profundizan conforme incrementa el salario.

Gráfica 2. Ocupados con ingresos de hasta un salario mínimo por grupo de edad y sexo, 2019

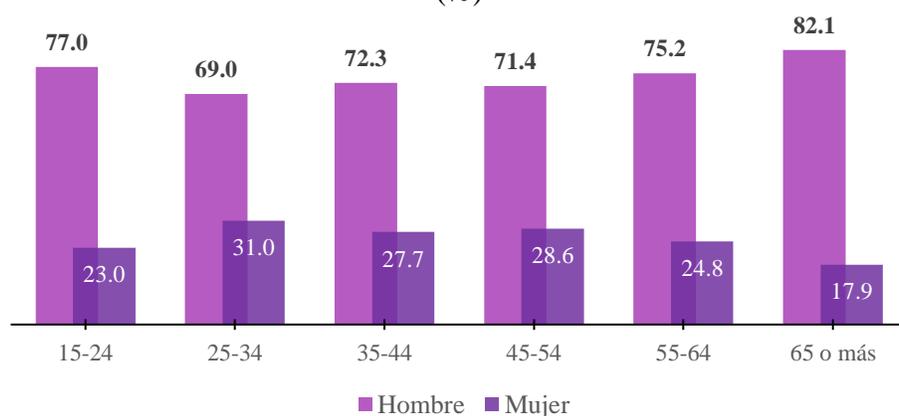


Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE, 2019

Por ejemplo, 77% de las personas ocupadas de 15 a 24 años y que perciben más de cinco salarios mínimos son hombres, únicamente 23% de las mujeres de la misma cohorte ganan esto. Las mujeres con edad de 25 a 34 años incrementan un poco el porcentaje, llegando a 31%, pero

aún muy por debajo de los varones. En ningún grupo de edad las mujeres tienen ventaja de este tipo de salario. Esta variable es importante en el análisis porque el monto de la pensión depende de los ingresos percibidos en la vida laboral y por tanto, esto revela las desventajas que enfrentan todos los ocupados pero principalmente las mujeres.

Gráfica 3. Ocupados con ingresos mayores a 5 salarios mínimos por grupo de edad y sexo, 2019 (%)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENOE, 2019

Este análisis de los datos de la ENOE 2019 confirma que características sociodemográficas obstaculizan el acceso a una pensión, por un lado, los hombres tienen salarios superiores a las mujeres y la diferencia es más profunda cuando los ingresos incrementan. Las mujeres tienen menos acceso a la seguridad social y además el número de hijos incrementa la posibilidad de no tener acceso. También son más mujeres las que tienen trabajos no remunerados y que los ocupados se conforman por más trabajadores masculinos que femeninos.

Es importante señalar que en general todos los trabajadores formales son desfavorecidos con los lineamientos para acceder a una pensión contributiva, siendo las mujeres las que enfrentan mayores problemas por la feminización de los cuidados que en ocasiones son obstáculos para que se puedan incorporar al mercado laboral. Además, también es necesario considerar que la estructura laboral mexicana que se compone por un alto nivel de informalidad.

Para la descripción del acceso a la seguridad social y el mercado laboral es relevante retomar el análisis de Ramírez (2019) donde destaca que el 57.2% de la población ocupada se encuentra en condiciones de informalidad, por lo tanto, no está inscrita a la seguridad social y 71.4% de las personas de 65 años y más de edad, no cuentan con una pensión de retiro, por jubilación o vejez.

Las ENESS 2017 muestra que 71.3% de las personas de 65 años y más no contaban con una pensión derivada de contribuciones esto da cuenta de la baja cobertura a la seguridad social. Del total de las pensiones obtenidas por los hombres el 99.8% son de forma directa, mientras que para las mujeres es de 52.9% y el resto corresponde a pensiones derivadas, es decir, el 47.1% son pensiones derivadas de viudez y orfandad (Ramírez *et al.*, 2020, p. 109).

Otro aspecto relevante es el monto que reciben los trabajadores, por ejemplo, el 47.6% de las mujeres con pensiones reciben solamente hasta un salario mínimo, lo mismo se presenta para el 36.8% de los hombres con pensiones. Para pensiones de dos salarios mínimos se observa que tres de cada cuatro trabajadores reciben pensiones mensuales de hasta dos salarios mínimos. Esta condición de bajo monto de pensiones se agudiza para el caso del IMSS, en donde más de la mitad de las mujeres y más de 40% de hombres reciben hasta un salario mínimo mensualmente. Asimismo, se registra que ocho de cada diez personas reciban hasta dos salarios mínimos de pensión mensualmente en el IMSS (Ramírez *et al.*, 2020, p. 109).

De acuerdo con la ENESS 2017, la mayoría de la afiliación de las mujeres envejecidas es como esposas, viudas o madres beneficiarias y no por ser las titulares de los servicios, factores que se puede explicar por su historia de vida y por las normas sociales de género esta situación se agrava porque las mujeres tienen mayor esperanza de vida (Ramírez *et al.*, 2020, p. 113).

El análisis de la ENIGH 2020 y la ENESS 2017 muestra que los trabajadores tienen pensiones insuficientes, que para los trabajadores que cotizan en el IMSS las pensiones son aún más precarias y que estos efectos se agravan para la fuerza laboral femenina.

3.2 Problema de investigación

La seguridad social es uno de los factores más importantes para el bienestar social de las personas. Según la OIT, ésta es la protección que una sociedad proporciona a los individuos y hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes de trabajo, maternidad o pérdida del sostén de la familia.

Específicamente, el Estado vía sistema de pensiones tiene la obligación de cumplir el derecho a una pensión y asegurar que los trabajadores tengan una vejez digna. Para establecer el sistema previsional se han diseñado e implementado diversos esquemas que pueden clasificarse en cuatro pilares que van desde un modelo no contributivo donde la pensión no depende en absoluto del tiempo trabajado o los ingresos recibidos por la vida laboral hasta los esquemas de beneficio definido, contribución definida o ahorro voluntario que, aunque difieren en su funcionamiento, todas dependen de las aportaciones hechas por trabajadores a lo largo de los años trabajados (CONSAR, 2015 en IMCO, 2021, p. 5).

En 2019 se activó la pensión universal o pensión no contributiva mediante el Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores que extendió el beneficio a jubilados de IMSS, ISSSTE y adultos mayores priorizando a los individuos de la tercera edad de comunidades indígenas. Además de incrementar el monto otorgado bimestralmente (Gobierno de

México, s.f.). Este hecho indudablemente mejora los ingresos en la vejez de los mexicanos sobre todo aquellos que permanecieron gran parte de su vida en el mercado informal.

En cuanto a la pensión contributiva en 2020 se hicieron modificaciones a la Ley de Seguro Social y a la Ley de Ahorro para el Retiro para incrementar la cobertura y suficiencia de la pensión de trabajadores formales afiliados al IMSS.

El nuevo gobierno sería dirigido por primera vez un candidato de izquierda, bajo el lema de primero los pobres y la cuarta transformación hizo pensar a Organizaciones Civiles y Académicos que en el tema de pensiones habría un cambio estructural (dadas las características del mercado formal privado como altas intermitencias en la trayectoria laboral y bajos salarios) debido a los magros beneficios que se prospectaban para los trabajadores del modelo. Sin embargo, no fue así. Las adiciones, modificaciones y derogaciones de la LSS y LSAR se basaron en cambios paramétricos dándole continuidad al modelo actual (Ramírez, 2021, p. 19).

Berenice Ramírez (2020) menciona que los factores que considera el Estado para la elección del modelo tienen que ver con sus experiencias pasadas, ideología del gobierno en curso e intereses económicos y políticos. Por ejemplo, Bárcenas (2018) en su trabajo seminal revela que la división de intereses entre los actores involucrados y la distribución de poder en el sistema de pensiones chileno evitó que durante tres periodos se lograran acuerdos en su reforma pensionaria. El debate mexicano actual en el tema de pensiones ha girado en torno a condiciones demográficas (como el envejecimiento de la población y la disminución del índice de la fecundidad) y salud fiscal, arrinconando el concepto de bienestar a pesar de ser un derecho humano.

El modelo de ventanas de oportunidad considera que la decisión de una política pública se puede atribuir a cambios exógenos como un cambio de gobierno, el desarrollo de un marco

simbólico o conjunto de nuevas ideas creando oportunidades para que exista un cambio en la forma de entender los problemas y así formular estrategias para solucionarlos (Kingdon, 1995 en Chaqués, 2004, p. 98).

Las decisiones políticas toman un papel muy importante en el marco de las políticas públicas. La teoría de Spiller y Tommasi (2003) indica que la existencia de pocos actores puede sentar las bases de acuerdos intertemporales estables, los cuales son necesarios para una formulación efectiva de las políticas públicas.

Con el paso del tiempo la circulación de élites entre espacios públicos y privados, nacionales e internacionales son más frecuentes. Ahora las decisiones que toman actores económicos cuando se encuentran en funciones públicas no se hacen en términos de intereses que deben servir o para un proyecto de alcance nacional, sino pensado en recompensas futuras y posiciones privadas en redes de poder nacional e internacional. Estos actores no rinden cuentas a los ciudadanos y sus lealtades se encuentran en los clientes y patronazgos potenciales en México y en la administración de largas corporaciones, utilizando información y experiencia obtenida a lo largo de su trayectoria para conseguir contratos y concesiones (Salas, 2014, p. 299).

En este sentido, el presente trabajo explica cómo fue el proceso de la formulación de política pública para el modelo de pensiones en 2020 y qué factores influyeron para establecer cambios paramétricos dándole continuidad al modelo actual, a pesar de que el Ejecutivo frecuentemente señaló cómo la política pública implementada por los “tecnócratas” permitía que las Afores lucrarán con la seguridad social (Milenio, 2020).

3.3 Definición y caracterización del problema

La revisión de la literatura nos permitió observar que hasta el momento no se ha desarrollado un análisis del juego político entre los actores en el PFPP de la reforma al sistema de pensiones 2020 y qué relación tiene este juego y sus recursos de poder que han permitido darle continuidad al modelo. Es de interés conocer qué factores influyeron en un gobierno de izquierda que pregonaba separar el poder político del económico y optó por darle continuidad a pesar de que en México y en AL, se caracteriza por la baja cobertura, tasa de reemplazo y densidad.

3.4 Pregunta de investigación

¿Cómo se articularon los actores e intereses para influir en el diseño de las reformas a la ley del Seguro Social (LSS) y al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) para que se optara por cambios paramétricos y no estructurales?

3.5 Justificación

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) ha reportado que en México el 12.3% de la población total son personas de 60 años o más. Según la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018, aquellos individuos de 60 años o más que viven solos son vulnerables debido a que no cuentan con una red familiar de apoyo, tienen un nivel de salud precario o condiciones económicas muy bajas. El 47.9% vive en hogares nucleares (puede incluir una pareja con o sin hijos, solteros o un jefe o jefa con hijos solteros), casi cuatro de diez residen en hogares ampliados (un solo núcleo familiar o más y otras personas emparentadas con ellos) y

11.4% conforman hogares unipersonales donde 60% son mujeres y 40% hombres; 41.3% tiene entre 60 y 69 años; 36.4% entre 70 y 79 años y 17.4% y 3.1% entre 80 y 90 años (Monroy, 2020).

Las modificaciones a la LSS y LSAR destacan; a) la disminución de semanas cotizadas como requisito para tener derecho a una pensión; b) la fórmula para calcular la pensión mínima garantizada (PMG); c) la reducción de las comisiones cobradas por las Administradoras de Fondos para el Retiro y, d) el incremento de la tasa de aportación (cotización). Con estas medidas la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) espera incrementar el número de pensionados dado que la densidad mínima de cotizaciones⁸ disminuirá (actualmente la densidad promedio de cotizaciones es de 44.3%) y elevará la tasa de reemplazo⁹ para todos los niveles de ingreso, manteniendo finanzas públicas sanas (Banxico, 2020).

El análisis y pronósticos del Banco de México y la SHCP son muy positivos, sin embargo, eliminando el supuesto económico de todo constante (*ceteris paribus*) y considerando la heterogeneidad de escenarios de los trabajadores formales, la reforma vigente no necesariamente beneficiara a los trabajadores privados.

Ramírez (2021, p. 12) considera que la nueva reforma previsional no necesariamente cumplirá con los objetivos establecidos. En primer lugar, porque a pesar de que la SHCP señala que la reforma incrementará a más del doble el porcentaje de trabajadores que alcancen este beneficio (entre el 40% y 50% del total de trabajadores), se excluirá a los trabajadores restantes (recordemos que la informalidad en México representa el 56%) y sólo obtendrán el monto de su ahorro, por lo que el porcentaje derivado de las contribuciones seguirá siendo bajo.

⁸ Se entiende por densidad de cotización a la proporción de tiempo que el trabajador durante su vida laboral cotiza al sistema de pensiones (Consar, 2020).

⁹ El concepto hace referencia a la relación entre el nivel de pensión y el nivel de ingresos con que se realizaron las aportaciones a lo largo del ciclo laboral del individuo.

En este sentido, Ramírez (2021) alude que la pensión mínima inicia con un valor monetario de aproximadamente 1,124 pesos mensuales, lo que representa el 73.6% de un salario mínimo. La pensión mínima equivalente a un salario mínimo solo la alcanzaban los que habían cotizado 1,250 semanas con 65 años y más. El cambio de fórmula que establece que a mayores semanas de cotización mayor monto de pensión resultará en que sólo el 1.3% de los trabajadores afiliados al IMSS ganen un salario mínimo, provocando que se viole el principio establecido en 1994 que señala que ninguna pensión deberá ser inferior a un salario mínimo. Adicionalmente se menciona que a largo plazo es posible que se presenten más inconformidades de la Afores por la baja en las comisiones debido a los recursos que administran y que representan alrededor del 17.7% del PIB (Ramírez, 2021, p. 16).¹⁰

Por otro lado, Contreras y Martínez (2020) consideran que al final el Estado será el amortiguador de las ganancias de las Afores asegurando que no presenten pérdidas ya que el lineamiento que establece el incremento de las aportaciones, indica que su costo será dividido entre empleadores y gobierno federal, en este sentido, será el gobierno el encargado de aportar a los trabajadores con salarios más bajos (que son la mayoría de los mexicanos).

Existen estudios sobre la relación entre el mercado laboral y el sistema de pensiones y los efectos en los trabajadores en edad de retiro, sin embargo, hay escasos estudios sobre cómo las estructuras de poder influyen en el diseño de las políticas públicas. En este sentido, esta investigación permitirá explicar cómo estos actores, sus instrumentos de poder, la ausencia de representatividad ciudadana en las cámaras y movimientos sociales afectan la PP.

¹⁰ El 9 de diciembre del 2021, la Afore Azteca presentó ante un juez un amparo para la suspensión provisional contra el tope de comisiones promulgado en la reforma a la LSAR.

La evidencia empírica resalta los efectos negativos que transfiere el mercado de trabajo al modelo previsional, existen otros aspectos que pueden explicar por qué a pesar de ir en detrimento de los beneficios para los trabajadores se sigue optando por mantenerlo.

3.6 Hipótesis

La participación de los actores e intereses del proceso de reformas del modelo previsional de cuentas individuales de 1997 persistió en el proceso del diseño de las reformas a la Ley del Seguro Social y del Sistema de Ahorro para el Retiro de 2020 y se articularon en un juego cooperativo que perpetúa el modelo anterior y mantiene la neutralidad de la política pública.

3.7 Objetivos generales y específicos

3.7.1 Objetivo general

Analizar el proceso del diseño de la reforma previsional mexicana implementada en 2020 para conocer los factores que llevaron a la elección de un modelo con cambios paramétricos.

3.7.2 Objetivos específicos

1. Analizar la interacción entre los actores en el proceso de diseño de la reforma a la Ley del Seguro Social (SS) y Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) de 2020.
2. Identificar los intereses de los actores dominantes en el proceso de diseño y aprobación.

3.8 Descripción del método de análisis

Dos perspectivas teóricas son utilizadas para examinar los intereses y mecanismos de operación para la intervención de los actores en las reformas al IMSS y SAR en 2020. Por un lado, el juego político de las políticas públicas (Scartascini, 2011) y por otro, las estructuras de poder (Fairfield, 2015).

Para el análisis se aplica el método de involucrados. Esta metodología es útil porque permite recopilar información sobre los grupos o individuos clave que participaron en el PFPP. Ante la diversidad de intereses e ideologías de grupos o individuos en la sociedad, algunas organizaciones entre ellas el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han utilizado esta herramienta para analizar el diseño, implementación y seguimiento de las políticas, programas y proyectos sociales.

Recordemos, como se señaló en el capítulo III, que el juego de las políticas públicas establece dos tipos de “jugadas”, el juego cooperativo y el juego no cooperativo. La detección del tipo de juego en los PFPP se logra mediante la recopilación y análisis de información cualitativa que permite determinar cuáles fueron los intereses en el desarrollo e implementación de una política o programa, cómo fue la negociación y cuáles fueron los resultados finales (Schmeer, 2000).

Después de la selección de la política, programa o reforma a estudiar el primer paso es la detección y listado de los actores involucrados. Para conocer los intereses de los actores las principales fuentes de información son conferencias, ponencias, presentaciones de libros, publicaciones o entrevistas, información de prensa, análisis de expertos especialistas, actividades políticas de los grupos de presión, actas, videos y reportajes de las sesiones parlamentarias, mesas de trabajo y discusión (De Sebastián, 1999, pp. 51 y 52).

La recopilación de esta información ayuda a entender el comportamiento de los actores en la participación de una política con el fin de entender su comportamiento, intenciones, interrelaciones, agendas, alianzas, intereses, grado y distribución de poder, el papel que desempeñaron durante el juego político, los escenarios en los que interactuaron (escenarios formales e informales) y que características tuvieron. Con esto se conocerá la naturaleza de los intercambios o transacciones que se llevaron a cabo en el proceso de toma de decisiones (Brugha y Varvasovszky, 2000, p. 241 en Bárcenas, 2018). Para hacer más sencillo el análisis, es necesario construir la matriz de operación, pero antes es necesario cerciorarnos de haber realizado lo siguiente:

a) La recopilación y revisión de información existente relacionada con la política mediante fuentes secundarias.

b) Desarrollo de una lista de todas las posibles partes interesadas relacionadas con la política de estudio para posteriormente desarrollar una lista de los actores prioritarios. Este listado se realizó utilizando documentos oficiales, entrevistas o declaraciones.

Es importante señalar que los actores involucrados no son solamente personas, también son grupos de individuos previamente organizados, instituciones públicas o privadas que ejercen una acción a través de sus representantes legales o naturales. Cabe mencionar que los intereses no siempre van de la mano de las acciones (De Sebastián, 1999, pp. 54 y 55).

En la descripción metodológica De Sebastián (1999) los actores se clasifican como: a) líderes que son individuos o empresas más comprometidos en la política, que muestra apoyo o rechazo y además, brindan conexiones y recursos, b) seguidores entusiastas los cuales siguen de cerca a los líderes, pero su nivel de compromiso es menor, c) seguidores tibios, son aquellos que tienen un compromiso menor y que en gran medida no emplean recursos propios y por último,

los espectadores interesados que manifiestan simpatía pero sin esfuerzo ni gasto especial de su parte, aplauden a los otros, agitan banderas, siempre que no haya que gastar nada (De Sebastián, 1999, p. 57). En esta investigación tendremos presente este concepto, pero no ahondaremos en él.

El tercer paso es crear la arena de debates por medio de una línea de tiempo del proceso de la política desde la agenda pública hasta su aprobación en el Congreso. Esto es un apoyo que sirve para observar las interacciones de los actores y comprender mejor los intereses, los verdaderos y los expresados públicamente¹¹ entre ellos los materiales o de otro tipo. Otro aspecto que debe considerarse para este paso es el conocimiento de la estructura económica y social, su funcionamiento y la relación con las administraciones pública y los procesos políticos. Este conocimiento es importante porque de él se derivan las características de la acción de los involucrados; su grado de compromiso, la fuerza con que se emplearán, y las alianzas que llevarán a cabo (De Sebastián, 1999, p. 55).

Las herramientas para obtener esta información fueron las definiciones de las características de las partes interesadas, es decir; ocupación y organización a la que pertenecían, si eran externos a las políticas o trabajaban dentro de una organización que las promovía, el conocimiento que tenían los involucrados sobre el sistema previsional y cómo definían el problema y la reforma. Para posteriormente, clasificarlos de acuerdo con su posición respecto a la reforma: se opone o se apoya.

Como cuarto paso se distinguieron las posibles ventajas y desventajas para el actor (individuos, instituciones o grupos) en caso de que se aprobara la reforma. Es necesario tener en cuenta que existen algunas consideraciones subjetivas (cuando se trata de intereses no materiales

¹¹ Una estrategia de los involucrados es no dar a conocer sus verdaderos intereses ya que de expresarlos podría afectar su imagen o su labor de persuasión (De Sebastián, 1999, p. 55).

que no se pueden expresar cuantitativamente) que pueden ser parte de las limitaciones de este trabajo. Los intereses de los actores se pueden reconocer a partir de los beneficios o perjuicios que asuman después de que se apruebe la política pública (De Sebastián, 1999, p. 47). Las categorías que se enlistan a continuación:

Cuadro 6.
Tipo de beneficios (o perjuicios)

Beneficios	Descripción
Materiales	<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos • Valor de activos de capital • Posición del mercado • Ventajas de ganancias futuras
Políticos	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener y consolidar el poder • Conquistar el poder
Organizativos	<ul style="list-style-type: none"> • Conseguir ventajas dentro de la organización • Hacer avanzar la organización
No materiales	<ul style="list-style-type: none"> • Culturales • Religión y creencias • Estilo de vida

Fuente: Elaboración propia con base en De Sebastián (1999)

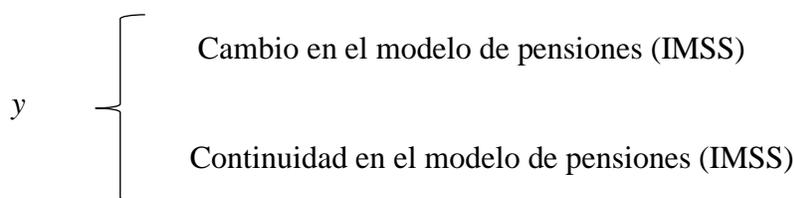
Después de la detección de los involucrados, los intereses, la magnitud real de los perjuicios y beneficios de la política pública, se analizan los recursos de poder para saber cuáles son los más relevantes en una acción conjunta. La operación de cada involucrado dependerá de sus recursos y del entorno institucional y político en el que se mueve, de lo que este promueve, permite, tolera o no castiga. Depende también de lo específico de la intervención y de las metas que se quieren alcanzar (De Sebastián, 1999:58).

El método permite contestar lo siguiente: ¿Quiénes son los grupos de interés más importantes (a partir de un análisis de poder); ¿Cuál es el conocimiento de las partes interesadas sobre la política?; ¿Cuáles son las posiciones de las partes interesadas sobre la política específica?; ¿Cómo ven los actores las posibles ventajas o desventajas de la política (análisis de intereses) ?; y ¿Qué partes interesadas podrían formar alianzas? Esto se mostrará en los siguientes apartados y nos permitirá rechazar o no rechazar la hipótesis que fue adoptada.

3.9 Dimensiones y operacionalización

Este apartado muestra la expresión empírica de las variables teóricas que serán empleadas para el análisis. En el capítulo tres se mencionó que las políticas públicas se transforman como resultado de variables exógenas cambios de gobierno, transformación tecnológica, proceso social, desarrollo de un marco simbólico o conjunto de ideas nuevas, entre otras (Chaqués, 2004:98). Si partimos de esa definición teórica y lo aplicamos al modelo de pensiones podemos dimensionar que la variable dependiente expresa el cambio o la continuidad del modelo de pensiones. El cambio lo entendemos como modificaciones sustanciales en el modelo privado o la incorporación del Estado en la administración de los fondos de pensiones, mientras que, la continuidad se refiere a la aplicación de medidas paramétricas o simplemente el modelo sin cambios.

Diagrama 1.
Variable dependiente

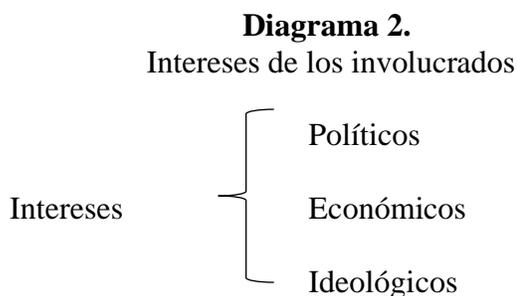


Fuente: Elaboración propia

La variable independiente, es una serie de variables exógenas que influyen en el cambio de las políticas públicas (Chaqués, 1995).¹² Esta variable es el juego político entre los actores involucrados en la reforma de pensiones, en donde intervienen sus fuentes de poder y sus intereses. Las categorías de análisis para esta variable se construyeron a partir de las siguientes preguntas ¿Qué es lo que hace tal o cual persona, o grupo involucrado en esta intervención, reforma o cambio? ¿Por qué circunstancia se involucra alguien en una acción determinada? ¿A quién puede perjudicar esta política o proyecto?

F(x)= (juego político de la reforma a la LSS y LSAR de 2020)

En el juego político se utilizan diversos recursos que intervienen en la negociación del PFPP para que los actores involucrados protejan sus intereses, que dependerán a su vez de los beneficios o perjuicios que obtienen de dicha política pública. Los intereses se categorizaron con base en los trabajos de Bárcenas (2018) y De Sebastián (1999).



Fuente: Elaboración propia

Los intereses políticos se refieren a mantener, consolidar o conquistar el poder, conseguir ventajas o avanzar en alguna posición en el grupo u organización a la que pertenecen. El poder económico se refiere al interés de aumentar o mantener sus activos de capital, ingresos y ganancias. Los ideológicos son beneficios no materiales y subjetivos referentes a las creencias,

¹² Chaqués (2004) señala que las variables exógenas por sí solas no nos explican las pautas de continuidad y el cambio de las PP. Un ejemplo que aclara lo anterior, es que una nueva tecnología puede curar enfermedades que no eran posibles hasta ese momento, esto provoca un incremento en la esperanza de vida. El cambio tecnológico supone una transformación en la forma de entender el envejecimiento y en las estrategias para atender ese problema (cambio de ideas). Sin embargo, eso no explica las diferencias en las estrategias que toman los países.

formación o estilo de vida. Estos intereses serán protegidos a través de las negociaciones y los recursos de poder de las élites económicas.

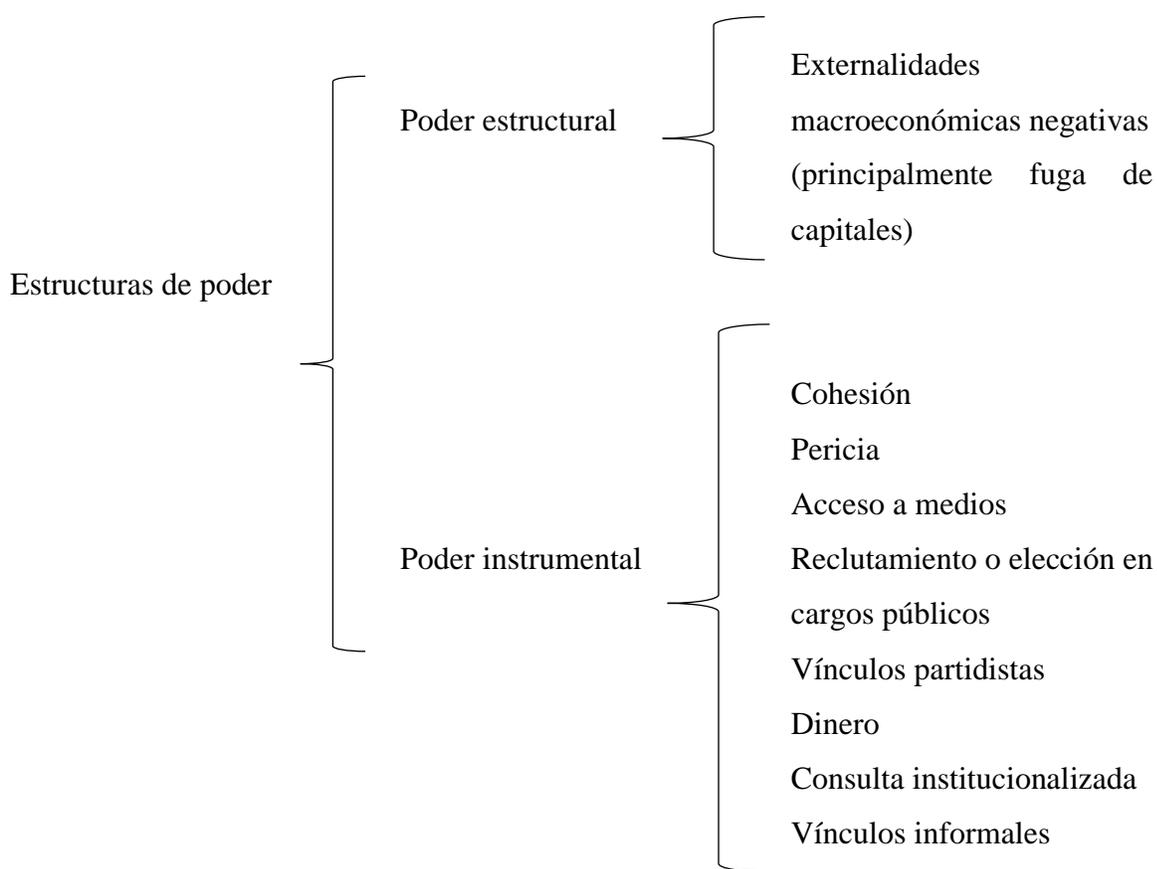
Los recursos de poder se estudiarán bajo los conceptos teóricos de Fairfield (2015), es decir, el poder estructural y el poder instrumental. Recordemos que el primero se deriva del comportamiento de maximización de las ganancias de los actores del sector privado y las expectativas de los formuladores de política sobre las consecuencias económicas agregadas de una mirada de decisiones de inversión individuales tomadas en respuesta a las decisiones de política (Fairfield, 2015, 42). Más específicamente, el poder estructural surge de la preocupación de que una política provoque una reducción de la inversión, la fuga de capitales o la disminución de la producción. La reducción de la inversión o la producción puede a su vez, conducir a un crecimiento lento o el declive, desempleo u otros problemas macroeconómicos. En segundo lugar, el poder instrumental implica acciones políticas deliberadas como cabildeo, participación directa en la formulación de políticas, financiamiento de campañas electorales, editorialización en la prensa o participación en varios tipos de acción colectiva. Es importante señalar que estas fuentes pueden complementarse y entre más tengan a su disposición más significativas serán sus relaciones con los responsables de las políticas (Fairfield, 2015, p. 28).

La evaluación del poder será posible identificando los mecanismos que conectan las fuentes de poder con la influencia sobre la política y las condiciones que hacen incrementar o disminuir este poder (Fairfield, 2015, p. 27). Por ejemplo, en el caso de reclutamiento en el gobierno las fuentes de poder son identificadas por los antecedentes profesionales y personales en cuestión y utilizando evidencia de entrevistas y fuentes de noticias (Fairfield, 2015, p. 38).

La evaluación del poder será posible identificando los mecanismos que conectan las fuentes de poder con la influencia sobre la política y las condiciones que hacen incrementar o

disminuir este poder (cabildo, participación directa en la formulación de políticas, financiamiento de campañas electorales, editorialización en la prensa o participación en varios tipos de acción colectiva, reclutamiento, etc.). Por ejemplo, en el caso de reclutamiento en el gobierno las fuentes de poder son identificadas por los antecedentes profesionales y personales en cuestión y utilizando evidencia de entrevistas y fuentes de noticias (Fairfield, 2015: 27-38).

Diagrama 3.
Estructuras de poder



Fuente: Elaboración propia con base en Fairfield (2015)

El poder estructural se medirá a partir del discurso de los actores involucrados sobre las posibles externalidades macroeconómicas que traería un cambio de modelo, algunas de estos argumentos van en el sentido de preocupación por una reducción de la inversión, fuga de

capitales o la disminución de la producción debido a los incentivos del mercado que la política crea para las empresas, los propietarios de capital o productores.

Los vínculos partidistas estarán enfocados en la observación (por medio de investigaciones o noticias) sobre las relaciones que tienen las élites económicas con el poder para que se protejan sus intereses a través de la representación de sus intereses, en el poder ejecutivo y/o en la legislatura. Los vínculos serán más fuertes cuando los partidos tengan más escaños.

Permiten que las élites económicas influyan a través de la representación de sus intereses, en el poder ejecutivo y/o en la legislatura. Los vínculos serán más fuertes cuando los partidos tengan más escaños. Esta categoría es un vínculo más institucionalizado que los informales.

La consulta institucionalizada. Implica reuniones regulares entre funcionarios gubernamentales y líderes de asociaciones empresariales que tienen lugar en consejos u otros organismos formales o puede proceder de manera más informal a través de interacciones regulares entre los responsables de la formulación de políticas de alto nivel y los líderes de las asociaciones empresariales (Silva 1996, Schneider, 2004 en Fairfield, 2015).

Otro recurso instrumental es el reclutamiento en el gobierno, elección para cargos públicos y vínculos informales, aquí el gobierno puede a través del reclutamiento permitir la participación directa de las élites económicas en la formulación de políticas.

Cohesión. Describe la capacidad de las élites económicas para formar y sostener un frente unido y participar en la acción colectiva. Cuando las élites económicas pueden presentar un frente de oposición unido, las perspectivas de influir en la política son más fuertes que si la oposición no está coordinada, o si solo ciertos sectores o subgrupos se resisten. La medida en que la experiencia confiere poder instrumental depende de si los responsables de las políticas

públicas y las élites económicas en cuestión están capacitados en escuelas similares de pensamiento económico (Fairfield, 2015).

El instrumento de acceso a medios será aquella información sesgada y de amplia cobertura. Este recurso permite que las élites den forma a la política pública. La información sesgada y de amplia cobertura que puede persuadir a los individuos para que adopten esos puntos de vista y que, además, los políticos implementen “políticas congruentes”.

Otro instrumento que toma relevancia en esta investigación es la pericia que se refiere a la experiencia técnica que puede conferir poder instrumental a través de varios mecanismos, como requisito previo para que los actores empresariales obtengan acceso a los responsables de la formulación de políticas, y mejorar la efectividad del cabildeo al legitimar las demandas de las élites y hacer que sus argumentos sean más persuasivos de esta manera el dominio técnico permite que los actores empresariales enmarquen sus intereses.

Por último, el dinero mejora la capacidad de las élites para organizarse, invertir en experiencia técnica, contratar cabilderos y obtener acceso a medios. Además, pueden influir en los votos de los legisladores, movilizar sesgos en el Congreso y dar forma a la agenda legislativa (Hall y Wayman, 1990 en Fairfield, 2015).

Scartascini (2011) señala algo muy importante, que el juego político en una democracia depende de la capacidad de los actores para lograr acuerdos, de esta manera si el grado de acuerdos son altos el juego político será cooperativo independientemente de la distribución de poder, es decir, la probabilidad de que haya un cambio de modelo será mayor. Por el contrario, con un grado de acuerdos bajos la probabilidad de que haya un cambio será menor.

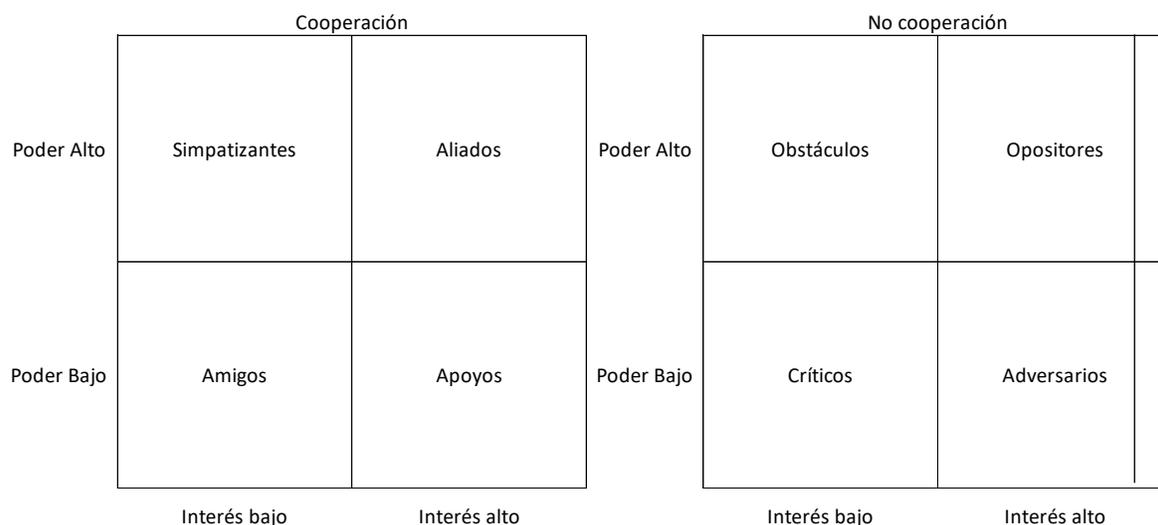
Cuando la distribución del poder es desigual entre los actores, como en este caso, las Afores tendrán mayor capacidad para influir en el cambio o continuidad. Esto se debe al poder

económico que forjaron desde la entrada al modelo de cuentas individuales en el país por lo que, este actor tendrá la capacidad de influir en la decisión de política pública. Bárcenas (2018) apunta que, si la distribución de poder es desigual, el papel de los movimientos sociales disminuye.

En este sentido, los cambios al sistema previsional pudieran darse desde otro actor con un poder mayor como el poder ejecutivo o movimientos sociales, sin embargo, al contexto institucional asimétrico de pesos y contrapesos y la inexistencia de movimientos sociales obstaculiza que el tema se pueda poner en la agenda.

A continuación, se muestra la representación gráfica de los intereses y de poder en el juego cooperativo y el no cooperativo. Cada gráfica se compone por cuatro cuadrantes y su posición dependerá de su grado de poder e interés. Para el caso de un juego no cooperativo los actores pueden fungir como obstáculos (poder alto e interés bajo), opositores (poder e interés alto) y, críticos (poder e interés bajo y adversarios (poder e interés bajo) mientras que un juego cooperativo se compone por simpatizantes (poder alto e interés bajo), aliados (poder e interés alto), amigos (poder e interés bajo) y apoyos (poder bajo e interés alto).

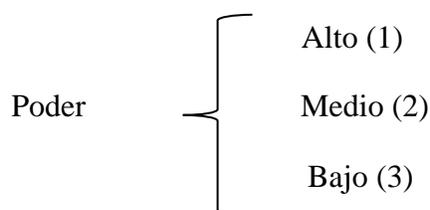
Diagrama 4.
Representación de los intereses y poder en la cooperación



Fuente: Bárcenas 2018 y UCI, 2012

La evaluación de cada actor involucrado se basará en el grado de poder e interés que obtengan. Un involucrado tendrá un poder alto si cuenta con poder estructural o con los siguientes mecanismos instrumentales; vínculos partidistas, consulta institucionalizada, reclutamiento en el gobierno, elección a cargos públicos, coaliciones organizadas y si cuenta con amplias fuentes de dinero. Por el contrario, tiene un poder bajo si cuenta sólo con pericia, acceso a medios o ambos. Por ejemplo, instituciones con amplio conocimiento en el tema de pensiones que participa en entrevistas, debates, conferencias pero que ante la ausencia de otros recursos su opinión no trasciende.

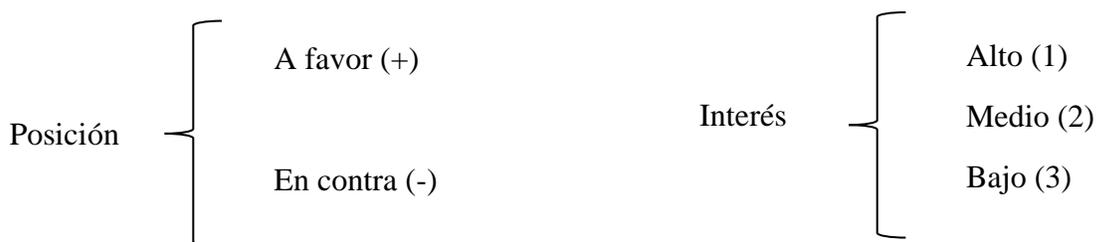
Diagrama 5.
Grado de poder



Fuente: Elaboración propia

Los intereses se definen en contra o a favor a partir de los beneficios o perjuicios ideológicos, económicos y políticos. Los intereses serán altos, medios o bajos de acuerdo con sus beneficios o perjuicios en cuanto a su ideología, economía y política. Si un actor se ve amenazado en el aspecto económico habrá más posibilidad de que tenga un interés alto.

Diagrama 6.
Posición y grado de poder



Fuente: Elaboración propia

La evaluación de las dimensiones y categorías dará lugar a comprender que recursos utilizaron, cómo negociaron y que factores influyeron en la toma de decisiones.

Capítulo 4.

El contexto político en el proceso de formulación de la política de pensiones en 1997 y 2020

Este apartado expone el contexto social, económico y político en el que se desarrolló el proceso de formulación de la reforma de pensiones de 1995 (con vigencia a partir de 1997) y la reforma de 2020. Se hace énfasis en las relaciones de los actores involucrados como el Ejecutivo y Legislativo; la conformación del Congreso de la Unión, la ideología de los partidos políticos y sus principales coaliciones, la participación de la iniciativa privada y la ciudadana en la toma de decisiones y los escenarios en que interactuaron los involucrados en estos procesos. Lo anterior nos ayuda a conocer las relaciones de poder bajo las cuales se diseñaron y adoptaron las modificaciones a la LSS y la LSAR, así como identificar algunas semejanzas y diferencias.

4.1 Contexto y régimen político mexicano 1997 y 2020

4.1.1 Contexto político

La privatización de las pensiones comenzó con la creación del SAR en 1992 y culminó con la puesta en marcha de la nueva ley del seguro social, en 1997. El contexto político donde se desarrollaron estos cambios estructurales estuvo marcado por la crisis económica que azotó al país a fines de los años ochenta y en 1994-1995 así como por los conflictos sociales que tuvieron reflectores internacionales, como el levantamiento del Ejército Zapatista en Chiapas, el asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio, y del secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu. A pesar de que el presidente Salinas había logrado obtener una amplia base social,

donde el del Programa Nacional del Solidaridad tuvo un papel fundamental, los conflictos sociales mermaron la aprobación presidencial. El PRI se mantuvo en el poder en la siguiente elección, pero con un visible debilitamiento popular. Cárdenas (2015) señala:

A pesar de que el movimiento zapatista fue localizado, efímero¹³ y sin afectaciones en la salida de capitales, si conmocionó la conciencia colectiva, que cuestionaba hasta qué punto las reformas alcanzaban a toda la sociedad. El movimiento chocaba con la idea internacional que se había creado en torno a la figura presidencial. Además, el ambiente político deteriorado por los hechos políticos vulneró aún más la economía (Cárdenas, 2015, p. 734).

Los gobiernos de Salinas y Zedillo se caracterizaron por cambios estructurales basados en la liberación económica. Ambos economistas; uno formado en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y otro en el Instituto Politécnico Nacional (con espíritu más tecnócrata) (IPN) y ambos con posgrados en Estados Unidos. Estos líderes compartían la ideología de un modelo de libre mercado y Estado no intervencionista, pensamiento adoptado inicialmente por grandes potencias, en Inglaterra con Margaret Thatcher y posteriormente en Estados Unidos con Ronald Reagan.

El nuevo modelo económico reflejó un consenso entre las instituciones financieras internacionales, académicos y gobiernos de países desarrollados a favor del libre mercado, la liberalización comercial y financiera y la privatización de las empresas públicas. De esta manera nacieron institutos de investigación y universidades comprometidos con la nueva ortodoxia, mientras se eclipsaban los centros tradicionales que proponían una versión reformada del antiguo modelo (Bulmer-Thomas, 2017, p. 402).

Aunado a los cambios en la economía mundial y los intereses por crear nuevas fuentes de inversión y producción, el relevo generacional del PRI comenzó en los ochenta y con la llegada

¹³ Efímero en el sentido de sublevación en el contexto coyuntural.

de esta nueva generación de políticos, la ideología del partido se fue diluyendo. El nacionalismo de los sesenta y setenta, aunado a las crisis económicas y luego sociales, provocadas por el elevado endeudamiento del Estado, fortalecieron las críticas al modelo vigente y araron el paso para la implementación de políticas neoliberales.

La apertura comercial inicia bajo la tutela de Miguel de la Madrid. En 1986, México ingresa al Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). Lo que abrió un camino de liberalización comercial y financiera, con fuerte impulso a la inversión extranjera y la privatización de actividades dirigidas por el gobierno. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) puede entenderse como la consolidación de profundización de las reformas estructurales. La reprivatización bancaria y la privatización de otros sectores económicos alentaron el regreso de capitales extranjeros al país y es en ese particular contexto que surge el lucrativo sistema de capitalización individual de las pensiones en manos privadas, como se muestra a continuación.

Un aspecto relevante de la reprivatización bancaria es que la venta de los bancos no se hizo a los banqueros originales, sino a otros empresarios inexpertos en el tema, pero aliados de Salinas. Los investigadores, Márquez y Meyer (2019) señalan que las convenciones bancarias eran foros de encuentro y cabildeo entre el presidente de la República y las autoridades financieras. Los grandes acuerdos de naturaleza económica se tomaban con los banqueros y ellos transmitían y cabildeaban con los principales empresarios. En este sentido, los banqueros de esa época eran la voz del sector privado.

Las reformas económicas promovieron la desregulación de diversas actividades económicas para reducir costos, incentivar la competencia entre productores y aumentar el bienestar social. Uno de los ejemplos más sobresalientes fue la liberalización del sector

financiero pasando de una regulación directa a una de tipo “prudencial” (Cárdenas, 2015, p. 711). La economía mexicana comenzó a mostrar signos de debilidad hacia mediados de 1991, tendencia que continuó en 1992 llegando a niveles de estancamiento absoluto en 1993 (Cárdenas, 2015, p. 724). En su momento el gobierno de Salinas consolidó la imagen internacional de un presidente reformador y un ejemplo a seguir (Márquez y Meyer, 2019, p. 758). Sin embargo, como consecuencia de la complicación económica se había decidido emitir bonos para aplazar la devaluación, ya que estaba en juego la elección presidencial.

El endeudamiento generado por Salinas provocó que el nuevo presidente enfrentara una de las crisis más graves que ha tenido el país. Para resolver el problema, el gobierno mexicano solicitó a Estados Unidos un préstamo, complementado con recursos adicionales del FMI y otros organismos multilaterales que mejoraron la liquidez del país. Sin embargo, las medidas de ajuste desencadenaron una fuerte recesión económica, que terminaría en la transferencia de la deuda privada a la sociedad, a través del Fobaproa (Márquez y Meyer, 2019, p. 762).

Autores como Mesa-Lago (2019) señalan que el financiamiento de la deuda por parte de estos organismos estuvo condicionado a seguir ciertas recomendaciones económicas. Lo anterior, la ideología tecnocrática y el entorno económico explican por qué el presidente Zedillo durante su mandato se dedicó a profundizar los cambios estructurales iniciados por Salinas. Por ejemplo, la adopción de una política de libre flotación del peso, o la privatización del sistema de pensiones como herramienta para contrarrestar la insuficiencia del ahorro interno. En ese momento se dijo que de esta manera incrementaría el ahorro forzoso y colocaría a disposición de los intermediarios financieros un sistema de capitalización individual (Cordera y Lomelí, 2008, p. 98).

Los cambios estructurales fueron posibles gracias a que durante los primeros años del gobierno de Zedillo siguió rigiendo el presidencialismo y la unificación del Congreso. Fue hasta

1997, cuando por primera vez el PRI perdió la mayoría. Casar (2013) considera que el trabajo legislativo sufrió una transformación profunda lo que dio lugar a la necesidad de hacer negociaciones para cualquier asunto. Por primera vez los partidos de oposición tuvieron la oportunidad de impulsar con probabilidad de éxito su propia agenda. Aparecieron también los temores de no poder procesar reformas por la falta de acuerdos, de una posible obstrucción a la agenda legislativa del presidente y de la parálisis en el Congreso (Casar, 2013, p. 220).

Esto provocó que el papel y funcionamiento del Congreso y las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo tuvieran efectos positivos y negativos. Por un lado, se amplió la agenda, es decir, fue incluyente y diversa. Además, el papel de la oposición como contrapeso tanto para el Ejecutivo como para su partido o para la mayoría. Pero a su vez, también generó la desfiguración del contenido o potencial transformador de las reformas en aras de conseguir mayorías más amplias que las necesarias para su aprobación (Casar, 2013, p. 248). A partir de entonces ningún partido tuvo mayoría simple pero tampoco fue una barrera infranqueable para las reformas planteadas desde el poder presidencial. Sin embargo, el cabildeo entre partidos tuvo que ser más intenso. Por ejemplo, la propia autorización del Fobaproa requirió la negociación del PRI con el PAN, donde este último formaría la mayoría necesaria con el PRI y aliados para legislar dicho mecanismo. Otro ejemplo fue la elección de 2012, cuando el PRI regresó al poder e inmediatamente se alió con el PAN y el PRD para llevar a cabo las “reformas estructurales” de EPN.

Así, la pérdida de la mayoría simple en el Congreso del partido en el poder duró veintiún años. En 2018, con la coalición Juntos Haremos Historia, encabezada por Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), partido político dirigido por Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y apenas creado formalmente tres años antes, se logró nuevamente la mayoría

en el Congreso. En cualquier caso, tanto Zedillo en 1995 como AMLO en 2020 contaron con mayorías cómodas para aprobar sus reformas en materia de pensiones.

La victoria de Obrador puede atribuirse a varios factores. En primer lugar, los actos de corrupción e impunidad en el gobierno de Enrique Peña Nieto (EPN) entre ellos; *la casa blanca*, *la desaparición de los 43 normalistas en Ayotzinapa*, *el tráfico de influencias detrás de Odebrecht* y *la gran estafa*. En segundo, el nacimiento de un nuevo partido político (MORENA) como parte del proyecto de AMLO tras su derrota en 2012, aunado a la fuerza que fue forjando en todo el territorio nacional bajo el lema de terminar con la corrupción y, en tercer lugar, la coalición “Pacto por México” que unió a los tres partidos políticos más fuertes PRI-PAN y PRD (con diversas corrientes ideológicas y contradictorias) sin un proyecto de cambio.

El presidente Andrés Manuel López Obrador estudió la carrera de ciencia política y administración pública en la Universidad Nacional Autónoma de México. Su andar en la política va de la mano del poeta Carlos Pellicer, también tabasqueño. Andrés Manuel se sumó a la campaña del candidato a senador de Tabasco en 1976 con apenas 23 años (BBC, 2018). Su militancia en el PRI estuvo ligada principalmente a la Dirección Regional del Instituto Nacional Indigenista, de quien fuera director y donde permanecería por cinco años. Después, en 1983 sería presidente estatal del partido, cargo en el que duraría menos de un año, después con menos de 24 horas de haber sido designado Oficial Mayor del Gobierno Priista del estado, renunció (Grupo Milenio, 2018). En su carta de renuncia resalta su preocupación por el camino que está tomando el gobierno:

Desde siempre mi trabajo lo he dedicado a servir a los intereses mayoritarios de mi pueblo. Hoy, Usted me brinda la oportunidad de ocupar el honroso cargo de Oficial Mayor de Gobierno que sinceramente siento me aleja de ese propósito fundamental. En consecuencia, agradezco la intención y el apoyo que siempre obtuve de su parte, esperando comprenda mi renuncia que con

carácter de irrevocable le estoy presentando, escribió el hoy presidente de México (Reporte Índigo, 2019).

En 1988 fue postulado por el Frente Democrático Nacional (FDN) como candidato al gobierno de Tabasco, elección de la que no resultaría vencedor. Por esa coalición ideológica, como candidato a la presidencia se presentó Cuauhtémoc Cárdenas, apoyado también por Porfirio Muñoz Ledo y otros disidentes del PRI (Reporte Índigo, 2019). Para Salas-Porras (2014, pág. 281), en 1988 se desprendió del PRI una fracción con marcadas diferencias con la orientación neoliberal que era cada vez más frecuente y fuerte dentro de sus cuadros más representativos. En 1996 Obrador fue presidente del PRD y en el 2000 fue electo para ser jefe de gobierno del Distrito Federal. En los prolegómenos de la elección presidencial de 2006, el gobierno federal encabezado por Vicente Fox, del PAN, con el apoyo del PRI y grupos de derecha logró que el Congreso desaforara al único candidato de izquierda con posibilidades de triunfo: AMLO postulado por el PRD (Gobierno de México, s.f.). Esto no evitó que participara en la elección presidencial de 2006, sin embargo, el resultado oficial de la elección no le favoreció (Meyer, 2022).¹⁴

En 2018 por tercera vez participó en la elección presidencial y aunque la participación electoral fue destacada y AMLO contó con amplia aprobación popular, no logró obtener los dos tercios en el Congreso, necesarios para hacer cambios constitucionales sin contratiempos. Sin embargo, en 2021 pudo conservar la mayoría simple en la Cámara de Diputados con el apoyo de los aliados del PT y el Partido Verde Ecologista de México con lo que logró la mayoría necesaria para reformas a la legislación secundaria, como fue el caso de la reforma en materia de pensiones (Marcial, 2021).

¹⁴ El entonces IFE daba la victoria al candidato del PAN, por un margen de apenas 0.62%, que más de un académico ha puesto en duda, máxime cuando la autoridad electoral rechazó la posibilidad de un recuento total de votos (Meyer, 2022).

4.1.2 Régimen político 1995 y 2020

Scartascini (2011) señala que el poder ejecutivo puede organizarse a partir de dos sentidos opuestos; a) sistema presidencial o b) sistema parlamentario. Esto es importante porque dependiendo del sentido, la FPP ejerce influencia sobre el número, la estabilidad y el tipo de intercambios políticos que son posibles entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como algunas de las prerrogativas de negociación de cada uno de los actores. Los sistemas presidenciales se caracterizan por ser rígidos y sus PP más estables; por otro lado, los sistemas parlamentarios son más flexibles (Linz, 1990, 1994 en Scartascini, 2011, p. 35).

La década de los noventa fue el final del sistema presidencialista con concentración de Poder en el Ejecutivo en México. Las políticas públicas eran rígidas, sin embargo, se consideraron estables y coordinadas, lo que fue posible por la continuidad transexenal.

Weldon (1997) sugiere que tres factores hicieron posible el presidencialismo en México. Primero, que el partido priista unificó al gobierno; segundo, la disciplina del partido, y tercero, la capacidad del presidente para establecer la agenda del partido y sancionar la falta de cooperación entre los miembros del contingente legislativo del PRI. Esta capacidad de transformar las políticas dependía a su vez, de los poderes otorgados a los presidentes; a) el poder presidencial que determina las acciones estratégicas que se puede clasificar en poder constitucional (enmarca las relaciones entre el ejecutivo y legislativo) y b) poder partidista (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1997 en Scartascini, 2011, p. 37). Tanto en el gobierno de Zedillo como en el de AMLO se dispuso de estos poderes.

La organización corporativa de la economía dotó a los presidentes de autoridad discrecional, pero también permitió a los beneficiarios del régimen limitar sus poderes. Por esta

razón las PP fueron clientelares y orientadas a grupos particulares debido a que el PRI atendía sus intereses corporativos (Lehoucq, Negretto, Aparicio, Nacif y Benton, 2011).

Las repetidas crisis políticas y económicas deterioraron las negociaciones que mantenían al presidencialismo. Los movimientos sociales y los sindicatos independientes redirigieron su apoyo a los partidos de izquierda en respuesta al abandono del PRI de un modelo económico estatista (Bruhn, 1997). De manera similar, los empresarios comenzaron a apoyar al PAN en reacción contra las arbitrariedades del gobierno (como la nacionalización de la banca en 1982) y porque los exportadores demandaban libre comercio de manera más insistente (Thacker, 2000). Por consiguiente, las protestas políticas y la reforma económica condujeron al desarrollo de un sistema multipartidista (Lehoucq et al. 2011, p. 311).

El cambio real en el papel del Congreso comenzó después de 1997, cuando el PRI perdió la mayoría que tenía en la Cámara de Diputados (gobierno dividido). En 1995 todavía fue posible la aprobación de leyes y reformas,¹⁵ como fue el caso de la LSS. Así el IMSS transitó de un sistema de seguridad social con fondos colectivos administrados por el Estado, a un sistema de seguridad con fondos individuales administrados por los bancos privados (Aguilar, 2006, p.143).

En México el jefe del ejecutivo consultaba con sus asesores, miembros del gabinete y líderes corporativos, antes de enviar cualquier proyecto de ley al Congreso. La aprobación legislativa de la mayoría de sus proyectos de ley era automática. El proceso de formulación de políticas de corte redistributivo, es decir, las que impondrían costos a algún sector económico organizado –por ejemplo, los empresarios, agricultores a gran escala o banqueros–, se volvió incluso más reservado (Lehoucq et al. 2011, p. 310).

¹⁵ Reynoso (2006) señala que en 1997 ningún partido logró más de 50% de los escaños legislativos. El gobierno de Zedillo fue el último que pudo anular los actores o jugadores con poder de veto institucionales, esto siempre permitió anular el principio de división de poderes y de esa manera establecer la política pública según la preferencia del ejecutivo (Casar, 2002 en Reynoso, 2006). Sin embargo, en la legislatura LVI (1 de noviembre de 1994 a 31 de agosto de 1997) el Congreso seguía teniendo una mayoría simple de diputados y senadores del PRI.

Cuando el PRI perdió la mayoría del Congreso en 1997, se fortalecieron otros instrumentos para influir en la FPP. En este sentido, el presidente también podía nominar, nombrar y despedir funcionarios del gobierno, como los secretarios de Estado, esto le otorgó una especie de poder no legislativo. Estos poderes siguen vigentes y pueden afectar el grado de influencia y su habilidad de llevar adelante intercambios con las otras ramas del gobierno.

4.2 Poder Legislativo y Ejecutivo en 1995 y 2020

La legislatura es una institución que ayuda a reducir la volatilidad de las políticas y a representar mejor las preferencias de la población. La efectividad de la legislatura depende de las instituciones que determinan las prerrogativas del ejecutivo y de las instituciones dentro de la legislatura (Scartascini, 2011).

Las instituciones legislativas pueden tener consecuencias importantes en cómo se deciden e implementan las políticas y en la posibilidad de obtener compromisos de cooperación intertemporal. Entre las instituciones a considerar cabe resaltar las reglas electorales, que incluyen las reglas de acceso a la legislatura y los procedimientos de nominación del partido, y las reglas de la estructura legislativa (Scartascini, 2011).

México tiene un sistema bicameral,¹⁶ lo que significa que una misma iniciativa debe transitar dos veces por un mismo proceso legislativo en dos cámaras que usualmente presentan

¹⁶ El Congreso de la Unión, tienen como propósito analizar, discutir y aprobar normas que constituyen el sistema jurídico. La Carta Magna precisa que el derecho de iniciar leyes y decretos compete: a) al presidente de la República; b) a los diputados y senadores del Congreso de la Unión; c) a las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México, y d) a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes. La formación de leyes y decretos puede iniciarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras (Cámara de Senadores, 2022).

Se denomina Cámara de origen a aquella que inicia el procedimiento legislativo y la Cámara revisora la que recibe la propuesta que ya ha sido aprobada por la primera. Toda iniciativa se turna a comisiones por medio de la mesa directiva para análisis y dictaminación. La Comisión se encarga de elaborar el anteproyecto de dictamen para su presentación y, en su caso, aprobación en la propia Comisión (Cámara de Senadores, 2022).

La Cámara revisora recibe la Minuta del Dictamen con Proyecto de Decreto y lleva a cabo el mismo procedimiento de estudio, dictamen, discusión y aprobación seguido por la Cámara de origen. Si algún proyecto de ley o decreto

distribuciones de poder distintas y en donde las fracciones parlamentarias o los legisladores (aún del mismo partido) tienen la libertad de comportarse en sentidos opuestos (Casar, 2013, p. 227).

Los poderes legislativos son el veto total, el veto parcial, el poder de aprobar decretos, de declarar “urgente” un proyecto de ley, la exclusividad de legislar sobre los presupuestos, y el poder para convocar a un plebiscito o referendo. Estos poderes asimismo pueden dividirse en proactivos y reactivos, según si el presidente puede influir en la adopción de políticas que cambien el statu quo o si el presidente puede detener o retrasar la implementación de políticas apoyadas por otros que pudieran modificarlo. Si los poderes legislativos del presidente son importantes, las políticas serán más cercanas a las preferencias de la rama ejecutiva (Carey y Shugart, 1998b en Scartascini, 2011, p. 37).

La facultad de veto no es sólo un “poder negativo o reactivo” sino que le provee al Ejecutivo un instrumento para dar forma a las iniciativas y acercarlas a su preferencia. Además, puede interponer controversias institucionales ante la Suprema Corte en caso de que considere que el Congreso se ha extralimitado en sus facultades y acciones de inconstitucionalidad si supone que la aprobación de una ley contraviene la Constitución (Tselis y Alemán, 2005 en Casar, 2013, p. 228).

fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho.

El presidente de la República, al recibir el decreto aprobado por el Congreso, cuenta con dos opciones: a) realizar observaciones al decreto aprobado reunido o b) promulgarlo y, entonces, mandarlo publicar para que se observen y cumplan las disposiciones que contenga la ley (Cámara de Senadores, 2022).

Una vez elaborado el dictamen se notifica al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara para que, en uso de sus facultades legales, programe su inclusión en el orden del día, para su presentación ante el Pleno de la Asamblea. Todo proyecto de ley o decreto se discute primero en lo general, esto es, en su conjunto, y después, en lo particular, cada uno de sus artículos. Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votarlo en tal sentido y, si es aprobado, se discutirán enseguida los artículos en particular. Aprobado un proyecto en la Cámara de origen, pasará para su discusión a la otra, cuando no se trate de alguna de las facultades exclusivas de una sola Cámara (Cámara de Senadores, 2022).

El poder de las comisiones legislativas¹⁷ depende de las reglas que gobiernen, la secuencia de presentación y modificación de las propuestas y, en algunos casos, del veto de los proyectos de ley. En algunos países las comisiones son poderosas y se les permite imponer muchas de sus preferencias políticas (Weingast y Marshall, 1988; Shepsle y Bonchek, 1997 en Scartascini, 2011 en Scartascini, 2011).

En aquellos casos en que las comisiones son importantes para la formulación de políticas legislativas, si los líderes de partido retienen el control de las nominaciones de la comisión, podrían utilizar aquellas nominaciones para asegurar un grado más alto en la disciplina del partido (Cox y McCubbins, 1994 en Lehoucq et al., 2011). En México las comisiones del poder legislativo se integran por al menos tres y no más de quince senadores, incluidos el presidente y dos secretarios de diferente grupo parlamentario (Cámara de Diputados, 2022).

El sistema de gobierno del Congreso bajo el presidencialismo fue altamente centralizado (Martínez-Gallardo, 1998). El proceso legislativo era controlado por la Gran Comisión, un comité comprendido por los representantes de las delegaciones estatales en la Cámara de Diputados y el Senado. En la práctica, el líder de bancada del PRI presidía la Gran Comisión. Sus poderes incluían la conformación de comisiones, la asignación de los presidentes de las comisiones, el nombramiento de empleados públicos administrativos, la asignación de recursos

¹⁷ La medida de la fortaleza de la comisión, el grado de especialización y la capacidad técnica de las comisiones varían ampliamente y son moldeados por varios factores. Las normas de la legislatura determinan el número y tamaño de las comisiones, lo que afecta a la oferta de espacios en las comisiones. Si el número de comisiones por legislador es grande, los legisladores son llamados a servir en varias comisiones a la vez. Como el tiempo y el esfuerzo son recursos limitados, y los legisladores participan en más comisiones simultáneamente, disminuyen el nivel de especialización y el grado en el que los legisladores acumulan experiencia política (Jones y otros, 2002 en Lehoucq et al., 2011, p. 56).

Segundo, el proceso de asignación de los legisladores a los comités y las posiciones de liderazgo también afectan el grado de especialización. Mientras que un sistema basado en la antigüedad de los miembros en la cámara, en un contexto en que los legisladores atienden circunscripciones de sectores particulares para lograr la reelección, fomenta la especialización, una distribución partidista de la comisión y de las posiciones de liderazgo, en un contexto donde los líderes de partido practican la rotación de los legisladores de una comisión a la otra, la debilita. Finalmente, otro factor que determina las capacidades técnicas del sistema de comisiones es la disponibilidad de recursos, por ejemplo, un equipo competente de trabajo de la comisión (Saiegh, 2005 en Lehoucq et al., 2011).

financieros y la conformación de la Mesa Directiva, el cuerpo legislativo que preside las reuniones de la plenaria. En 1997 las reglas centrales del presidencialismo quedaron inoperantes (Márquez y Meyer, 2019, p. 766).

Actualmente el Ejecutivo tiene el poder de iniciar leyes. Salvo en el caso del presupuesto, no cuenta con poder de iniciativa exclusivo en ninguna área de política pública y carece de la facultad para emitir decretos de emergencia y está impedido para promulgar parcialmente una ley (Casar, 2013, p. 228).

En resumen, el Ejecutivo no puede considerarse como un actor privilegiado en términos de sus poderes legislativos, ya que solamente cuenta con los siguientes poderes proactivos: poder de iniciativa, exclusividad para la prestación de presupuesto y facultad para proponer enmiendas a las iniciativas aprobadas. La efectividad de lo anterior se amplía o estrecha dependiendo de la distribución del poder que prive en el Congreso (Casar, 2013, p. 228). Por eso, un factor fundamental para que las reformas en materia de pensiones, a nivel de una ley secundaria, se aprobaran sin dificultad fue que tanto Zedillo como AMLO tuvieran mayoría en el Congreso, solos o a través de las coaliciones.

4.3 Contrapesos del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo 1995 y 2020

A medida que los partidos de oposición crecieron en tamaño durante la década de 1980, ganaron la capacidad para forzar a la mayoría del PRI a reformar los procedimientos del Congreso. La reforma de 1991 de la Cámara de Diputados dio fin al viejo sistema de gobierno basado en la Gran Comisión y dio a los partidos de oposición acceso a las presidencias y secretariados de las comisiones. Sin embargo, el cambio real en el papel del Congreso vino únicamente después de 1997 (Scartascini, 2011, p. 326).

El sistema de gobierno del Congreso bajo el presidencialismo fue altamente centralizado (Martínez-Gallardo, 1998). El proceso legislativo era controlado por la Gran Comisión, un comité comprendido por los representantes de las delegaciones estatales en la Cámara de Diputados y el Senado. En la práctica, el líder de bancada del PRI presidía la Gran Comisión. Sus poderes incluían la conformación de comisiones, la asignación de los presidentes de las comisiones, el nombramiento de empleados públicos administrativos, la asignación de recursos financieros y la conformación de la Mesa Directiva, el cuerpo legislativo que preside las reuniones de la plenaria. Bajo el mandato del PRI, las comisiones permanentes hacían poco más que revisar la legislación iniciada por el ejecutivo. Por lo general, ignoraban los proyectos de ley provenientes de distintas fuentes, especialmente de los legisladores de la oposición, una práctica conocida en el argot parlamentario como la “congeladora”. El presidente de la Gran Comisión podía expedir la aprobación de la legislación del ejecutivo y, cuando fuera necesario, eludir a los presidentes de comisión (Lehoucq et al., 2011, p. 325).

El gobierno dividido transformó la gobernabilidad del Congreso donde se aprobó una nueva Ley Orgánica que introdujo acuerdos sobre poderes compartidos entre ambas cámaras de la legislatura. La asignación de las presidencias y los secretariados de las comisiones con base en la representación proporcional, ya en operación en la Cámara de Diputados, se extendió al Senado. Una comisión comprendida por todos los líderes legislativos de partido (la Junta de Coordinación Política en la Cámara de Diputados y la Junta de Gobierno en el Senado) reemplazó a la Gran Comisión como cuerpo gobernante (Lehoucq et al., 2011, p. 326).

Aunque el gobierno dividido vuelve a los comités jugadores centrales en el PFP, la prohibición de la reelección consecutiva y los acuerdos legislativos existentes debilitan el papel de las comisiones permanentes (Scartascini, 2011, p. 326). La práctica de los nombramientos en

múltiples comités (todos los diputados deben pertenecer al menos a tres comisiones) inhibe la especialización.

El gobierno dividido también transformó la gobernabilidad del Congreso. En 1999 el Congreso aprobó una nueva Ley Orgánica que introdujo acuerdos sobre poderes compartidos entre ambas Cámaras de la Legislatura. La asignación de las presidencias y los secretariados de las comisiones con base en la representación proporcional, ya en operación en la Cámara de Diputados, se extendió al Senado. Una comisión comprendida por todos los líderes legislativos de partido (la Junta de Coordinación Política en la Cámara de Diputados y la Junta de Gobierno en el Senado) reemplazó a la Gran Comisión como cuerpo gobernante (Lehoucq et al., 2011, p. 325). Sin embargo, todas estas transformaciones no impidieron que la iniciativa de reforma de pensiones de AMLO se aprobara sin contratiempos, en tanto contó con la mayoría simple.

4.4 Partidos políticos 1995 y 2020

Los poderes partidistas se relacionan con el grado de apoyo al presidente en el Congreso. Las medidas estándares son el tamaño del contingente legislativo del presidente y el grado de disciplina del partido (Mainwaring y Shugart, 1997 en Scartascini, 2011). Es importante tomar en cuenta el origen, las características de los partidos y su orientación ideológica a la hora de intervenir en la formación de leyes y políticas públicas, especialmente porque no siempre existe congruencia entre sus principios y el sentido de su voto, como se muestra en esta investigación.

En algunos países, los partidos políticos actúan directamente en el proceso de formulación de políticas mediante la contribución a la definición y articulación de programas de políticas, comprometiéndose en forma efectiva en los debates de las políticas públicas. En otros, las características del sistema de partidos afectan el proceso de formulación de políticas indirectamente mediante la influencia en el funcionamiento de las relaciones ejecutivo-

legislativo, las posibilidades para la coordinación en el Congreso y los incentivos de los funcionarios elegidos; es decir, la medida en la cual ellos se concentran en la adopción e implementación de políticas públicas congruentes con un bien público más amplio (Lehoucq et al. 2011, p. 66).

Los partidos programáticos compiten y obtienen apoyo sobre la base de su orientación política y sus logros, y se distinguen entre sí según sus propuestas políticas u orientación ideológica. Si estos partidos además están institucionalizados, entonces tienen la posibilidad de favorecer más políticas que benefician el interés general. Por otro lado, los partidos clientelistas están en su mayoría interesados en el mantenimiento de bases estrechas de apoyo y el resultado usual de sus intercambios son políticas particularistas que benefician a quienes participan en esas redes de apoyo (Lehoucq et al. 2011, p. 68).

En la década de los noventa los partidos políticos seguían siendo programáticos pero la política económica se basaba en la disminución del Estado a favor del mercado y la iniciativa privada, a diferencia del programa nacionalista que el PRI mantuvo hasta antes de esta década.

Después de las elecciones de 1988, que generaron un gran conflicto político en el país y la creación del PRD, se produjo un ciclo de reformas que culminaría hacia la mitad de la década de los noventa. Precedido de una reforma constitucional en 1989, en agosto de 1990 se promulgó el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) (Soriano y Gilas, 2018, p. 36).

Hasta mediados de los noventa el régimen jurídico de los partidos políticos mexicanos se basaba en la constitucionalización y la representación proporcional.¹⁸ Actualmente en equidad y

¹⁸ En 1997 se desapareció la figura de Diputados de partidos e introdujo el sistema de representación proporcional, principio por el que se elegirían 100 diputados y se mantendría la elección de 300 por el principio de mayoría relativa en igual número de distritos uninominales. Este ordenamiento les permitía coaligarse en todas las circunscripciones plurinominales y al menos 100 uninominales, fusionarse entre sí y con asociaciones políticas

en la competencia electoral (Soriano y Gilas, 2018, p. 27). A través del tiempo tres partidos políticos han mantenido su registro PRI, PAN y PRD. Otros tienen alrededor de 20 años (como el PT o el Partido Verde) y los más recientes son Movimiento Ciudadano y Morena.

El partido político más antiguo es el PRI (anteriormente Partido Nacional Revolucionario (PNR) y Partido de la Revolución Mexicana (PRM)).¹⁹ Actualmente estudiosos lo definen como un partido de centro, corporativista, tecnócrata y neoliberal. Aunque ellos declaran que sus principios ideológicos se sustentan en la revolución mexicana. Según su declaración de principios sus postulados fundamentales son el nacionalismo, las libertades, la democracia y la justicia social, para promover el desarrollo económico, político, social y cultural (PRI, 2017).

El PAN es un partido de centro derecha,²⁰ aunque algunos otros académicos son más extremistas colocándolos en un partido de derecha radical (Milenio, 2013). La ideología de este partido se basa en el conservadurismo social-liberal, democracia y humanismo cristiano y progresista de derecha (La Jornada, 2013).

Entre sus principios destacan el respeto al sufragio efectivo, la vigencia real de los principios democráticos y del régimen federal, por el que se respete la soberanía de los estados; la realización práctica de la autonomía; la subordinación, en lo político, de la actividad individual, social y del Estado a la realización del bien común (Museo Legislativo, 2004, p. 24).

El PRD, surge de la Corriente Democratizadora al interior del PRI en 1989. Entre sus principios se encontraba la lucha por la justicia, honradez, eficacia y responsabilidad en el servicio público (Museo Legislativo, 2004, p. 27). Este partido detalla ser una organización de

nacionales, formar frentes, participar en elecciones estatales y municipales, etcétera (LFOPPE, artículo 3, 1997 en Soriano y Gilas, 2018: 34).

¹⁹ En una asamblea en enero del 1946 del PRM nace el PRI (apropiándose de los principios del anterior partido, PRM), y se eliminó toda alusión al socialismo y aceptó la colaboración de clases (Museo Legislativo, 2004:24).

²⁰ Fundado por Manuel Gómez Morín en 1939, su nacimiento es apoyado por los antiguos miembros de la Unión de Estudiantes Católicos que se oponían a los estatutos de PNR.

izquierda, democrática y progresista, que lucha contra el neoliberalismo, que desarrolla la crítica al capitalismo (que se conceptualiza como un sistema de explotación, dominación y opresión), en la perspectiva de lograr una nueva sociedad igualitaria, libertaria e incluyente, sobre bases de respeto a la diversidad, funcionamiento democrático y unidad de acción. Además, señala que busca construir un socialismo democrático que promueva, respete, proteja y garantice los derechos humanos, las libertades individuales y colectivas, defienda la justicia social y se construya desde abajo mediante la participación directa y organizada de la sociedad en sus decisiones fundamentales (PRD, 2015).

El Partido Verde Ecologista de México (PVEM) es un partido de centro a centro derecha, fundado en 1986. Obtuvo su registro en 1991 y su declaración de principios señala que es un partido que tiene el propósito de crear políticas para mejorar el medio ambiente y la conservación de la naturaleza. Su ideología es conservadora y de política verde, es decir, políticas encaminadas a la protección del ambiente y sustentabilidad (PVEM, s.f.).

El Partido del Trabajo (PT) se constituye en 1990 con la obtención permanente de su registro en 1993.²¹ Los principales principios son la búsqueda de igualdad social de condiciones y oportunidades en un ambiente de libertades y ecológicamente sustentable. Además, se nombra enemigo de los privilegios de la oligarquía empresarial y del neoliberalismo que gobierna, en este sentido, este partido es de izquierda radical ya que tiene una ideología nacionalista popular, socialista y anticapitalista (PT, 2017).

Movimiento ciudadano (MC) fue fundado en 1999 conocido como un partido de centro izquierda y denominado con ideología socialdemócrata según su declaración de principios. MC señala estar a favor del libre mercado ya que es la mejor manera de organizar la producción y

²¹ Inicialmente su registro lo obtuvo en 1990, sin embargo, un año después lo perdió.

demanda de bienes y servicios. Sin embargo, consideran que la intervención del Estado es fundamental para garantizar que los beneficios sean distribuidos correctamente (MC, 2018).

MORENA, como movimiento inicia en 2011, aunque su registro como partido político lo obtuvo en 2014. Se ubica a sí mismo como un partido democrático de centro izquierda a izquierda. Es un partido político que según la declaración de sus principios busca corregir los errores cometidos por otros partidos políticos a través del respeto a las instituciones y democracia. A pesar de no denominarse abiertamente “nacionalista” señala:

[MORENA] no aceptará pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de los cultos de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que el COFIPE prohíbe financiar a los partidos políticos (MORENA, 2014).

Sus objetivos principales son la construcción de una sociedad libre, justa, solidaria, democrática y fraterna. La ideología de este partido se encamina hacia el reformismo y el nacionalismo de izquierda, a la vez que se presenta como demócrata y antineoliberal (MORENA, 2014).

Por último, el Partido Encuentro Social (PES) es un partido que nació en 2014 y perdió su registro en 2018. A partir de entonces se mantuvo solo como partido estatal. En 2020 se transformó en el Partido Encuentro Solidario, pero nuevamente perdió el registro en 2021. Se define como un partido de derecha con ideología conservadora, social conservadora y de derecha cristiana (PES, 2020).

4.5 Participación sindical, privada y ciudadana en las decisiones de política, 1995 y 2020

Tarrow (1997) expone que cuando los movimientos se expresan en un ciclo general de protesta, las reivindicaciones crecen y por lo tanto las elites se ven obligadas a incorporar cambios profundos en la agenda (Tarrow, 1997, p. 287 en Bárcenas, 2018, p. 25). Las movilizaciones pueden ser determinantes para legitimar un problema, lo que distingue de su capacidad para legitimar demandas. Para afinar dicha afirmación, Dery (2000) distingue la influencia de la movilización social sobre la agenda gubernamental de su influencia en la definición del problema. El hecho de que un tema haya ganado espacio en la agenda gubernamental otorga un indicio de que podría existir una solución, sin revelar la forma en que probablemente se resuelva dicho problema. El éxito de los movimientos sociales en la etapa de establecimiento de la agenda no implica necesariamente una influencia en los resultados del proceso de formulación de políticas. Si bien los gobiernos parecen sensibles hacia las demandas de los ciudadanos en la etapa de agenda, durante la definición del problema los grupos de protesta pueden ser vulnerables. En este sentido Tarrow (1997) agrega que la respuesta a las demandas del movimiento se anida en el sistema social y político del país dado que el poder de los movimientos depende de la movilización de oportunidades externas. Por ello, una vez que entran en las manos de las élites y las autoridades, los movimientos pierden su principal fuente de poder (Dery, 2000 en Bárcenas, 2018, p. 25).

Bensusan y Bizberg (2016) señalan que el problema de las políticas públicas radica, no solo en la dificultad de encontrar e imponer un diseño coherente desde el punto de vista de los tomadores de decisiones o en expectativas incumplidas, además se enfrentan otros obstáculos en la implementación de las PP, como el corporativismo sindical. Estos expertos indican que en México históricamente los sindicatos han sido mayoritariamente corporativos y es usual que

tengan influencia en la formulación y decisiones de política pública donde sus intereses están en juego. Apuntan que este tipo de sindicatos recurrentemente negocian con el gobierno o con las empresas buscando sus propios intereses, esto dificulta la representación eficaz de grupos vulnerables. Lo anterior lleva a que las decisiones y el diseño de políticas como la pensionaria se tomen desde las cúpulas del poder, mientras los afectados por ellas quedan al margen.

De 1983 en adelante, los sindicatos mexicanos fueron excluidos de numerosas discusiones políticas y económicas, pero terminaron apoyándolas. Los gobernantes sólo han recurrido a los líderes sindicales para que suscriban los pactos y programas económicos, así como para impulsar las reformas legislativas que les interesan a los gobernantes. En un contexto de grave crisis económica que aprovecharon para justificar sus posiciones, los sindicatos del Congreso del Trabajo y la Confederación de Trabajadores de México (CTM) apoyaron el proyecto de reforma del IMSS de 1995, formulada por Ernesto Zedillo, que afectó los intereses de sus supuestos representados. Ahí se estableció que las semanas mínimas de cotización subirían de 500 a 1200 semanas y la edad se mantuvo de 60 años para cesantía y 65 para el retiro (Aguilar, 2006, pp. 148 y 149).

El número de actores clave involucrados en el proceso era reducido, entre los que se encontraban: el presidente, su gabinete y sus asesores, y los líderes corporativistas. Los miembros más importantes del gabinete fueron el secretario de Hacienda y el secretario de Gobernación (Ortiz Mena, 1998 en Lehoucq et al. 2011, p. 307). Los líderes de los sectores corporativos, cuyos representantes se ubicaron en el Congreso y ocupaban las agencias y los departamentos del ejecutivo, también fueron actores clave.

Con la firma del TLCAN los sindicatos apoyaron una política laboral proempresarial, el empleo se precarizó y los salarios de los trabajadores disminuyeron. Bensusán (2018) señala que

los arreglos institucionales que se formaron a partir de los ochenta generaron vicios y distorsiones en la representación sindical. Entre ellas, las unidades y divisiones organizativas artificiales impuestas exógenamente como medidas de control, mayorías ficticias y extendida corrupción para asegurar la disciplina. Aunado a lo anterior, las alianzas políticas tradicionales mantenidas por las centrales mayoritarias con el PRI llevaron al desprestigio de los líderes y a la casi desafección de las bases. Así, la representación de los sindicatos se fue degradando a la par del deterioro de los empleos anteriores y los nuevos (Bensusán, 2018, p. 22).

La exigencia internacional obligó al país a garantizar los principios de libertad y democracia sindical, así como el de representatividad en la negociación colectiva por primera vez en la historia. La tasa de sindicalización en México fue de 17% y 12% en 2005 y 2018, respectivamente (STPS, 2022). Además, de acuerdo con la CEPAL (2021) el 56.2% de los trabajadores están incorporados al mercado informal. Lo que en conjunto mantiene el poder de los sindicatos corporativos.

En 2019 se reformó la Ley Federal del Trabajo vinculada al Anexo XXIII T-MEC y se creó el Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida que permite que EE. UU. y Canadá presenten quejas por violación a la libertad sindical y de negociación colectiva en los sectores prioritarios del T-MEC. En breve estas reformas buscan que los trabajadores elijan a sus representantes y haya transparencia en su elección y que los trabajadores decidan quiénes puedan negociar en su nombre. Los efectos de estas modificaciones serán al largo plazo (Bensusán, 2022) por lo que fue el sindicalismo corporativo el que terminó por dar su aval a las reformas en materia de pensiones de AMLO.

4.6 Similitudes y diferencias

En la actualidad el PRI es considerado como un partido de centro o centro derecha. Con el paso del tiempo su espíritu nacionalista se fue transformando hasta inclinarse por posiciones de libre mercado que comenzaron a partir de los gobiernos de Miguel de la Madrid, consolidándose con Salinas y Zedillo. Este cambio se consolidó con la firma del TLCAN y con la ola de reformas estructurales de primera generación.

Los asesinatos de políticos, movimientos sociales y la crisis económica (elevada inflación, devaluación de la moneda y deuda), con el consiguiente deterioro de las condiciones laborales crearon un ambiente social, político y económico complejo que les costó credibilidad y aceptación, especialmente porque en las últimas décadas se intensificó la corrupción sindical en total impunidad. Sin embargo, la crisis no fue un obstáculo para que Zedillo, con una débil legitimidad debido a las circunstancias en la que llegó al poder, profundizara las políticas estructurales de corte neoliberal que inició Salinas. Más bien la crisis económica y política fue un argumento que se aprovechó para justificar las reformas promercado como si fueran la única alternativa para volver a la estabilidad económica, argumento avalado por el sindicalismo corporativo.

Después del fracaso en las elecciones presidenciales del 2006 y 2012, Andrés Manuel López Obrador, un líder político que se formó en las filas del PRI, presidente del PRD en 1996 a 1999, jefe de Gobierno en el Distrito Federal entre 2000 a 2005 y presidente de MORENA de 2012 a 2015 logró llegar a la presidencia, con amplia legitimación y fuerza para él y su partido. Su trayectoria política y las controversias a su alrededor como el desafuero, las declaraciones del expresidente Vicente Fox “señalando que haría todo lo que estuviera en sus manos para que este “cuate” no llegara a la presidencia” y las denuncias en irregularidades en la elección del 2006,

aunado al recorrido territorial por municipios después de su fracaso en 2012 dieron lugar a su amplia aprobación y participación electoral. Al contrario de lo sucedido en el caso de Zedillo, el entorno social y político durante la candidatura de AMLO en 2018 y lo que va de su mandato se caracterizó por una alta aprobación ciudadana a su liderazgo y la promesa de un cambio verdadero: la llamada cuarta transformación.

AMLO utilizó dos discursos como estandarte durante su campaña y gobierno, uno es primero los pobres y el otro, combatir la corrupción e impunidad. Además de declararse en contra del neoliberalismo y de los poderes fácticos que promovían la desigualdad y pobreza, este discurso le dio mayor apoyo social.

Los empresarios y políticos mexicanos dejaron ver su descontento hacia Obrador por su discurso antineoliberal y populista. Debemos recordar lo que señaló Fox en 2005: “Cuidado con el populismo, cuidado con la irresponsabilidad en el gasto público, cuidado con el paternalismo y el corporativismo, el uso partidista de los recursos” (La Jornada, 2005).

A pesar de que estudiosos se refieren a López Obrador como un político populista, otros académicos se han dedicado a estudiar con profundidad su ideología y mostrado las contradicciones entre su discurso antineoliberal y la continuidad en la política macroeconómica sostenida en los últimos treinta años. También ha sido sumamente criticado por la toma de decisiones en materia laboral, seguridad social e implementación de programas sociales. Al respecto Meyer (2022) señala:

La Cuarta Transformación no ha ofrecido cambiar el modo de producción del régimen, sino algo menos radical, aunque no por ello menos importante: eliminar los aspectos socialmente más dañinos del régimen neoliberal vía una lucha contra la corrupción endémica, así como dar al sector público la centralidad que había perdido para llevar a cabo políticas al beneficio de los

grupos más dañados por las deformidades de la estructura social mediante acciones redistributivas y de expansión de los servicios públicos.

Por otro lado, Heredia (2020) señala que el gobierno de AMLO busca cambiar el régimen oligárquico que se refiere a arreglos centrados en la configuración de las reglas e instituciones políticas, económicas y sociales y la reducción del orden social. Otros autores como Johansson (2020), señalan que el populismo tiene varias características, entre ellas; a) referencia a pueblo sin distinción de clases, b) presencia de liderazgo que muestra voluntad y espíritu del pueblo, c) nacionalismo con tintes racistas que ven un peligro en todo lo que no es pueblo (por ejemplo, élites cosmopolitas o imperialistas), d) eclecticismo y un desprecio por las formulaciones ideológicas, e) no se opone a la modernización económica: no es anti industrial y no propone un retorno al pasado, sino que favorece, en torno a la revolución industrial, una movilización de masas, f) no es revolucionario, sino reformista y aunque invoca una contraposición entre el pueblo y la oligarquía, el ataque a esta última es frontal y por último, g) es conciliador y no fomenta el odio de clases (Jahansson, 2009, p. 27). En este sentido, el autor analiza la campaña electoral de 2006 y concluye que el supuesto populismo de AMLO es solo mito.

Por otro lado, De la Torre (2017) analiza y describe las características principales de los gobiernos populistas en América Latina. En los países con este régimen, coinciden la dependencia del extractivismo (dependencia económica nacional, uso de estos recursos para desplazar el poder económico de las élites y cambiarlo por el de ello, además de destinar recursos al soborno del poder judicial para la aprobación de iniciativas), el debilitamiento de los sindicatos y movimientos sociales, la represión y control de los medios de comunicación y

ONG. Además, los populistas crean antagonismos entre el pueblo y la oligarquía y no tienen experiencia en la política.

A cuatro años del gobierno de Andrés Manuel observamos que tiene algunos tintes populistas. Sin embargo, otros aspectos lo alejan, como las modificaciones en materia laboral incorporadas a la nueva versión del TLCAN, el T-MEC, que en el largo plazo fortalecerá a los sindicatos. Otro aspecto particular es su experiencia como servidor público (se le hizo un reconocimiento internacional como jefe de gobierno en la Ciudad de México). Además, ha sido muy cuidadoso en el uso de los recursos públicos ya que, a pesar de la pandemia, no se endeudó a través de organismos internacionales, como se observó en otras crisis. Por último, ha mantenido y buscado tener una buena relación con Estados Unidos. De hecho, en la visita de julio 2022, a pesar de las críticas de los medios de comunicación, el presidente Biden refirió su relación con AMLO como “fuerte y productiva” (El Universal, 2022).

Los gobiernos de Ernesto Zedillo y Andrés Manuel coinciden en atravesar crisis económicas, una como consecuencia de la mala administración de los recursos públicos y otra que algunos consideran como auto infligida a causa de la pandemia por COVID (una crisis económica mundial provocada por el propio gobierno para evitar contagios y el colapso del sector salud). La crisis de 1995 se intentó subsanar con el endeudamiento a través de préstamos de Organismos Internacionales, la devaluación de la moneda y un cambio en la política monetaria y el rescate bancario. Por otro lado, en el gobierno actual la crisis pandémica fue tratada con ingresos internos. Las medidas para evitar contagios se basaron en el distanciamiento social que provocó la caída en la contratación de fuerza laboral y a pérdida de empleos. En el aspecto macroeconómico se llevaron a cabo incrementos en la tasa de interés para contrarrestar los efectos de la inflación.

Como hemos visto anteriormente, una similitud entre ambos gobiernos es que el partido político del presidente tuvo mayoría simple en la Cámara de Diputados y Senadores. Sin embargo, a pesar de que MORENA tuvo mayoría en el Congreso, no tuvo el número suficiente para aprobar cambios constitucionales por si solos ni con sus coaliciones, mientras el PRI lo logró, por ejemplo, en 2012. Tanto en 1995 como en 2020, los sindicatos apoyaron las iniciativas de reforma en materia de pensiones, por lo que terminaron jugando del lado del capital. Entonces los líderes sindicales eran premiados políticamente con diputaciones y senadurías, aunque en la actualidad apenas parece que se subordinan por temor a que la pérdida de privilegios se agudice al enfrentarse al gobierno de AMLO abiertamente. Existe consenso entre los especialistas en que, para conservar su poder, los líderes sindicales establecieron estructuras opacas en los sindicatos, con escasa o nula rendición de cuentas, y limitaron la posibilidad de que los trabajadores eligieran libremente a sus representantes. Actualmente, las modificaciones a la Ley de Trabajo buscan propiciar la democracia sindical para que por medio de representantes existan mecanismos para la organización colectiva y participación política de los trabajadores. Sin embargo, aunque desde 2019 inició la transformación del mundo del trabajo, el viejo sindicalismo sigue siendo dominante en el gobierno actual (Rojas, 2022).

Por último, diversos autores consideran que el principal poder económico durante los noventa fue el del sector bancario (Meyer y Márquez, 2022). El rescate bancario y los cabildos de los banqueros hacia el Estado para intervenir en las decisiones de política pública son ejemplo de ello. A partir del paquete de rescate por la crisis de 1995, las recomendaciones del FMI y la firma del TLCAN, se fortaleció el poder bancario dando lugar a un nuevo poder económico: el financiero internacional y empresarial.



La nueva orden económica abrió paso a la globalización internacional permitiendo la materialización del libre mercado. Tovar (2007) señala que las nuevas tecnologías aunado a la liberación económica permitió la movilidad de los capitales para “optimizar la asignación de los recursos a escala mundial y diversificar el riesgo”. Sin embargo, también llevó a crisis financieras atribuidas al desarrollo institucional y la debilidad del sistema financiero.

La internacionalización de la asignación de recursos y diversificación del riesgo tenía como objetivo aumentar el ahorro e incrementar las ganancias de los inversionistas, esta concentración de recursos y las interrelaciones de los mercados de capitales y de valores incrementó aún más el poder económico del sector bancario quienes también diversificaron sus carteras e inversiones.

El argumento de la tesis es que justo este poder se mantiene hasta el presente y que, sin duda, fue un factor decisivo en la orientación que siguió la reforma de AMLO.

Capítulo 5.

Los actores involucrados en el sistema previsional: el juego político y su estructura de poder 1997 y 2020

De acuerdo con los documentos consultados sobre el análisis de involucrados, el contexto político, económico y social en donde se desenvuelve la formulación de la política pública es muy relevante. En este sentido, para nuestro caso implícito, el presente capítulo construye el contexto de 1995 y 2020. Haciendo hincapié en los actores, conceptos teóricos y su operacionalización este capítulo analiza el poder estructural e instrumental de los involucrados en el proceso de formulación de la reforma de 1995 (con vigencia a partir de 1997) y de 2020.

5.1 Juego político de los actores y sus instrumentos: intereses dominantes, oposiciones y resultados del juego político: continuidad o cambio en el sistema previsional 1995-1997

5.1.1 Proceso del diseño de la política pública en materia previsional 1995

El Plan Nacional de Desarrollo de Ernesto Zedillo expresó lo siguiente respecto a la importancia que reviste a la Seguridad Social: “El sistema de seguridad social constituye un valioso instrumento para dar acceso a la población a niveles superiores de bienestar... un sistema de pensiones para el retiro, y el funcionamiento de guarderías en apoyo de las madres trabajadoras” (PND, 1995).

El documento destaca la modificación de los sistemas de financiamiento de la seguridad social, para asegurar su viabilidad en el mediano plazo. Incluso, puntualiza la necesidad de fortalecer financieramente a las instituciones que de ella se ocupan para enfrentar el pago de las

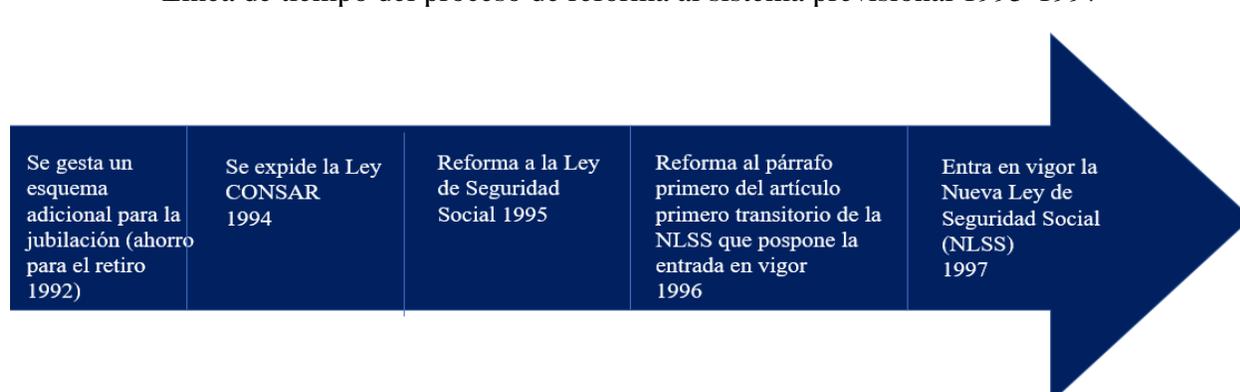
pensiones. Más adelante, señala que esto es posible sólo si el total de las contribuciones de los trabajadores era manejado por cuentas individuales. Esta fue la señal de un cambio estructural en el modelo que Salinas había instaurado (sistema mixto).

A partir de 1990 se aró el camino para la privatización de las pensiones, fomentado por organismos internacionales como el Banco Mundial, que imponían la modificación de los sistemas previsionales como condición para el otorgamiento de préstamos a países latinoamericanos. Las condiciones para un cambio se materializaron en 1992, con la creación del SAR. La puesta en marcha de este nuevo sistema de ahorro marcó el inicio de un proceso de cambio en la Seguridad Social en México (Abrantes, 2006).

Los compromisos económicos internacionales contraídos por el gobierno federal, las nuevas ideologías a favor de libre mercado y los problemas financieros del IMSS, dieron lugar a que se iniciaran estudios sobre esquemas alternativos de pensiones. El diagrama 1, muestra la línea del tiempo del proceso de la reforma del sistema previsional en 1995. Según Abrantes (2006) después de una amplia discusión entre empresarios, banqueros y gobierno, la iniciativa fue enviada al congreso. En ese mismo año fue aprobada, y al año siguiente se haría una revisión de la regulación a la Ley y entraría en vigor en julio de 1997.

Diagrama 7.

Línea de tiempo del proceso de reforma al sistema previsional 1995-1997



Fuente: Elaboración propia

La convergencia de intereses entre el gobierno, el sector privado y el movimiento sindical corporativo en el proceso de la reforma tuvo un papel esencial para lograr su aprobación. Por ello, aunque hubo presencia de movimientos sociales para impedir la reforma, sindicatos poderosos a favor del gobierno lograron negociaciones que apagaron el movimiento. Además, la manera en que se diseñó la reforma jugó a favor del éxito presidencial, como veremos a continuación.

Después de entrar en vigor en 1997 pasaron 23 años para que se considerara por el gobierno la necesidad de un replanteamiento de esta política. Llama la atención que, a pesar de la sustitución del sistema de pensiones, con palpables afectaciones a una gran cantidad de mexicanos, no haya existido un movimiento social que sirviera de contrapeso al Estado y al papel subordinado que jugó entonces el movimiento sindical para avalar la transición a las cuentas individuales, abandonando los intereses de sus supuestos representados, muchos de los cuales – debido a su diseño- nunca alcanzarán una pensión digna.

Sin embargo, la manera en que se hizo la reforma de 1995, dejando a salvo los derechos adquiridos por los beneficiarios del viejo régimen de pensiones, diluyó la oposición al cambio en tanto los afectados fueron los futuros trabajadores, entonces inexistentes. Más sorprendente es que tampoco se dieron movilizaciones en 2020, aun cuando las limitaciones del sistema reformado en 1995 eran más que evidentes. Además, había expectativas de que, con esta nueva administración, iniciara una gran reforma al sistema, con fuerte impacto en los ingresos de los futuros pensionados. El presidente Andrés Manuel, no oculta su desdén a las políticas de Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, y en más de una ocasión tacho a la reforma de los dos como neoliberal.

5.1.2 Intereses de los actores involucrados

Como se describió en el capítulo anterior el país se encontraba al final del régimen presidencialista, por lo que no es casualidad que el número de actores políticos y económicos fuera reducido. De acuerdo con la información recabada sobresalen ocho actores en el proceso. En primer lugar, el presidente de la república, Ernesto Zedillo Ponce de León que de acuerdo con sus facultades envió una iniciativa para sustituir la Ley de Seguro Social. Estos cambios fueron parte de los objetivos establecidos en el PND, donde planteó la articulación de una política social, fiscal y financiera que permitiera crear las bases para un bienestar perdurable (SSP, 2007). Como actores adicionales, se reconoce al secretario de Hacienda y Crédito Público, Guillermo Ortiz Martínez, al Congreso de la Unión, a la Banca Comercial, al CEDESS, al IMSS, a los sindicatos y también a distintos académicos. El cuadro 7 muestra el listado y la justificación de su elección.

Cuadro 7.

Listado de actores involucrados en el proceso de formulación del sistema previsional de 1995

Sector	Subsector	Evaluación de su elección
Poder ejecutivo	Presidente de la República	De acuerdo con artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presidente de la República Mexicana tiene la facultad de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión.
	Secretario de Hacienda	Según el Manual de Organización General de la SHCP, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene como misión proponer, dirigir y controlar la política económica del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal, de gasto, de ingresos y deuda pública. Además de asesorar y evaluar la construcción de política pública. En materia de pensiones, analizar la información cuantitativa en la materia y dar sustentabilidad financiera a los distintos esquemas de seguridad social; formular políticas para su promoción, regulación y desarrollo; analizar las diferentes fuentes de financiamiento de los planes públicos de pensiones y seguridad social; y analizar, asesorar y



		colaborar en la información relativa a los diversos sistemas de pensiones y seguridad social en que se involucren recursos de los diferentes órdenes de gobierno.
Poder legislativo	Bancadas Legislativas	Participación en el debate parlamentario y votación para la derogación, modificación y creación de políticas.
Privados con fines de lucro	Bancos	Intervención en las decisiones públicas por medio de financiamiento a partidos políticos y cabildeo.
Otros	CEDESS	Como think tank ofrecía asesoría al gobierno para modificaciones al sistema de pensiones y era una rama de investigación del IMSS
	IMSS	El esquema de cuentas individuales con administración privada sería implementado por esta institución y su director creó una think tank para asesorar en la implementación de este nuevo modelo.
	Académicos	Fungieron como asesores de partidos políticos para la toma de decisiones.
	Sindicatos corporativos	Funge como un representante de los trabajadores y puede influir en las decisiones de políticas públicas por medio de sus vínculos con el Poder Ejecutivo y su presencia en el Poder Legislativo.

Fuente: Elaboración propia con base de Bárcenas, 2018.

A finales de los ochenta, no solamente estaban cambiando las reglas de la economía, sino que adicionalmente venían nuevos enfoques que transformarían la política en México. Estos cambios llegaron en los últimos regímenes presidencialistas (principalmente con Carlos Salinas y Ernesto Zedillo) que a pesar de su condición todavía tuvieron recursos políticos. Entre ellos la mayoría legislativa, que permitió adoptar cambios estructurales sin que la todavía débil oposición pudiera obstruirlos.

La concentración del poder ejecutivo dio lugar a que se formularan e implementaran políticas con procesos de tipo *Top down*, es decir, diseños que emanaban totalmente del ejecutivo

y su equipo.²² Contar con un Congreso constituido por cuatro partidos políticos y uno independiente, donde el PRI tenía ventaja por contar con la mayoría de los escaños.

El papel de los sindicatos, del presidente y de sus asesores fue clave en la negociación de esta política y por esa razón es importante conocer los intereses de estos y otros involucrados que influyeron en el producto final.

Cuadro 8.
Intereses de los actores involucrados 1995

Sector	Subsector	Interés
Poder ejecutivo	Presidente de la República	Interés político - ideológico de implementar un nuevo modelo económico
	Secretario de Hacienda	Interés político - ideológico de implementar un nuevo modelo económico
		Interés político – ideológico - económico de mantener la estabilidad en las finanzas públicas
Bancadas Legislativas	PAN	Interés económico- político de mantener la estabilidad en las finanzas públicas y de la correcta implementación del nuevo esquema
	PRI	Interés político de aprobar las iniciativas presidenciales Interés económico de mantener finanzas públicas sanas y subsanar la mala utilización de los recursos del IMSS
	PRD	Interés político-ideológico de darle continuidad al modelo estatista de beneficio definido o que el Estado participe en la administración de los fondos de pensiones interés político ideológico de incrementar el monto de las pensiones a los trabajadores
	PT	Interés político-ideológico de darle continuidad al modelo estatista de beneficio definido o que el Estado participe en la administración de los fondos de pensiones Interés político ideológico de incrementar el monto de las pensiones a los trabajadores
Privados con fines de lucro	Bancos	Interés económico de participar en el sistema financiero internacional y aumentar sus ganancias
Organismos Privados	CEDESS	Interés político- ideológico de implementar un nuevo modelo económico
		Interés político- ideológico- económico de mantener la estabilidad en las finanzas públicas

²² Las políticas tipo Top down o mejor conocidas como políticas de arriba hacia abajo se caracterizan porque el principal actor para su construcción e implementación de las políticas públicas es la administración pública y existe poca o nula participación de la ciudadanía.

Otros	IMSS	Interés político- ideológico de incrementar la cobertura de los trabajadores mexicanos
		Interés político- económico de mantener la estabilidad en las finanzas públicas
	Académicos	Interés político - ideológico en defensa del modelo estatista de beneficio definido y en contra del modelo de cuentas individuales.
	Sindicatos	Interés político y económico de conservar la representación formal de los trabajadores y los privilegios económicos y políticos asociados a esta representación con base en el apoyo gubernamental y de los empleadores

Fuente: Elaboración propia con base en Bárcenas (2018)

5.1.2.1 Presidente, instituciones públicas y thinks tanks

El presidente Ernesto Zedillo Ponce de León y su secretario de Hacienda y Crédito Público Guillermo Ortiz, tenían intereses políticos e ideológicos para implementar un nuevo modelo económico: el de libre mercado. En el PND (1995) se planteó la necesidad de fortalecer el ahorro interno, para estimular el crecimiento y promover su recuperación y fortalecimiento. El plan destacaba en todo momento el enfoque de libre mercado; apertura comercial, la disminución del déficit fiscal, la atracción de capitales extranjeros, abaratamiento de la mano de obra y el perfeccionamiento del sistema de salud (que además se encontraba en crisis por su mal manejo durante el gobierno de Salinas). Esto evidenció que el nuevo gobierno daría continuidad al fortalecimiento del mercado sobre el Estado.

El origen de este *cambio de ideas* se da a partir de la batalla ideológica entre Keynes (1936) que estaba a favor de la intervención estatal y Milton Friedman (1956) inspirado en Hayek y Adam Smith (el mercado se auto regula). La Universidad de Chicago, lugar en donde impartió clases Friedman fue un semillero de una nueva generación de economistas neoliberales, entre ellos destacados mexicanos y chilenos.

Mesa-Lago (2020) señala que desde esta universidad surgen los primeros programas de individualización del riesgo en la vejez por ingresos, generados a través de pensiones privadas. De hecho, Friedman fue profesor de una serie de altos funcionarios del gobierno chileno que posteriormente implementarían este modelo en su país natal.

En México algunos autores como Abrantes (2006) señalan a Gabriel Martínez González, economista del ITAM y de la Universidad de Chicago, como uno de los arquitectos de las reformas al sistema de pensiones del IMSS, desde su cargo como director de finanzas y planeación del instituto durante el mandato de Zedillo.

Gabriel Martínez González estudió la licenciatura en economía en el ITAM y maestría y doctorado en la Universidad de Chicago. En 1994 ingresó como director de Planeación y Finanzas del IMSS teniendo como principales funciones; la planeación, estudios actuariales, presupuesto y contabilidad, tesorería y administración de riesgo (Cámara de Diputados, s.f.).

Otro actor relevante en términos técnicos y de legitimización del proceso fue el Centro de Desarrollo Estratégico de la Seguridad Social (CEDESS), creado en 1993 por el entonces director del IMSS, el Dr. Genaro Borrego Estrada. Este personaje estudió la licenciatura en relaciones internacionales en la Universidad Iberoamericana, su trayectoria laboral siempre estuvo alejada de la seguridad social y más cerca del ámbito político, fue presidente del Centro Ejecutivo Nacional del PRI, consejero del mismo partido, delegado de asambleas nacionales y delegado especial del PRI en Veracruz, como cargos más relevantes (SEGOB, s.f.).

El propósito del director del IMSS fue tener un centro dirigido por académicos e investigadores, con carácter imparcial, que asesorara el proceso en términos técnicos, políticos y que arrojara a la reforma con expertos independientes, dentro de un contexto de resistencia parlamentaria. Otro punto importante es que hubo indicios de que la primera reforma que llegó al

presidente Zedillo fue elaborada no solo por personal de Hacienda y funcionarios del IMSS, sino también por empresarios muy poderosos (Abrantes, 2006, p. 6). El corazón de la propuesta partió de no aumentar el costo de la mano de obra e incluso, si era posible, reducirlo. La propuesta final, fue un consenso de pocos actores, divididos en dos grupos; en el primero se encontraba el CEDESS, Hacienda y el IMSS y en el segundo la presidencia y el poder legislativo. A pesar de la mínima cantidad de actores, el planteamiento presidencial fue que se había logrado en un amplio consenso entre trabajadores y empresarios.

Tras la crisis de 1994 Jaime Serra Puche dejó el cargo de secretario de Hacienda para ser sustituido por Guillermo Ortiz, un economista proveniente de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y con maestría y doctorado en la Universidad de Stanford. Fue profesor de economía en el Colegio de México (El Colmex) y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), un año después de aprobarse la reforma al LSAR y LSS fue nombrado Gobernador del Banco de México (SHCP, s.f.). Es importante señalar que Guillermo Ortiz que a partir de 1984 fue representante de México en el Fondo Monetario Internacional (FMI) además de director ejecutivo de otros países.

La tesis principal fue que, en caso de no realizarse una reforma profunda, el IMSS entraría en un proceso de quiebra dada la insuficiencia financiera que representaban las pensiones de beneficio definido, en un contexto de transición demográfica y un porcentaje bajo de aportaciones para la jubilación.

5.1.2.2 Sindicatos y sociedad civil

Los sindicatos mostraron un interés político y económico en conservar la representación formal de los trabajadores, manteniendo sus privilegios económicos, su participación en las negociaciones políticas y en temas relacionados al mercado laboral.

Hay registro de negociaciones que involucró a sindicatos y legisladores antes de que se pusiera en la agenda pública y se hiciera la votación en la Cámara de Diputados, hubo también marchas y plantones convocados por el Frente Nacional de Seguridad Social (FNSS) con el apoyo de 13 sindicatos. En este proceso se involucraron el sindicato del Seguro Social, organizaciones sociales vinculadas a los sindicatos o a los partidos y diversas entidades integrantes del Congreso del Trabajo. Sin embargo, las manifestaciones fueron disminuyendo a medida en que se seguían negociando las modificaciones en aspectos que más afectaban a los trabajadores. De acuerdo con notas periodísticas, una vez que se llegó a un acuerdo, el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del Sindicato del Seguro Social hizo circular un volante en que manifestó que se había dado marcha atrás a los cambios perjudiciales de la iniciativa (La Jornada, 9 de diciembre 1995 en Abrantes, 2006), favoreciendo la desmovilización.

Por otro lado, el PRD creó el frente *Por la defensa y fortalecimiento de las instituciones de Salud Pública y la Seguridad Social* al que se le unió el PAN, el sindicato de la UNAM, del Colegio de México, secciones sindicales de la Secretaría de Salud, del ISSSTE, además del presidente de la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Senadores, integrantes de las Comisiones de Salud y Seguridad Social, diputados y senadores del PAN, PRD y PT, el Movimiento Unificado Nacional de Jubilados y Pensionados, organizaciones sociales y académicos. Este frente exigía diálogo social, para que se tomaran en cuenta las propuestas elaboradas por el PRD alegando que los más beneficiados con estos cambios estructurales serían

las aseguradoras y los más afectados los trabajadores más pobres. Llamaron a la construcción de un servicio único de salud pública con cobertura universal, solidario, público, redistributivo e integral como parte de la Seguridad Social mexicana y a luchar por su fortalecimiento y ampliación, así como mayor cobertura de las instituciones de salud pública (Abrantes, 2006). Sin embargo, poco después la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, cercana al gobierno e integrante del Congreso del Trabajo, junto a la CTM, entre otras, publicaron un desplegado de respaldo total a la nueva Ley del IMSS.

Las movilizaciones no tuvieron efecto, de manera que la campaña del gobierno y de los empresarios a través de sus organizaciones, como Coparmex y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y su estrategia empleada (que no estaba encaminada a convencer a través del diálogo), dio lugar a la pronta aprobación de la iniciativa de reforma.

5.1.2.2 Bancada Legislativa

5.1.2.2.1 Cámara de Diputados

La composición del Congreso de la Unión seguía teniendo como mayoría al PRI. La Cámara de Diputados se componía por el 60% de legisladores de ese partido, 23% del PAN, 13% del PRD, 2.2% del PT y un mínimo de diputados independientes.

Cuadro 9.
Cámara de Diputados: LVI legislatura

Partido Político	PRI	PAN	PRD	PT	Sin partido
Porcentaje	60.04	23.79	13.2	2.23	0.75

Fuente: Elaboración propia con información del Congreso de la Unión

El 9 de diciembre de 1995 se llevó a cabo la tercera sesión ordinaria donde se discutió el proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de Ley de Seguro Social, la cual fue turnada a las Comisiones de Trabajo y Previsión Social y de Seguridad Social. La reforma se dictaminó y aprobó por la Cámara de Diputados con 289 votos a favor y 160 en contra y se turnó a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales (Cámara de Diputados, 1995).

Diputados del PRD acusaron de recibir sobornos al grupo parlamentario del PRI y al presidente de la Comisión de Seguridad Social (uno de los principales opositores), para aprobar la reforma. Esto se dio a conocer en una conferencia de prensa que dio el secretario de la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados, señalando que la coordinación priista había repartido dinero al menos a 75 diputados que originalmente habían mostrado desacuerdo con la reforma (Senado, 1995).

La iniciativa señalaba que era indispensable corregir las deficiencias de modelo pensionario y así superar las limitaciones y sentar bases para que la seguridad social fuera eficiente y cumpliera los derechos sociales. La deficiencia del modelo se atribuyó al proceso de transición demográfica que incrementaba, según algunos expertos, los costos de la atención médica y la esperanza de vida. Además de la necesidad de lograr la salud financiera del IMSS (Cámara de Diputados, 2007).

Las Comisiones a las que fue turnada la iniciativa para el estudio, análisis y elaboración presentaron una exposición de motivos junto con otros miembros del PRD donde se propuso reformar algunos artículos²³ (Cámara de Diputados, 2007).²⁴ La razón de esto fue que a los tres

²³ Los artículos 10, 45, 115 primer párrafo, 153, 177, 253 fracción I, derogar la fracción V del artículo 10, el capítulo V-bis, el artículo 231-bis, el segundo párrafo de la fracción XIV del artículo 240, el segundo párrafo de la fracción X-bis, el tercer párrafo del artículo 271 y el artículo 280-bis de la Ley del Seguro Social

años de que el presidente Salinas había establecido un modelo mixto (con la creación del SAR, la creación de las cuentas individuales y el ahorro del 2% dirigido a dichas cuentas) los resultados no habían fortalecido al ahorro. Además, argumentaban que esta modificación, era el primer paso para consumir la privatización.²⁵

Los diputados de oposición llamaron a que se actuara para evitar el deterioro de la Seguridad Social y los ramos de aseguramiento, y para ello era necesario reformar los mecanismos que se habían dado históricamente y eliminar los elementos distorsionadores (Cámara de Diputados, 2007). La propuesta de estos legisladores era mantener el modelo de beneficio definido (BD) y se incrementara la aportación tripartita. Los diputados del PT llamaron a evitar acciones al vapor ya que estas improvisaciones sólo terminarían por afectar a los trabajadores del país.²⁶

²⁴ Para una lectura más exhaustiva se sugiere consultar la crónica recabada por la cámara de diputados. Disponible en <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/56/86.html>

²⁵ Los siguientes puntos ilustran perfectamente recabados del análisis de la Cámara de Diputados ilustran lo anterior: “A tres años del establecimiento del SAR, es posible hacer una evaluación a la luz de sus principales objetivos y de los fenómenos generados durante su desarrollo. El apremio es mayor por cuanto las instituciones públicas de seguridad social se ven amenazadas por la falta de recursos financieros:

a) El ahorro interno decreció, al pasar del 21% del PIB en 1992 a 16% para 1994. Esto indica que, a pesar de los recursos acumulados en el SAR, no ha sido posible fortalecer por esa vía la masa de ahorro interno que requiere el país.

b) No mejoraron sustancialmente los ingresos de los trabajadores retirados. De 1992 a 1995 la cuantía mínima de los pensionados del IMSS pasó del 85% al 100% del salario mínimo, incluyendo las asignaciones familiares y ayudas asistenciales. Adicionalmente, los recursos acumulados por las nuevas generaciones de jubilados y pensionados para su retiro en el SAR son muy raquíticos.

c) No se ha avanzado hacia la universalización. De acuerdo con el primer Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo, existen cerca de 2.5 millones de ciudadanos mayores de 65 años sin gozar de los beneficios de una pensión de retiro.

d) La cantidad que puede disponer un trabajador en caso de despido es apenas el equivalente al 10% del pequeñísimo ahorro generado en tres años. Para un trabajador cuyos ingresos mensuales fueran de 2.5 salarios mínimos, significa que podría retirar apenas 100 nuevos pesos y dejar pasar cinco años para acceder al mismo porcentaje otra vez.

e) A tres años de distancia, no se ha puesto en práctica el compromiso de permitir a los trabajadores la libre elección sobre la inversión de sus ahorros.

f) El crédito a la vivienda se encuentra muy restringido porque los recursos de la subcuenta están en manos de los bancos, generando suspicacias y malestar entre los trabajadores. Existen amenazas abiertas de sindicatos enteros de abandonar el Infonavit, como sucede con el gremio telefonista y denuncias constantes de jineteo de los recursos”.

²⁶ Según explicaron en su momento: “La discusión de estas leyes debería realizarse con mayor tiempo para poder vislumbrar caminos y medidas que atendieran los errores e insuficiencias que presentaban, con el objetivo de garantizarle a todos los trabajadores mexicanos mejores garantías al momento de su retiro, subrayando que había

El PAN también votó en contra de la reforma. Su argumento fue en dos direcciones. La primera que la reforma era inviable, dado que no existía las condiciones para implementar las Afore en tiempo. Además, también era necesario hacer ajustes en la CONSAR pues acababa de crearse. El segundo argumento era que los trabajadores se verían perjudicados en sus recursos a pesar de generar expectativas positivas.²⁷

5.1.2.2.2 Cámara de Senadores

La Cámara de Senadores tenía la estructura siguiente. El 74% del grupo parlamentario del PRI, 19.5% del PAN y 6.25% del PRD. En el debate de la iniciativa los senadores del PAN fijaron su posición en contra de la propuesta. Se planteó un engaño a patrones y trabajadores sobre las bondades que el esquema proponía. Además, no se establecían barreras ni disposiciones claras para limitar la participación accionaria de las Afore. Tampoco se establecían limitaciones para que los accionistas de la banca, los sindicatos, el gobierno y el propio IMSS constituyeran las Afore. Hay un fuerte sustento en la insolvencia del esquema pensionario por el costo que debían pagar los trabajadores para la administración de sus fondos y la poca posibilidad de rendimientos competitivos para incrementar el monto de sus pensiones. Pero, sobre todo se mostraron en contra porque señalaban que la iniciativa realmente buscaba financiamiento a corto plazo. Por un lado, los trabajadores tendrían un activo disponible después de 25 años, mientras

tiempo suficiente para que esto se pudiera realizar, sobre todo si se pretendía que las Afores entraran en funcionamiento hasta el 1o. de enero de 1997” (Cámara de Diputados, 2007: 312).

²⁷ La postura del PAN era ir en contra, el recuento de aquellos años indica: “En su momento, el PAN votó en contra de la Ley del Seguro Social, fundamentalmente por la falta de viabilidad que existía para ponerla en práctica. Mucho se discutió en las comisiones correspondientes, la falta de tiempo para implementar las Afore y para ajustar lo necesario en el Consar. Se habló del daño que pudiera causarse a la República, pero en todo momento, el Partido Revolucionario Institucional y el Ejecutivo, nos respondieron que estaban en perfectas circunstancias y condiciones para cumplir cabalmente con la nación.” (Cámara de Diputados, 2007: 326).

que para el gobierno tendrían recursos frescos convertidos en endeudamiento interno, pagadero a 25 años.²⁸

Los Senadores del Grupo parlamentario del PRD señalaron que el proyecto no contemplaba rendimientos reales y garantizados para el ahorro de los trabajadores, tal como se establecía en la ley vigente, que le restaba facultades al Seguro Social, como la inversión de las reservas y demás recursos provenientes de los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez. Además, argumentaron que la protección y la preservación de la salud debía ser el elemento clave de cualquier estrategia de desarrollo social y económico y que la regulación debía ser mediante mecanismos públicos y colectivos y no con una visión privatizadora y mercantilista.

La oposición hasta este momento era débil. Fue hasta la segunda parte del gobierno de Zedillo cuando la estructura del congreso empezó a modificarse y con ello se redujo el número de las que eran significativas y que hubieran requerido el apoyo de la oposición de la legislación en ambas Cámaras. Para este punto, la propuesta ya había sido aprobada.

5.1.2.3 Bancos privados

Después de la nacionalización bancaria, la tensión entre la banca y la presidencia era cada vez mayor, de tal suerte que el apoyo empresarial comenzaba a inclinarse al PAN. Los intereses de los bancos y de las empresas fue totalmente económico ya que querían ser parte de la competencia internacional y potencializar el aumento de sus ganancias.

²⁸ “...Estas son, tan sólo dos de las causas por las que estamos en contra de esta reforma. No estamos en contra de mantener un régimen de seguridad social, de la más amplia cobertura; ni del establecimiento de un régimen pensionario, que incluso sirva para generar el ahorro interno y la consecuente generación de empleo. Estamos en contra porque los mecanismos que se establecen en la ley no garantizan que, en el largo plazo, en los 25 años, se alcancen los objetivos señalados... el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en este senado, votará en contra de este proyecto de ley, porque en ella se contiene un gran engaño al pueblo de México, y en especial a los trabajadores y a los empresarios. Votaremos en contra, porque se presenta este proyecto como una herramienta de renovación y el saneamiento del IMSS, lo cual es totalmente falso. No se toca el origen ni la causa principal de la quiebra del IMSS: La mala administración; la corrupción y el saqueo sindical documentado en el escandaloso abuso del sindicato sobre la institución mediante un contrato colectivo.” (Cámara de Senadores, 1997).

Antes de la entrada en vigor del sexenio de Salinas, el apoyo empresarial para el PRI había disminuido de 51% a 32%. Kessler señala que el Frente Democrático Nacional (FDN) casi había vencido a Salinas en la elección presidencial y el PAN avanzaba como atractivo electoral. Ello llevó a un ambiente político cada vez más democrático obligando al PRI a utilizar la política financiera como estrategia para ofrecer bienes económicos que generaran un nuevo apoyo social y de esa manera seguir manteniendo el poder del partido (Kessler, 1998, p. 230).

5.1.3 Distribución de poder e influencia de los actores en las políticas públicas: El ejecutivo, el sistema financiero y la iniciativa privada

Este apartado integra los intereses de los actores involucrados en el diseño de la reforma previsional de 1995 y analiza sus recursos de poder. El cuadro 12 muestra el grado de interés y distribución de poder de cada uno de los actores detectados. La categorización es una escala de 1 a 3. El 1 indica un interés-poder alto, el 2 un interés-poder medio y 3 un interés-poder bajo. Por otro lado, la posición se operacionaliza con un signo “más”, si el actor estuvo a favor y un signo “menos” si estuvo en contra de la reforma.

Cuadro 10.

Poder e interés de los actores involucrados reforma previsional de 1995

Sector	Subsector	Posición	Poder	Interés
Poder ejecutivo	Presidente de la República	+	1	1
	Secretario de Hacienda	+	1	1
Bancadas Legislativas	PAN	-	2	1
	PRI	+	1	1
	PRD	-	2	1
	PT	-	2	1



Privados con fines de lucro	Bancos e Inversionistas institucionales (Afores)	+	1	1
Organismos Privados	CEDESS	+	2	1
Otros	IMSS	+	1	1
	Académicos	-	3	1
	Sindicatos	+	1	2

Fuente: Elaboración propia

La gráfica 4 presenta en un plano cartesiano los intereses y poder en el juego político de la reforma previsional en 1995. La posición de los actores muestra una amplia cooperación de involucrados. El cuadrante superior izquierdo de la gráfica 4a muestra a los seis actores principales que fungieron como aliados a favor del proyecto: el presidente de la república, el IMSS, la SHCP, el PRI (partido del presidente) y la banca e inversionistas. La inoperancia de movimientos sociales en la aprobación de las reformas los coloca en una posición de “amistad” mientras que los sindicatos fueron simpatizantes de la política pública después de las negociaciones. Por otro lado, el CEDESS en una posición de poder medio e interés alto, funcionó como respaldo técnico al nuevo esquema.

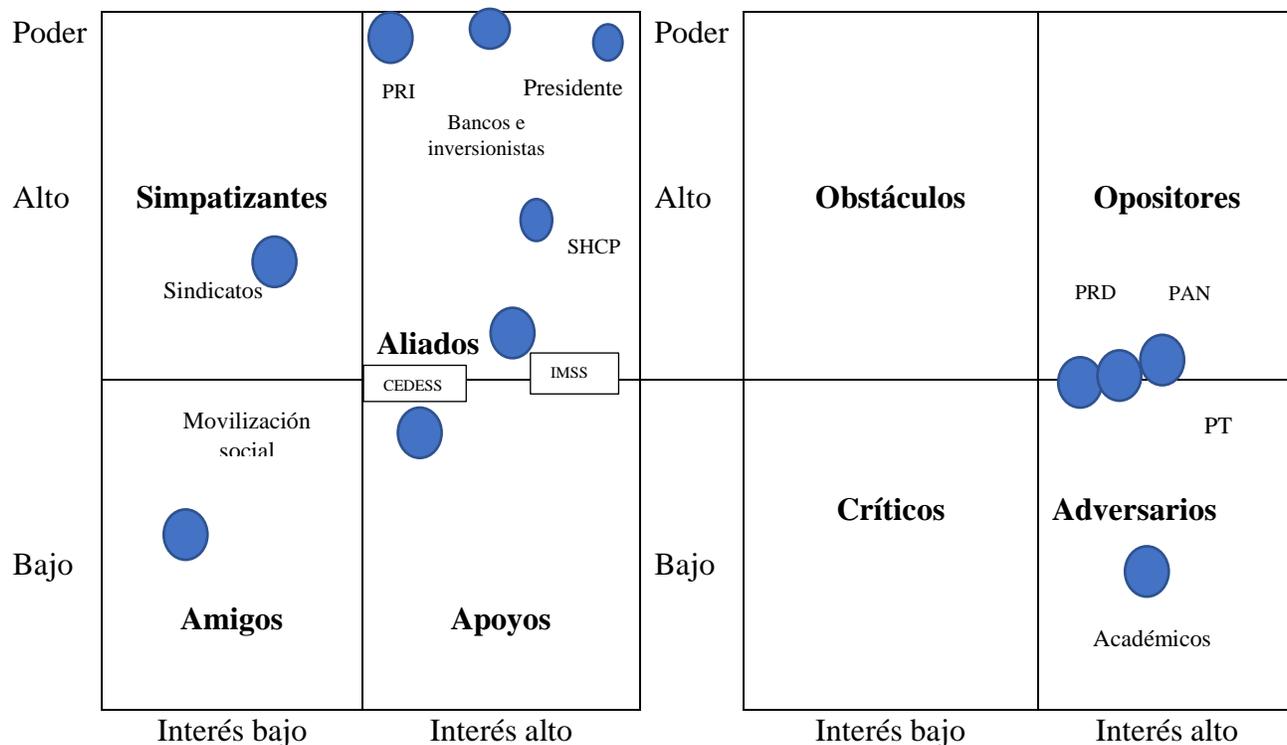
El esquema 4b, representa que el juego no cooperativo muestra tres partidos que fungieron como adversarios y opositores; PT, PAN y PRD. Aunque se debe aclarar que la oposición del PAN fue por motivos diferentes a los otros dos partidos, es decir, consideraba que la reforma estaba “mal hecha”, que era apresurada y que afectaría no solo a los trabajadores sino también a las finanzas públicas. En cambio, el PT y el PRD se oponían a que la administración de los recursos de trabajadores fuera vía privada, de alguna manera estaban siendo coherentes con sus ideales de protección al trabajador y al nacionalismo heredado del PRI.

Grafica 4.

 Representación del juego político
en la iniciativa de ley del SS 1995

4a. Cooperación

4b. No Cooperación



Fuente: Elaboración propia

5.1.3.1 Poder instrumental y estructural respecto a la reforma previsional de 1995

Con anterioridad se definió que el poder estructural puede presentarse implícita o explícitamente en la política económica. Para el caso de las pensiones fue un recurso explícito de los actores para generar el temor de una posible quiebra del IMSS y en consecuencia problemas en las finanzas públicas. Pensaríamos que este recurso podría haber sido usado por el sistema bancario, sin embargo, fueron los altos funcionarios del IMSS y de la SHCP quienes lo utilizaron.

Durante este sexenio la banca había sufrido la nacionalización y privatización en un tiempo muy corto como consecuencia de la crisis de la deuda de 1982. Por esta situación los inversionistas y el sistema financiero carecían de fortaleza, además también tenía fracturas por la

firma de los nuevos tratados comerciales internacionales que los ponían en desventaja competitiva frente al sistema financiero internacional.

En este sentido, el poder estructural de las cámaras empresariales y los bancos influyeron implícitamente en el diseño de la política previsional. Sin necesidad de que ellos alarmaran al ejecutivo, la prevención de problemas económicos futuros vino desde las mismas instituciones del gobierno, principalmente del IMSS. En cuanto a los recursos de la estructura instrumental que puede operarse mediante acciones directas o indirectas, que pueden combinarse y que, además, entre más instrumentos disponibles mayor efectividad encontramos lo siguiente.

5.1.3.2 Vínculos partidistas

Kessler (1999) señala que en 1994 y 1995, el presidencialismo estaba en crisis, de hecho, en dos años el PRI perdería la mayoría en el Congreso que hasta ese momento le había permitido hacer y deshacer en cuanto a la Constitución se refiere.

El panorama económico hizo que el gobierno necesitara recursos para seguir manteniendo el apoyo social, fortalecer el poder de su partido y ganar las próximas elecciones. Se considera que la única manera de mantener el statu quo era formar alianzas con el sistema financiero, mediante la política financiera incumpliendo los principios de mercado y estabilidad macroeconómica (Kessler, 1999, p. 230).

5.1.3.3 Consulta institucionalizada

Para este recurso que además es muy amplio, se utiliza el trabajo de Abrantes y Almeida (2002) sobre la teoría y la práctica de las reformas al sistema de salud en Brasil y México. Al igual que otros sectores en México el enfoque racionalista se hizo presente en otros lugares como

el sistema de salud. Con el sexenio de Miguel de la Madrid las instituciones de salud comenzaron a cambiar. Se creó el FUNSALUD que estaba compuesto por miembros del PRI, empresarios (interesados específicamente en el tema de la salud y en la industria química farmacéutica) y con un amplio apoyo financiero de fundaciones privadas y centros de poder económicos y políticos de Estados Unidos (Abrantes y Almeida, 2002, pp. 982 y 983).

Después de la crisis de 1982 el FUNSALUD se convirtió en un actor social que demandaba un espacio de participación en la toma de decisiones y proponía un cambio en la organización de los servicios de salud bajo una lógica privada. Tiempo después, la fundación fue promotora de una nueva agenda de investigación, afinada con los parámetros de las agencias internacionales de desarrollo, con especial atención del Banco Mundial. En particular se creó un nuevo modelo teórico de sistemas de salud llamado *Pluralismo estructurado* donde el famoso Dr. Julio Frenk fue participe y quien después, en el gobierno de Vicente Fox, fungió como secretario de salud (Abrantes y Almeida, 2002, pp. 983 y 984).

La consulta institucionalizada en el gobierno de Zedillo inicia con este centro de investigación. Los vínculos con empresarios y el PRI, le permitieron participar directamente en las políticas. Fue parte de las comisiones en el contexto de la firma del TLCAN. Participó en la campaña presidencial de Zedillo como integrante de la Comisión de *Elaboración de los Programas del Gobierno* y su influencia fue tan amplia que participó en la creación del CEDESS, logrando que a través de este se asesorara la presidencia (Abrantes y Almeida, 2002, p. 986).

5.1.3.4 Cohesión

Las cámaras empresariales, como la CCE (José Luis Córdoba) y Coparmex (Carlos Abascal) estuvieron presentes en la negociación de la reforma. Ya que el presidente de la república contaba con la mayoría en el Congreso, no fue necesario hacer coaliciones con otros partidos políticos. El PRD y el sindicato de trabajadores del IMSS se movilizaron en las calles, pero no lograron colocar el debate en la agenda pública. Con el paso de los días las manifestaciones y plantones disminuyeron. Según una entrevista realizada por Abrantes (2006) a un miembro de la CTM, Fidel Velázquez impuso sus condiciones para negociar posiciones y que los acuerdos se harían cuando pararan las manifestaciones. Señala que una vez garantizados los beneficios de trabajadores se emitió un boletín manifestando que se había dado marcha atrás a las modificaciones perjudiciales de la iniciativa (La Jornada 9 de diciembre 1995 en Abrantes, 2006).

5.1.3.5 Pericia

La pericia permitió que centros de estudio (Think Tanks) como el CEDESS y el FUNSALUD, hicieran recomendaciones al ejecutivo por medio del secretario de Hacienda y el director del IMSS, que a su vez no tenía dominio pleno sobre los temas de salud, dada su preparación académica y experiencia profesional, completamente alejada de los temas de salud y seguridad social. Sin embargo, tenía un equipo especializado como el Dr. Gabriel Martínez (que hacía análisis actuarial y era promotor del modelo de cuentas individuales) que había estudiado la maestría y doctorado en el extranjero. Estos actores, a través de las investigaciones y estudios, sustentaron técnicamente las posturas de un cambio de esquema.

5.1.3.6 Medios de comunicación

Los medios de comunicación se encargaron de difundir las posibles consecuencias de un quiebre del IMSS y los efectos en las principales variables macroeconómicas. Los argumentos más comunes fueron que en caso de no existir un cambio de modelo se podía incurrir en el colapso del Instituto y con ello en endeudamiento. Además, fue muy señalado que el nuevo modelo era viable y exitoso porque incrementaría el ahorro y beneficiaría en demasía a los trabajadores. Por ejemplo, el 31 de mayo de 1995 el Dr. Borrego señaló para un medio de comunicación que el IMSS no se privatizaría ya que no existían las condiciones económicas, sociales y políticas para hacerlo y aseguró que la seguridad social siempre sería responsabilidad del estado mexicano y que el objetivo mayor de la nueva etapa del IMSS sería la reafirmación de la justicia social y del bienestar de los mexicanos (Diario de Colima, 1995).

5.1.4 Continuidad o cambio en el modelo de pensiones: años noventa

Nacif (2010, p. 52) señala que el Ejecutivo Federal ejerció una influencia dominante sobre otros órganos constitucionales involucrados en el PFPP. Una vez que se pronunciaba por algún cambio, no había otra institución capaz de detener u obligar a modificar su contenido. Por tanto, el presidente definía la agenda legislativa y el papel del Congreso y, por tanto, los otros actores se reducían a revisar y aprobar las iniciativas introducidas.

Los cambios en el sistema previsional fueron posibles gracias al presidencialismo y a un partido hegemónico todavía existente durante 1995.²⁹ Debemos recordar que, durante el presidencialismo, el Ejecutivo Federal era dominante en la formulación de las políticas y en la

²⁹ En la segunda parte de su mandato, el número de iniciativas promovidas por el Ejecutivo habían disminuido de 83 a 32 (Nacif, 2010, p. 57).

toma de decisiones. La nueva ola de reformas estructurales de corte neoliberal puede ser atribuido a dos aspectos; en primer lugar, al cambio de ideología en la nueva generación de presidentes y segundo a los compromisos adquiridos con Estados Unidos en el Consenso de Washington y a la intervención internacional en la crisis de los noventa que dieron lugar préstamos condicionados.

Los cambios estructurales en la política pública en materia de pensiones en 1995 siguen la teoría de política pública, respecto a que los cambios de ideas y del contexto político pueden llevar a cambios estructurales y no incrementales. Sin embargo, otro factor de influencia de alto impacto es la distribución y recursos de poder en el proceso.

5.2. Juego político de los actores y sus instrumentos: intereses dominantes, oposiciones, y resultados del juego político. Continuidad o cambio en el sistema previsional 2020-2021

En 2018 por primera vez y con una amplia participación ciudadana fue electo un presidente de un partido político de izquierda. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 2018-2024 tiene como objetivos prioritarios terminar con la corrupción, recuperar el estado de derecho, separar el poder político del económico, cambiar el paradigma de seguridad, fortalecer la política social para construir bienestar y tener desarrollo sostenible y respecto a la economía, estimular el crecimiento económico, tener finanzas públicas sanas, no incrementar los impuestos, respetar los contratos y alentar la inversión privada, rescatar al sector energético, reactivar la economía, el mercado interno y el empleo.

De forma breve menciona la importancia de establecer una pensión universal para dar seguridad a los mexicanos que no cuentan con una pensión en los sistemas tradicionales. Se propone multiplicar por dos la pensión a los adultos mayores, que sea universal y equivalente a

la mitad de un salario mínimo (López Obrador, 2020). Con respecto al modelo de pensiones de trabajadores formales no se menciona nada.

El tema de las pensiones tomó presencia en los medios de comunicación un mes antes de que Andrés Manuel fuera investido con la banda presidencial. Fernando López Macari presidente del IMEF presentó su propuesta de reforma al sistema de pensiones del IMSS³⁰ como cada sexenio. Sin embargo, había una situación urgente por atender: el diagnóstico de las pensiones evaluaba que más del 76% de las personas de la generación Afore no alcanzaría las 1,250 semanas necesarias para obtener una jubilación y que, además, del 2000 al 2017, la presión por el gasto corriente asociado a pensiones y jubilaciones en el presupuesto había transitado de 1% al 3.5% del PIB, lo que resultaba escandaloso (El Financiero, 2018).

En la entrevista López Macari señaló que estaba próximo a reunirse con la COPARMEX, CCE, CONCANACO y CONCAMIN para platicar de la propuesta y después hacerlo llegar al gabinete de la nueva administración para organizarse y hacer algo en conjunto ya que tenían buena comunicación con el nuevo gobierno y consideraban que habría apertura para hacerlo. De hecho, mencionó que estaba en pláticas con la nueva administración para trabajar en conjunto este tema.

Un año después, Bernardo González Rosas presidente de las Asociación Mexicana de Afore expuso en una entrevista la necesidad de una reforma al modelo del IMSS después de una nota que señalaba que de la primera generación Afore (en 2021), solo el 1% se podría jubilar con los requisitos establecidos en la ley. Aceptó que los resultados no habían sido los esperados y que lo más importante en ese momento eran cambios paramétricos para evitar eventos como los del Movimiento no AFP en Chile. En especial porque el monto que recibirían los trabajadores

³⁰ En espíritu radicaba en elevar la aportación para el retiro, dicha iniciativa fue presentada al Congreso el 25 de septiembre.

por jubilarse era muy inferior al que obtuvieron durante su trayectoria laboral (la expectativa es 30% del salario) (Nmas, 2020).

Atribuyó que las bajas pensiones se debían al bajo ahorro de los trabajadores y consideró que, dado que los salarios son bajos, los de mayores ingresos podrían contribuir más para dar una especie de soporte social a los que menos ganan. También le preguntaron sobre lo que pensaba sobre las propuestas de centralización de las pensiones (Nmas, 2020), pero no le dio importancia pues confirmó que, dada la urgencia del tema, la reacción del gobierno era positiva y ya comenzaba a trabajar con el secretario de Hacienda Arturo Herrera, el jefe de Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social Carlos Noriega Curtis, y Abraham Vela Dib de la CONSAR. Al respecto señaló: *“ellos conocen la urgencia y están trabajando para diseñar una reforma que haga sentido y que resuelva esta emergencia”*.

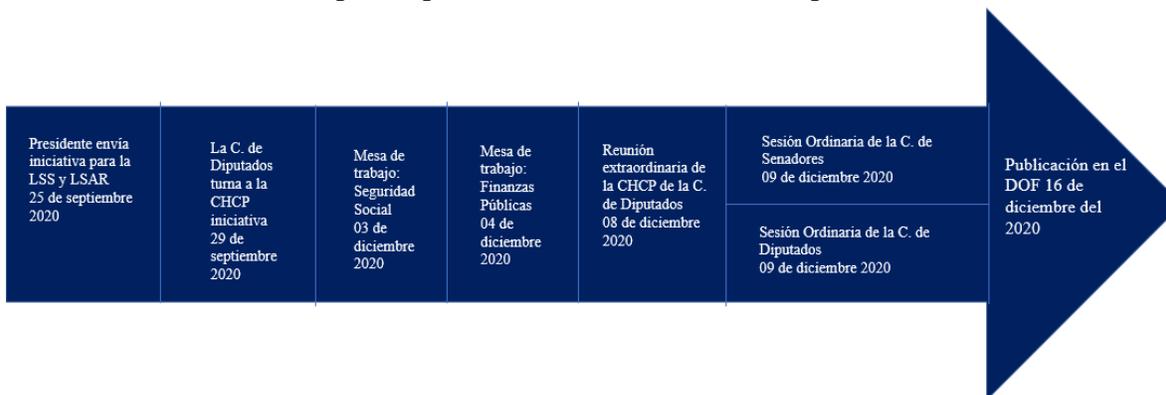
En julio del 2020 el presidente mencionó que durante su mandato haría una reforma al sistema de pensiones, porque de no intervenir los trabajadores jubilados estarían recibiendo “la mitad de su salario”. Andrés Manuel anunció en la conferencia matutina del 20 de junio de 2020 que se enviaría una iniciativa al Congreso con el propósito de fortalecer el sistema de pensiones y lograr incrementar la pensión en un 42%. Reconoció la participación de Carlos Lomelín (CCE), Carlos Aceves (CTM), Ricardo Monreal, Mario Delgado, uno líder del Senado y otro de la Cámara de Diputados, así como de Arturo Herrera (SHCP) y les agradeció por apoyar la reforma. Carlos Salazar Lomelín que en ese momento era presidente del CCE, fue reconocido por el presidente por negociar la reforma de pensiones durante su diseño y convencer al empresariado de incrementar sus contribuciones (Gobierno de México, 2020).

Después de establecerse el tema en la agenda pública, se llevó a cabo el diseño y discusión interna, así como de la revisión legal de la misma y para el 25 de septiembre la

iniciativa de la LSS y LSAR fue enviada al Congreso. Cuatro días después la mesa directiva de la C. de Diputados turnó la iniciativa a la Comisión de Hacienda y Crédito Público (CHCP) para dictamen y la Comisión de Seguridad Social para opinión. El proceso legislativo fue rápido a pesar de ser un tema de gran envergadura para millones de trabajadores (ver Diagrama 8).

Diagrama 8.

Línea de tiempo del proceso de reforma al sistema previsional 2020



Fuente: Elaboración propia

El 3 de diciembre la CHCP dirigida por Patricia Terraza Baca del grupo parlamentario del PAN organizó dos mesas de trabajo; una de seguridad social y otra de finanzas públicas, con una participación de actores muy diversa, entre ellos; diputados de diferentes grupos parlamentarios (siendo la representante de la CHCP la única que permanecía al PAN), funcionarios públicos del IMSS, CONSAR, SHCP entre ellos Carlos Noriega; representantes de la CCE como COPARMEX, CONCAMIN y Afores. Académicos entre ellos Berenice Ramírez, Arturo Huerta, investigadores del CIDE y sindicatos como el de Telefonistas de la República Mexicana (STRM) y el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM). Además, participaron consultorías y think tanks como el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF), Fundación de Estudios Financieros (FUNDEF), Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), Consejos Escolares de Participación Social (CEPS), Asociación de Bancos de México (ABM), Asociación

Mexicana de Instituciones Bursátiles (AMIB), MAAT consultores, Asociación Mexicana de Actuarios Consultores (AMAC), Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS), Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufactura de Exportación (INDEX), Asociación Nacional de Abogados de Empresa (ANADE), Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP), entre otros (Cámara de Diputados, 2020a).

El 42% de los participantes en la mesa de seguridad social pertenecía a la iniciativa privada donde destacaron las consultoras (dedicadas a estudios actuariales), 24% fueron instituciones públicas con mayoría de la SHCP. Sobre la participación de partidos políticos, que equivalían al 17%, el 8% era de MORENA, 3% del PRI, 3% del PT y 3% del PRD. Del total de participantes, el 79% estaba a favor de la iniciativa. Cabe destacar que, a pesar de ser una mesa de seguridad social, solo un participante se enfocó en hablar sobre la seguridad social y el acceso a las pensiones en México.

El segundo día se realizó la mesa de finanzas donde participaron los mismos funcionarios, representantes y composición. Esta mesa tuvo como objetivo analizar la viabilidad financiera y actuarial de la reforma. Por esta razón, las consultoras tuvieron más participación. La mayoría de las opiniones fueron a favor de la iniciativa, pero muchos criticaron que la iniciativa no estuviera acompañada de los costos fiscales incurridos en su implementación (Cámara de Diputados, 2020b).

En las mismas fechas el presidente de la República envió un mensaje al Congreso pidiendo agilizar el proceso de aprobación:

Acuérdense que el sector empresarial aceptó, y esto hay que reconocerlo, aumentar el pago de sus cuotas para que los trabajadores puedan jubilarse con un mejor ingreso porque la reforma de 1997 estuvo muy mal concebida... con esa ley, los trabajadores alcanzarían cuando mucho la mitad de

su salario, si no es que menos”, indicó López Obrador en su conferencia matutina desde Palacio Nacional ... ¿Cuáles son las ventajas para quienes administran las Afores? Primero, que se les garantiza que ellos van a seguir manejando estos fondos, no hay estatismo, es decir, que regrese el sistema de antes, de que era el Estado el que administraba las pensiones, **decidimos que sigan estas administradoras**, pero que no abusen y que se estandarice, que se cobre lo que se cobra en otros países, que no sean abusivos en cuanto al cobro de estos fondos, del manejo de estos fondos (Nmas, 2020).

Transcurridos cinco días la CHCP realizó una reunión extraordinaria para dictaminar la iniciativa. De los 25 diputados que participaron en la sesión 22 votaron a favor y 3 se abstuvieron. De estos, el 73% de los diputados correspondían al partido Morena, 4% a Movimiento Ciudadano, 12% al PAN, 4% al PRD y 8% al PRI. Las abstenciones fueron por parte de los diputados del PRI y PRD.

Al día siguiente se llevó a cabo la sesión ordinaria de la C. de Diputados donde se reservaron para discusión en lo particular los siguientes artículos; para la LSS 139, 151, 154, 157, 158, 159, 162, 164, 165, 168, 170, 190, 192 y 193 y para la LSAR el 37. La votación de los artículos no reservados fue como sigue; 441 a favor, 6 abstenciones y 13 en contra. La votación final fue a favor de la iniciativa sin modificaciones.

El mismo día que se aprobó en la C. de Diputados fue remitida una minuta al Senado pidiendo que se aprobara a la brevedad. El debate en la Cámara fue nulo y el cien por ciento de los senadores votó a favor. Solo Minerva Hernández, senadora del PAN presentó la reserva al artículo 37 de la LSAR (referente a las comisiones de las administradoras) pero su petición fue rechazada y así la iniciativa presidencial fue aprobada *fast track*.

Cuadro 11.
Votación de la LSS y LSAR 2020: Cámara de Diputados

Partido Político	A favor	En contra	Abstención
Morena	232	0	1
PAN	4	68	1
PT	41	0	0
PRD	0	11	0
PRI	0	44	0
Movimiento Ciudadano	27	0	0
Encuentro Social	23	0	1
Partido Verde	9	0	0
Independiente	0	1	0
Total	336	124	3

Fuente: Elaboración propia con información del Congreso de la Unión

Cuadro 12.
Votación de la LSS y LSAR 2020: Cámara de Senadores

Partido Político	A favor	En contra	Abstención
Morena	46	0	0
PAN	18	0	0
PT	4	0	0
PRD	3	0	0
PRI	6	0	0
Movimiento Ciudadano	7	0	0
Encuentro Social	3	0	0
Partido Verde	6	0	0
Independiente	2	0	0
Total	95	0	0

Fuente: Elaboración propia con información del Congreso de la Unión

El 16 de diciembre de 2020 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) para entrar en vigor el 2021.

5.2.1 Intereses de los actores involucrados

Este apartado analiza los intereses de los actores involucrados en el PFPP a través de sus participaciones en entrevistas, mesas de trabajo y sesiones en el Congreso. A comparación con la reforma de 1995, el número de involucrados incrementó considerablemente, especialmente, las

consultorías y asociaciones en favor del modelo de contribución definida. Sin embargo, el número de actores no fue un obstáculo para la cooperación ya que la mayoría fueron aliados, simpatizantes o fieles al modelo. La siguiente tabla muestra la lista de los intereses detectados.

La mayoría de los actores que participaron coincidían en el interés económico e ideológico esto evitó un verdadero diálogo para valorar la viabilidad del modelo y las opciones para modificarlo. Otros tantos consideraban que el modelo de cuentas individuales con administración privada eran el mejor para mantener la estabilidad macroeconómica. En múltiples ocasiones la participación de individuos representantes de los actores económicos señaló la satisfacción y tranquilidad de mantener el modelo. A continuación, se presentan las ideas principales de los actores y los intereses dominantes en el juego.

Cuadro 13.
Intereses de los actores involucrados 2020

Sector	Subsector	Interés
Poder ejecutivo	Presidente	Interés político- ideológico de incrementar la cobertura y asegurar un ingreso a los trabajadores mexicanos
	Secretario de Hacienda	Interés ideológico de mantener el modelo de cuentas individuales Interés político- económico de mantener la estabilidad en el sistema financiero y en las finanzas públicas
Bancadas Legislativas	PAN	Interés político-ideológico de mantener el modelo de cuentas individuales Interés económico de que no se incremente la aportación patronal Interés económico para que no disminuyan las comisiones Interés político- económico de mantener la estabilidad en el sistema financiero
	PRI	Interés político-ideológico de mantener el modelo de cuentas individuales Interés económico para que no disminuyan las comisiones Interés político- económico de mantener la estabilidad en el sistema financiero



	PRD	<p>Interés ideológico de ejercer cambios en el modelo de cuentas individuales</p> <p>Interés político ideológico de incrementar la cobertura y el monto de la pensión a los trabajadores</p>
	PT	<p>Interés político de mantener el modelo de cuentas individuales para apoyar al presidente.</p> <p>Interés ideológico de ejercer cambios en el modelo de cuentas individuales</p> <p>Interés político de que el Estado participe en la administración de los fondos de pensiones</p> <p>Interés político ideológico de incrementar la cobertura y el monto a los trabajadores</p>
	MORENA	<p>Interés político de mantener el modelo de cuentas individuales para apoyar al presidente.</p> <p>Interés político e ideológico de incrementar la cobertura y el monto a los trabajadores.</p> <p>Interés político-ideológico de ejercer cambios en el modelo de cuentas individuales</p>
Privados con fines de lucro	AFORES	<p>Interés económico de mantener el negocio de las afores sin modificaciones perjudiciales para la industria</p> <p>Interés político-ideológico de mantener el modelo de cuentas individuales sin cambios</p>
Otros	CTM	<p>Interés político de mantener el modelo de cuentas individuales para apoyar al presidente.</p> <p>Interés político-ideológico de que se incremente la aportación patronal</p>
	CONCAMIN	<p>Interés económico de no incrementar el aporte a los empleadores</p> <p>Interés económico de que no se incremente la aportación patronal</p> <p>Interés político-ideológico de mantener el modelo de cuentas individuales sin cambios</p> <p>Interés económico para que no disminuyan las comisiones</p>
	CCE	<p>Interés político-ideológico de mantener el modelo de cuentas individuales sin cambios</p> <p>Interés económico de que no se incremente la aportación patronal</p>
	Consultores y Actuarios	<p>Interés político-económico de mantener la estabilidad en las finanzas públicas</p> <p>Interés político-ideológico de mantener el modelo de cuentas individuales sin cambios</p>
	IMEF	<p>Interés político-económico de mantener la estabilidad en las finanzas públicas</p>



	Interés político-ideológico de mantener el modelo de cuentas individuales sin cambios Interés económico para que no disminuyan las comisiones
CONSAR	Interés político-ideológico de mantener el modelo de cuentas individuales sin cambios Interés económico para que no disminuyan las comisiones
IMSS	Interés político-ideológico de incrementar la cobertura de los trabajadores mexicanos
CEEY	Interés político-ideológico de incrementar la cobertura de los trabajadores mexicanos Interés económico de que no se incremente la aportación patronal Interés político-ideológico de mantener el modelo de cuentas individuales sin cambios
Investigadores	Interés político - ideológico de cambiar el modelo de cuentas individuales
Sociedad Civil	Interés político - ideológico de cambiar el modelo de cuentas individuales

Fuente: Elaboración propia con base en Bárcenas (2018)

5.2.1.1 Poder ejecutivo: presidente de la República

El discurso del ejecutivo se ha mantenido en contra del influyentísimo y corrupción de las cúpulas empresariales y las mafias del poder y propuso separar lo político del económico (El Universal, 2019). Así está establecido en su PND:

Durante décadas, el poder político en México ha sido distorsionado y pervertido por la connivencia entre equipos de gobierno y grupos empresariales, hasta el punto en que se hizo imposible distinguir entre unos y otros. De esa manera, las instituciones gubernamentales fueron puestas al servicio de los intereses corporativos y usadas para la creación, consolidación y expansión de fortunas, en tanto que diversos consorcios han disfrutado en los hechos de una perversa proyección política, legislativa, judicial y administrativa (PND, 2019).

Más allá del discurso, en los hechos, diversos empresarios ocuparon cargos públicos al inicio de su administración. Desde su campaña en 2018, dejó ver que el apoyo de empresarios mexicanos hacia López Obrador tomaría un rumbo diferente. A diferencia de las elecciones anteriores (2006 y 2012), fue evidente el respaldo de empresarios como el de Marcos Fastlicht Sackler, Emilio Azcárraga Jean, Alfonso Romo Garza, Miguel Torruco (consuegro de Carlos Slim), Raúl Elenes Angulo, Jaime Bonilla, Adrián Rodríguez Macedo, Isaac Masri y Esteban Moctezuma que no es empresario, pero sí un político ligado a la iniciativa privada y que había sido presidente ejecutivo de Fundación Azteca (El Universal, 2017).

Uno de sus más allegados fue Alfonso Romo que en su momento fue nombrado jefe de la Oficina de la Presidencia de México, y responsable de reclutamientos en posiciones administrativas importantes como fue el nombramiento del empresario e inexperto en el tema Eugenio Nájera Solorzano, director general del Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) y Nacional Financiera (Nafin). En muchas ocasiones López Obrador mostró su descontento e inconformidad con el sistema financiero y fue muy crítico con la creación del Fobaproa. En el PND, destacó:

Un puñado de empresas y de magnates acapararon el exiguo crecimiento económico y la riqueza jamás llegó a los sectores mayoritarios de la población... El ejemplo más claro de lo anterior es el atraco que se cometió en el sexenio de Ernesto Zedillo con el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), que encubrió los desvíos y los desfalcos perpetrados por un grupo de banqueros, financieros y empresarios y transfirió la deuda resultante al conjunto de la población (PND, 2019).

En su Proyecto de la Nación (PdN) 2018 mostró un posicionamiento totalmente a favor de evitar conflictos de interés económico o financieros en la vida pública porque influyen en el desempeño de los cargos públicos y alejan sus decisiones de la imparcialidad, es decir, se manifestó en contra de la corrupción. Además, también incorporó un apartado sobre un programa anticorrupción en los sectores fiscal y financiero, donde señala:

Los bancos y las instituciones financieras no son las víctimas, sino los principales responsables y beneficiarios del total descontrol en materia de lavado de dinero que existe en el país. Aun antes de su oscuro papel en las elecciones presidenciales de 2012, el conocido Grupo Financiero Monex ya se había visto involucrado en numerosos escándalos de lavado de dinero en años recientes... El Congreso de Estados Unidos también ya ha documentado que, entre 2007 y 2008, la filial de HSBC en México envió irregularmente más de 7 mil millones de dólares en efectivo a sus oficinas centrales. Y, en 2012, los legisladores de Washington exigieron una amplia investigación de las prácticas de lavado de dinero de Walmart y su banco en México... Éstos son algunos de los casos en que la impunidad privada es especialmente problemática debido a la recurrencia con que las corporaciones financieras, en colusión con las autoridades, delinquen en los mismos términos año tras año (PdN, 2018).

En el proyecto se menciona como línea de acción el aumento de los controles sobre banqueros y financieros e instauración de nuevas sanciones a los servidores públicos que colaboraran con esos delitos. En otro momento, el presidente también había mencionado que los Organismos Internacionales como el FMI ya no dictaban la agenda de la política económica (El Universal, 2021). Sobre la competencia bancaria su objetivo fue incrementar la oferta de bancos

para impedir la concentración de los activos, mediante la modificación de las normas regulatorias y de supervisión a las instituciones financieras (Jiménez, 2018).

Entre otros aspectos, si hacemos una comparación entre el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Proyecto de la Nación de López Obrador observamos una especie de flexibilización respecto a los poderes económicos. De la misma forma pareciera que conforme pasa el tiempo, el presidente ha relajado uno de sus tres lemas de campaña: poner el poder político sobre el económico. Respecto a “primero los pobres” y “terminar con la corrupción e impunidad” se han visto avances. Estos objetivos pudieron ser más sencillos de cumplirse porque no requieren negociaciones con grandes estructuras de poder, como lo es el poder económico-financiero.

El interés del presidente por hacer modificaciones a la LSS y LSAR no se avizó ni en el PdN ni en el PND. Sin embargo, al igual que en 1995, se asumía que de no tomar medidas habría consecuencias muy graves. Tanto Zedillo como AMLO se vieron obligados a prestar atención al tema de pensiones. En la primera administración, se argumentó un quiebre del IMSS debido a las fuertes cantidades monetarias requeridas para cumplir con los pagos de pensiones. En el gobierno de Andrés Manuel por la posible crisis social que provocaría que sólo el 1% de los trabajadores formales que ingresó a cuentas individuales tendrían derecho a recibir su pensión (CONSAR, 2019).

El interés del presidente era evitar movimientos sociales al inicio de su administración, pero sobre todo no pondría en duda su mandato al no cumplir con su primer estandarte *primero los pobres*. A pesar de ser un duro crítico del sistema financiero y de las altas ganancias generadas a costa de los trabajadores formales, la iniciativa que mandó al Congreso dejó mucho que desear sobre todo porque dio prioridad a la estabilidad económica y los intereses de las Afores. Podemos señalar que, aunque no se enfrentó al sistema financiero, la reforma buscaba

incrementar la cobertura al flexibilizar los lineamientos para adquirir una pensión contributiva y aumentar el monto de las contribuciones.

5.2.1.2 Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Desde la SHCP nacieron los cambios más importantes en lo que se refiere a los modelos de pensiones. Por esta razón, la ideología es de gran importancia ya que marca la pauta para su diseño. El interés de esta institución a través de los secretarios de Hacienda ha mostrado un gran empeño por mantener la estabilidad económica y financiera del país.

Durante este sexenio hemos sido testigos de algunos roces entre López Obrador y sus secretarios de Hacienda. En la campaña presidencial se comunicó que Carlos Urzúa sería el dirigente de esta entidad lo que causó buenas expectativas en los mercados financieros y a las cámaras empresariales. Esta certidumbre y confianza se atribuye a la escuela de pensamiento de Urzúa que se inclina por el libre mercado (López Obrador, s.f). Sin embargo, los planes de AMLO para controlar el presupuesto, entre otras acciones relacionadas a lo mismo, fracturaron la relación con el secretario de Hacienda quien mostró su total desacuerdo y posteriormente presentó su renuncia criticando fuertemente las decisiones del ejecutivo.

La renuncia de Urzúa no necesariamente implicó la salida de su equipo, muchos de ellos se quedaron en el gobierno como Abraham Vela Dib y Noriega Curtis (quienes hasta el momento participaban en la construcción de la reforma de pensiones). Sus cargos, director de la CONSAR y jefe de la Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social de la SHCP (USPSS), respectivamente.

Arturo Herrera reemplazo a Urzúa en el cargo. Ambos personajes habían sido secretarios de Finanzas durante el Gobierno del Distrito Federal de López Obrador y consultores del Banco

Mundial. Sus intereses no tenían mucha diferencia y a pesar de que el sector empresarial también vio con buenos ojos al nuevo secretario, podría decirse que en temas fiscales Herrera era menos flexible que su antecesor. Este cambio de secretarios en realidad no trajo un nuevo abanico de ideas, de hecho, Herrera también estaba a favor del modelo³¹ y tenía vínculos con el Banco Mundial, entidad que fuera el gran impulsor del modelo de cuentas individuales en los noventa.

Los intereses de Arturo Herrera, estaban alineados con la continuidad del modelo de cuentas individuales, sus intereses principales fueron dos; el primero, mantener el statu quo de la macroeconomía y por tanto de los mercados financieros (recordemos que tras el anuncio de su nombramiento como Secretario de Hacienda señaló que los mercados a él también “lo querían”, refiriéndose a la estabilidad que le daba a los mercados un personaje como Urzúa) y el segundo, cumplir las instrucciones del presidente y lograr algún beneficio para los trabajadores formales mexicanos manteniendo el esquema. Esto coincide con la versión final de la iniciativa, orientada a evitar incertidumbre y fuga de capitales y por el otro beneficiar a los trabajadores (aunque en menor medida que con otro modelo).

El Dr. Carlos Noriega Curtis, maestro y doctor en economía por la Universidad de Rochester, quien anteriormente había sido presidente ejecutivo de AMAFORE hasta 2018 y que a principios de 2019 había sido nombrado el jefe de la USPSS de la SHCP fue un participante activo en el diseño de la reforma, de hecho, no era la primera vez que buscaba darle continuidad al modelo y proteger los intereses de las Afores. Desde diferentes cargos públicos o privados, su participación en la vida política ha sido clave y como representante de las Afores lo ha sido aún más. Fue un actor clave para la construcción de la reforma de 2020 y la reforma del 1997. El exfuncionario inició su carrera en el sector público donde laboró como jefe de asesores del

³¹ En una conferencia realizada el 1 de junio del 2022 por la FLACSO México se le preguntó sobre la decisión de mantener el modelo y señaló que, dadas las condiciones y reglas económicas, había sido el mejor modelo que se había negociado.

subsecretario de Hacienda y director de Planeación Hacendaria en la SHCP durante el gobierno de Ernesto Zedillo. Su trayectoria académica, pero sobre todo laboral, explica los intereses ideológicos y económicos. Durante las mesas de trabajo dejó en evidencia sus preferencias:

El sistema de pensiones debe reflejar dos cosas; la realidad objetiva de la esperanza de vida y la demografía de la sociedad y en segundo, la solidaridad y equidad, de tal manera que las pensiones no solo atiendan al cambio demográfico si no a las aspiraciones de un sistema equitativo que reconozca diferencias de género y la estructura del mercado laboral (Cámara de Diputados, 2020a).

Noriega Curtis y Vela Dib, buscaban que el tope a las comisiones fuera 0.7% para acercarse al estándar internacional del 0.8% (recordemos que hasta ese momento las comisiones se encontraban en 0.98%). Sin embargo, no lo lograron y el tope quedó en 0.57%. Un mes después de aprobar la iniciativa Curtis presentó su renuncia (Business Insider México, 2020). Algunos lo atribuyeron a que quedó en malos términos con Arturo Herrera por no mantener intactas las comisiones de las Afores. Otros lo atribuyeron a que ya había logrado su objetivo: mantener el modelo (Maldonado, 2021).

5.2.1.3 Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS)

En octubre de 2019, Zoé Robledo director general del Instituto Mexicano de Seguro Social en la clausura de la cuarta Convención Nacional de Afores llamó a reflexionar sobre los resultados que ha tenido la reforma de 1997 y pensar en la posibilidad de una reforma integral del modelo. Señaló que era necesario pasar de las discusiones financieras al debate sobre su impacto social: “Desde el Instituto estamos conscientes de este problema, si queremos que haya

un cambio debemos empezar en casa, acatando cualquier nuevo modelo, la ley y sus disposiciones y ser garantes de las mejores prácticas” (Robledo, 2019).

Después de esas declaraciones fue casi invisible durante el PF de la reforma previsional. Solo el Titular de la Unidad de Prestaciones Económicas del Trabajo del IMSS, José David Méndez Santa Cruz llamó a hacer modificaciones de índole paramétrica como la disminución de las semanas cotizadas, además, de posicionarse en contra del modelo de 1973 (esquema de beneficio definido):

Al ser el único participante en el debate y ante la ausencia del director del IMSS podemos afirmar que la institución tenía interés (sólo en la retórica) político-ideológico de incrementar la cobertura de los trabajadores mexicanos pero que en los hechos su invisibilidad se interpretaba como estar a favor de darle continuidad al modelo y en menor medida el de mejorar la cobertura y el beneficio sin incurrir en cambios estructurales.

5.2.1.4 Think tanks y consultorías

Las consultorías y think tanks crecieron bastante en los últimos veinte años, por esa razón su presencia cada vez ha sido mayor en los medios de comunicación y en el debate. Los intereses de estos centros no son tan complicados de descifrar pues muchas de ellas son financiadas por la iniciativa privada y sus intereses pueden ser sesgados y totalmente en favor de quien los financia (Nuevo Poder, 2015). Además, como se expuso en el capítulo anterior, estos centros de investigación nacieron con una base ideológica de racionalidad y maximización de beneficio y por lo cual, se inclinan hacia modelos de contribución definida con recursos privados.

5.2.2 Asociación Mexicana de Actuarios Consultores (AMAC)

La Asociación Mexicana de Actuarios Consultores (AMAC), señaló que esta reforma era una de gran calado pero que no era un sistema de pensiones y que debía buscar la manera de incrementar el ahorro voluntario (mismo argumento que los actores utilizaron en 1995 para aprobar la reforma). En 2018 presentó una propuesta cuyos lineamientos consistían en la creación del Sistema Nacional de Pensiones para integrar los modelos de pensiones del IMSS e ISSSTE, recaudar ingresos mediante impuestos al consumo para ser destinados a la pensión universal, eliminar la pensión mínima garantizada y una Ley de Impuesto sobre la Renta que estableciera un marco fiscal para motivar el ahorro voluntario. Otro aspecto que también proponían y que se llevaron a cabo en este gobierno fue la pensión universal y la modificación al artículo cuarto de la Constitución referente a la seguridad social (AMAC, s.f.).

5.2.3 Sindicatos y sociedad civil

La presencia de los sindicatos fue muy débil. Entre los participantes estuvieron STUNAM, STRM y CTM. El secretario general del Sindicato de Trabajadores de la UNAM Agustín Rodríguez Fuentes acusó de no hacer extensiva la invitación para que trabajadores participaran en la iniciativa. Además, mostró su desacuerdo en darle continuidad al modelo y llamó a la reflexión para hacer un sistema de pensiones solidario. Por otro lado, José Luis Téllez Ortega en representación del secretario general del STRM llamó a garantizar una pensión integral de largo plazo y que las pensiones dejaran de tasarse en UMA.

Juan Carlos Hernández Lepe de la Coordinación Nacional de Organizaciones Sociales en defensa de la Seguridad Social Solidaria (CNOSDSS) señaló que había presentado una iniciativa el 9 de septiembre 2020 a la Cámara de Diputados; no obstante, se había rechazado. Esta

iniciativa buscaba la eliminación del SAR, restituir un sistema de beneficio definido, sustituir a la CONSAR, eliminar el ISR de las pensiones y garantizar una pensión del noventa por ciento.

Por último, José Luis Carazo, secretario de trabajo de la CTM, se mostró a favor del proyecto y llamó a tomar en cuenta a los trabajadores ilegales en Estados Unidos y a los informales. La Confederación de Trabajadores históricamente siempre ha tenido el mismo interés: su sobrevivencia. El principal objetivo no es hacer política si no sobrevivir y sobre todo en momentos donde se atraviesan cambios en el contexto político y experimentan una gran debilidad con en este caso.

Los intereses de la representación ciudadana fueron invisibles, situación que puede atribuirse al alcance de esta reforma. Donde solo se considera a los trabajadores formales que cotizan en el IMSS, también a la desinformación sobre los modelos de pensiones y porque el modelo bajo los nuevos términos tenía más beneficios que el anterior. En cuanto a los académicos un actor principal fue la Dra. Berenice Ramírez, que participó en las mesas de trabajo de la CHCP, Organismos Interamericanos y medios de comunicación. El interés que ha mostrado su equipo siempre ha sido en pro de un cambio de modelo.

Otros académicos y personajes que se subieron a la discusión de las reformas a la LSAR y LSS fue Gibran Ramírez que en su momento era secretario general de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) pero que, al ser ignorada su propuesta en materia de pensiones dejó de participar en toda la discusión durante el proceso de formulación y aprobación.

5.2.4 Iniciativa privada

Después de la creación del SAR 92 y de las Afores en 1995, los grupos financieros comenzaron a tener grandes beneficios económicos. Con el paso del tiempo, se fueron fortaleciendo, lucrando con los ingresos de los trabajadores. A diferencia del pago de las pensiones que se postergaron hasta 2021, los dividendos para estas empresas se pagaron desde que se creó el SAR (Martínez, 2019).

El incremento exponencial de sus rendimientos gracias al negocio que comenzaron en 1997, su concentración (oligopolio), aunado a la corrupción y captura del Estado (por medio de instrumentos como puertas giratorias y reclutamiento) han permitido que las Afores fortalezcan su poder estructural e instrumental para darle continuidad al modelo.

Para grandes proyectos de inversión, las Afores son el vehículo ideal. A través de la gestión de los fondos que manejan, se han realizado proyectos de gran envergadura, por ejemplo, en las áreas de infraestructura carretera (OHL) o de energía (energías renovables y cogeneración). Cabe mencionar que, de acuerdo con el director de la CFE, tanto las Afores como la banca de desarrollo financiaron proyectos de auto abasto a grandes corporativos como Walmart, Chedraui, Oxxo, Telmex, Telcel, entre otros (Alegría, 2021).

Incluso el sistema financiero forma parte integral del Consejo Coordinador Empresarial. Actualmente, de los siete asociados (CONCAMIN, CONCANACO, COPARMEX, AMIS, CMN, CNA y ABM), uno es la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS) y el otro es, la Asociación de Bancos de México (ABM) y como afiliado especial esta la Asociación Mexicana de Afores (AMAFORE). Muchas de estas empresas fueron partícipes de las mesas de trabajo de la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

A pesar de que las Afores se quejaron por el tope que se estableció y de su amenaza de que quebrarían lograron mantener la administración de los fondos. Después de un año de la implementación de la reforma aún muestran inconformidades, tal es el caso de Salinas Pliego dueño de Afore Azteca quien interpuso un amparo para evitar el tope de comisiones, pero no tuvo éxito (El CEO, 2021) (El Herald, 2021).

5.2.5 Consejo Coordinador Empresarial (CCE)

La CCE tenía el interés de mantener el modelo y de que no se incrementaran los aportes patronales, pero era inevitable negociar con el gobierno federal y más aún por las relaciones que se comenzaban a fortalecer con López Obrador. Salazar Lomelín comentó en alguna ocasión que 12 organizaciones que conformaban el sector empresarial coordinados a través del CCE, mostraron el apoyo irrestricto a la propuesta (Gobierno de México, 2020). Dos días después el secretario de Hacienda, reconoció que la SHCP llevaba un año negociando la reforma con la industria privada.

Pedro Sánchez Cuervo, presidente de la Comisión de SS y pensiones del Consejo Coordinador Empresarial señaló en las mesas de trabajo:

Hemos trabajado en colaboración del congreso del trabajo un análisis preliminar para no comprometer a las futuras generaciones de mexicanos, mejorar las condiciones de retiro de trabajadores cuya primera fecha de inscripción se da después del 1 julio de 1997, y que tiene acceso” ... “Nivelar a resultados internacionales, establecer un mecanismo que sea financiera y fiscalmente responsable. Sería ideal que se evalué la conveniencia de un mecanismo de ahorro voluntario que permitiría incrementar de forma muy sólida el ahorro de trabajadores (Cámara de Diputados, 2020a).

5.2.6 Bancada Legislativa

El abril de 2020 el presidente nacional de Morena, Mario Delgado, en un programa de televisión reconoció que el modelo de cuentas individuales se debía echar para atrás pero que no podía hacerse todo al mismo tiempo ya que el esfuerzo fiscal era muy grande (Ramírez Reyes, 2020).

El contrapeso político del presidente es la coalición *Va por México*, integrada por el PAN, PRI y PRD, que además tenía intereses encontrados. Por un lado, el PRD se posicionó en contra de la reforma como lo hizo en 1995.³² Aunque no presentó ninguna iniciativa, reafirmando su rechazo al sistema de capitalización individual. El PAN defendió en todo momento los intereses de los bancos y las Afores y estaba en total desacuerdo con la disminución de las comisiones. Mientras el PRI tuvo una posición contradictoria en el discurso, pero en la práctica estaba totalmente a favor de la continuidad del modelo, pero en contra de la disminución de comisiones. El PAN, por ejemplo, señalaba que se debían revisar las comisiones porque podrían afectar la competencia internacional y la productividad de la inversión pública. El PRD señaló que esta reforma solo estaba pateando el bote y no se estaba tratando el problema desde la raíz: los intereses y ganancias que traía la privatización de las pensiones. Por otro lado, los intereses de la coalición *Juntos Haremos Historia* buscaban aprobar las iniciativas del ejecutivo.

Aunque había diversas posiciones en los partidos políticos, la legislatura LXIV tenía el 60% de los votos con la coalición *Juntos haremos historia*, misma que había hecho llegar a

³² En 1995 el PRD mostró su desacuerdo por apresurar la aprobación de la reforma lo que evitaba analizar las posibles ventajas o desventajas sobre los trabajadores. Además, se denunció que se estaba pasando de una concepción de derechos sociales a la privatización y mercantilización de las pensiones (SSP, 2007, p. 313).

López Obrador a la presidencia. Esto favorecía por completo la aprobación de iniciativas de ley del gobierno federal.

5.2.6.1 Cámara de Diputados

MORENA

Pablo Gómez Álvarez señaló:

...quisiéramos una reforma más profunda para dignificar las pensiones, en este momento estamos planteando una reforma de urgencia que va a beneficiar a muchos trabajadores en los próximos años, lo que más objetan las oposiciones son los intereses de los dueños de las afores porque ellos representan a los dueños de las afores, no representan a los trabajadores, lo que les preocupa es que bajen las comisiones que cobran las afores por administrar los fondos individuales de los trabajadores”...”Entonces de manera especial para la reforma del artículo 35 de este proyecto pedimos el voto en conciencia, en la defensa y justicia para que dejen de asaltar y robar a los trabajadores de México con esas comisiones altísimas de las Afores.

PRD

El interés y posición de José Covarrubias del grupo parlamentario PRD se revela a partir del siguiente comentario “No es rescatando el modelo fallido de las afores como vamos a darle viabilidad a la SS que el país necesita, no es pateando el bote con más reformas neoliberales como vamos a dar certeza a trabajadores, pensionados y sus beneficiarios”.

Antonio Ortega Martínez criticó a la CHCP atribuyendo que el dictamen presentado era idéntico a la que envió el ejecutivo y que se estaba incumpliendo la promesa de legislar la gran reforma al sistema de pensiones. Además, no se había cumplido el acuerdo de diálogo nacional, amplio y abierto a toda la sociedad para construir una solución integral. Señaló:

El dictamen es inconsecuente con la afirmación del presidente que señaló que la reforma neoliberal del 97 que instituyó el sistema de cuentas individuales de retiro administrada por las Afores perjudicó a los trabajadores, pues bien, el modelo se conserva intocado” ... “A más de dos décadas del funcionamiento del SAR nadie puede afirmar que es sustentable financieramente, pero está demostrado que ha tenido y seguirá teniendo un gran costo fiscal sin garantizar pensiones suficientes ante el envejecimiento poblacional.” ... “el Estado está nuevamente asumiendo los costos del fracaso de la capitalización individual y manteniendo intacto ese negocio, que impone enormes cargas fiscales.

Por otro lado, Guadalupe Aguilera Rojas argumentó:

El dictamen de la CHCP que se encuentra en discusión proviene de una iniciativa presentada por el presidente de la república que por su naturaleza pudo haber sido presentada por cualquiera de sus predecesores al igual que las reformas paramétricas que siguieron a las reformas privatizadoras, solo tratan de corregir fallas del sistema actual las cúpulas y mover piezas del tablero sin entrar a fondo al análisis y crítica del modelo privatizador de pensiones. Al igual que las reformas neoliberales se tejió en los oscurito con la venia de las cúpulas empresariales y las burocracias sindicales, con la reforma el gobierno federal asumió la propuesta de reforma que el CCE y Amafore le sirvieron en la mesa. “El presidente pateó el bote, aplazar los problemas, reducir los efectos de la crisis con recursos públicos y pasar a la siguiente generación el costo de



las medidas que aparentemente beneficiarán a asegurados, pensionados y beneficiarios ... El gobierno malgasta una oportunidad para atender estructuralmente el horizonte pensionario de los trabajadores, remendando parches por aquí y allá para no ocultar su indolencia y su ignorancia ante el problema, el objetivo real plasmado en el dictamen es preservar el Sistema de Ahorro para el Retiro a costa de promover mayores recursos fiscales, como toda reforma neoliberal ésta socializa las pérdidas del sistema, subsidia la ineficiencia de las afores y las rescata de su eminente fracaso, en la reforma propuesta el estado se hará cargo de pagar Pensión Mínima Garantizada (PMG) a más del 80% de trabajadores de la generación afore, la que se supone financiaría con ahorro propio sus afores según la reforma del 97, el SAR seguirá siendo un sistema de ahorro, un sistema de capitalización individual soportado por una enorme carga de subsidios públicos que garantizará pensiones mínimas por el Estado pero que no proporcionará mejores pensiones, la propuesta crea una falsa ilusión de bienestar al sumar artificialmente la mal llamada pensión universal para adultos mayores a la pensión contributiva, el derecho ciudadano a un apoyo universal siempre será bienvenido aclarando que no se trata de una pensión sino de una ayuda económica para los adultos mayores que eventualmente deberá remodelarse progresivamente para incidir en una distribución de ingresos en la vejez más justa, se dice que la reforma mejorara la pensión al incrementar la aportación tripartita al sistema del 6.5 al 15% pero la propuesta a detalle revela porqué los patrones aceptan contribuir a las cuentas individuales, el aumento no será general y su gradualidad será eliminado por el efecto inflacionario.

PVEM

Zulma Espinoza Mata diputada del PVEM señaló que el rápido crecimiento demográfico, características del mercado laboral y el diseño institucional ineficiente crearon un problema que nos había alcanzado y que esta reforma sería la solución en el corto y mediano plazo.

MC

El grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano estaba a favor, pero señaló la insuficiencia de sus alcances y llama a una reforma estructural además de la necesidad de que el modelo actual se revise a la luz de los resultados obtenidos.

PT

Para Reginaldo Sandoval:

...la reforma de 1997 fracasó, México copió el modelo chileno ahora los pensionados chilenos reciben pensiones miserables como los que van a recibir aquí en México"...“Votamos porque la reforma va en la dirección correcta, nosotros planteamos regresar al esquema solidario porque de lo contrario se va a ir a la ruta de la crisis y el Estado tendrá que rescatar de nuevo en beneficio del sistema financiero” “los trabajadores deben ponerse las pilas porque no hay cultura sindical solo el 6% de trabajadores están sindicalizados y en el apartado B porque en el A no hay sindicatos, no habrá huelga, menos exigencia laboral, 36 años el salario siempre subió por debajo de la inflación, el capital acumuló 54 billones de pesos, esperaríamos que ese dinero estuviera invertido en México pero seguramente está fuera porque los empresarios mexicanos no apuestan a los mexicanos.

PRI

Pedro Treviño Villareal indicó:

Los diputados del PRI son sensibles a las exigencias de los trabajadores que están preocupados por alcanzar los niveles de vida dignos durante la vejez, por ello llaman a un sistema de pensiones robusto y viable y sostenible en el futuro si bien las modificaciones de este dictamen buscan

cambios necesarios ante nuevas circunstancias demográficas, económicas y laborales en México, nos preocupa que realmente contribuya en la consolidación y modernización de un sistema de SS que ha costado décadas para llevarse a cabo. El PRI ha sido impulsor de una pensión digna también fuimos los impulsores de las instituciones encargadas de materializar el derecho a la jubilación y hemos sido con participantes de las luchas obreras por asegurar pensiones dignas, es por ello, que tomamos muy en serio esta reforma que acompañamos en lo general, si bien coincidimos en los beneficios de esta aún debe resolverse el papel que el Estado jugará respecto a las comisiones que los operadores de las Afores podrán cobrar por el manejo de las cuentas individuales, debemos recordar que las Afores administran recursos que alcanzan más de 3.3 billones de pesos distribuidos en 62.2 millones de cuentas alcanzando un promedio de crecimiento anual de 13.6 en activos administrados, esto convierte a las afores en el segundo inversionista que más activos administra con una participación del 18.42% además el monto de ahorro canalizado a través del SAR ha contribuido al desarrollo del mercado de capitales alcanzando niveles comparables con la de otros países similares al nuestro. Otro aspecto relevante es el problema que tendrán las empresas para aumentar las cuotas patronales, consecuencia de la pandemia, los diputados del PRI hemos apoyado todas las iniciativas de los mexicanos.

PAN

José Mares Aguilar señaló:

en julio presentamos una iniciativa integral de reformas en la materia y en este dictamen no se retoma el total de nuestras propuestas hay más coincidencias que diferencias, no vemos factible que en la reforma establece un monto máximo en las comisiones que cobran las Afores aplicando el promedio aritmético de las comisiones cobradas en Estados Unidos, Colombia y Chile, opiniones coinciden que esto provocará distorsiones en el mercado y alteraciones en la libre

competencia al establecer un control sujeto a condiciones ajenas a la realidad mexicana y va en contra de la constitución y la misma ley de competencia económica, nos queda claro que las comisiones cobradas han sido históricamente elevadas y que aunque han bajado a la mitad, deben bajar más porque afectan el ahorro de los trabajadores, sin embargo, consideramos que el método que se propone no es el correcto ya que esto se debería fortalecer la competencia de las afores y con alternativas de carácter regulatorio, no a través de un control de precios que toma como referencia las comisiones de otros países, en lo general coincidimos en que es una gran oportunidad de apoyar a los trabajadores mexicanos, el PAN apoyará esta reforma pero con algunas reservas. Ante la situación de pandemia se propone incluir un esquema de estímulos fiscales para que las aportaciones patronales puedan deducirse y apoyar al sector productivo.

5.2.6.2 Cámara de Senadores

En la sesión de la Cámara de Senadores no hubo debate, solo se dio lectura a la iniciativa y se aprobó *fast track*.

Cuadro 14.
Distribución en el Congreso de la Unión

Periodo	Senadores			Diputados		
	Izquierda	Derecha	Sin partido	Izquierda	Derecha	Sin partido
2018-2021	60.2	35.2	4.7	66.4	32.4	1.2

Fuente: Elaboración propia con información del Congreso de la Unión

El apartado muestra la presencia de un juego cooperativo entre los actores más poderosos durante todo el proceso de formulación ya que la mayoría de los participantes, con diverso alineamiento político, elogió la iniciativa del presidente. En la Cámara de Senadores y en el parlamento abierto el debate sobre la reforma fue nulo. Parecía que la reforma ya estaba pactada desde arriba (nuevamente proceso Top Down). No se esperaba menos puesto que desde el inicio de la nueva administración Carlos Urzúa ya planeaba esta reforma al lado del IMEF, CCE, Unidad de Pensiones y Seguros de la SHCP y Afores y Arturo Herrera la completó.

5.3. Distribución de poder e influencia de los actores en la reforma al sistema de pensiones 2020

Bárcenas (2018) señala que en Chile el poder estructural de las AFP siempre estuvo presente cuando se intentaba hacer cambios en el sistema. Para el caso mexicano, hemos visto que a pesar de que el modelo no ha resultado en beneficio de los trabajadores se ha mantenido, principalmente, por el mismo motivo.

La evidencia permite confirmar que el poder que tuvo el ejecutivo para imponer su iniciativa fue muy alto, tanto que la propuesta pasó sin ningún cambio. El PAN fue el único partido que reservó un artículo para revisión y discusión para defender los intereses de las Afores.

5.3.1 Poder instrumental y estructural

El cuadro 5 contiene los intereses, la posición y la distribución de poder de los involucrados. La escala de poder se clasificó con base en los recursos de los que disponían los involucrados. Por ejemplo, si contaban con facilidad para acceder a los medios o tener intervenciones gubernamental o asesoría.

Cuadro 15.

Posición, poder e interés de los involucrados 2020

Sector	Subsector	Posición	Poder	Interés
Poder ejecutivo	Presidente de la República	+	1	1
	Secretario de Hacienda	+	1	1
Bancadas Legislativas	PAN	-	1	1
	PRI	+	2	2
	PRD	-	3	1
	PT	+	3	1



	MORENA	+	1	1
Privados con fines de lucro	AFORES y AMAFORE	+	1	1
Organismos Sindicales y Privados	CTM	+	1	2
	CONCAMIN	+	2	2
	CCE	+	2	1
	Consultores y Actuarios	+	3	1
	IMEF	+	3	1
Otros	CONSAR	+	2	1
	IMSS	+	3	2
	CEEY	+	3	3
	Académicos	-	3	1
	Sociedad Civil		1	3

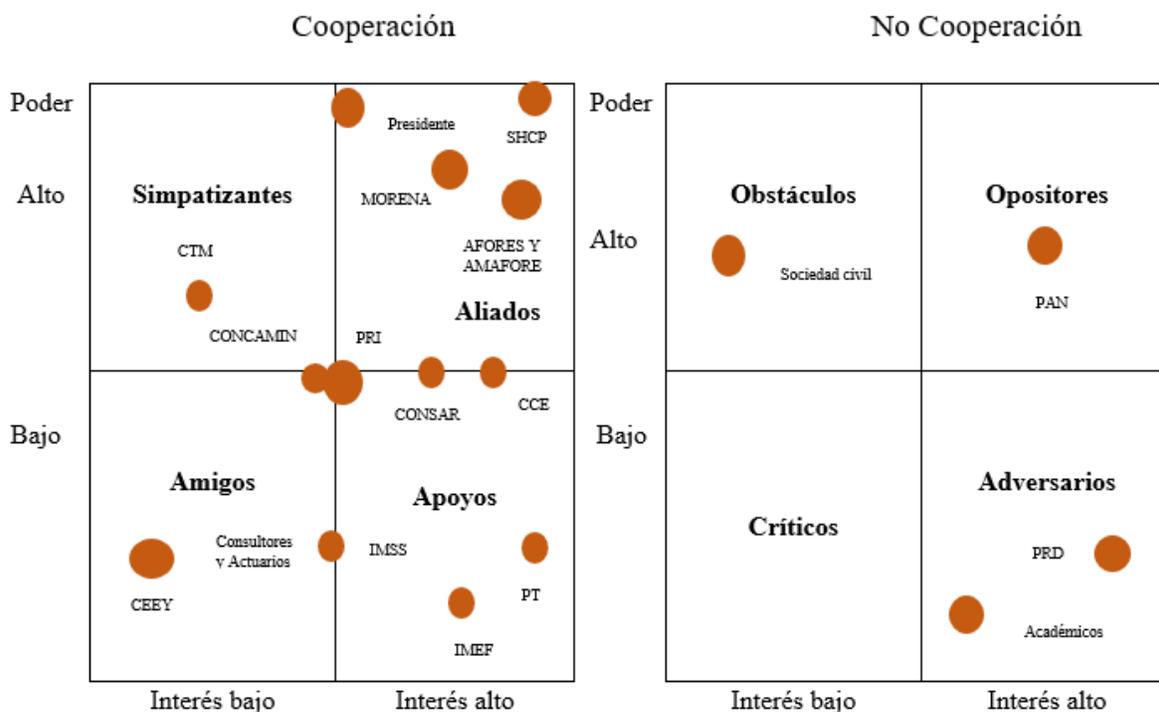
Fuente: Elaboración propia

Para efectos didácticos se hace una representación gráfica con las posiciones e intereses que tuvieron frente a la iniciativa y cuál fue su papel como actores, por ejemplo, la cooperación se dio entre aliados muy poderosos como la CCE, los bancos, la AMAFORE y AFORES, en este sentido, esto explica por qué fue sencillo aprobar la reforma.

La gráfica 4 presenta el comportamiento de los actores en el juego político y es notorio el juego cooperativo entre los involucrados, también es notable cómo en los últimos 20 años los participantes se han duplicado.

Gráfica 5.

Representación del juego político
en la iniciativa de ley del SS y SAR 2020



El poder estructural del sistema financiero fue todavía más fuerte que en 1995 debido al incremento en las interrelaciones e interconexiones entre los países y el sistema financiero internacional. En este sentido actualmente, no solo se teme a un quiebre en los bancos o el IMSS, a un fuerte endeudamiento fiscal o a fugas de capitales, sino a la contaminación global de los mercados financieros y el colapso del sistema financiero. Es así como el poder estructural del sistema financiero es mucho mayor. El papel de los recursos de poder (instrumentales) en el juego político de los actores se analiza a continuación.

5.3.2 Cohesión

La AMAFORE es una asociación que representa a socios y Afores (AMAFORE, s.f.). Mantiene una coalición desde 1997 cuando tomó vigencia la privatización de las pensiones y se formó para fortalecer y consolidar el SAR (mediante su difusión, conocimiento y comprensión).

Además, están afiliadas a la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAF) que tiene como objetivo difundir, promover, defender, publicitar y facilitar el desarrollo de los sistemas previsionales de ahorro y de capitalización individual canalizados a través de fondos de pensiones y administrados por sociedades de servicios financieros, administradas de fondos de pensiones (Bárceñas, 2018).

El papel de la cohesión (coaliciones) es uno de los recursos más fuertes y presentes en este proceso. Las Afores armaron una coalición muy poderosa con las cámaras empresariales. Por ejemplo, el CCE tiene como asociado especial a la AMAFORE y otros de sus asociados destacados son COPARMEX, CONCAMIN, AMIS, CANACINTRA y el CEESP. El 47% de estos grupos empresariales participaron en las mesas de trabajo que organizó la Comisión de Hacienda con posiciones a favor de la propuesta.

5.3.3 Reclutamiento en el gobierno, elección para cargos públicos y vínculos informales

Este instrumento de poder ha sido uno de los más comunes en la formulación de los sistemas previsionales. En la parte de intereses se abordó ligeramente los vínculos informales de los cargos públicos en la SHCP haciendo hincapié en sus intereses ideológicos. En este apartado se analizará con mayor profundidad. Fue señalado con anterioridad que Carlos Urzúa y Arturo Herrera fueron secretarios de finanzas del Gobierno Federal del entonces Distrito Federal durante la administración de Andrés Manuel, el primero del 2000 al 2003 y Herrera de 2004 a 2006. Arturo Herrera, Abraham Vela y Carlos Urzúa impartieron clases en El Colegio de México, los dos últimos estudiaron en el Tecnológico de México. Vela Dib también tenía buenas relaciones con Noriega Curtis egresado del ITAM.

En el periodo donde Noriega Curtis laboró en la SHCP, otros servidores públicos de menor rango mostraron su apoyo al funcionario como Yolanda Torres directora general adjunta

jurídica de Seguros, Fianzas y Pensiones (y adicionalmente proponía la posibilidad de contratar un seguro de renta vitalicia) o como Amelia Chávez Carrillo, directora general adjunta de pensiones y SS de la SHCP que también mostró su apoyo incondicional.

El jefe de la USPSS, Carlos Noriega fue un actor clave para la construcción de la reforma de 2020 y la reforma del 1997. El exfuncionario inició su carrera en el sector público donde laboró como jefe de asesores del subsecretario y director de Planeación Hacendaria en la SHCP durante el gobierno de Ernesto Zedillo (Pensiones: Noriega renunció, pero el daño está hecho, 2021). En el Banco de México fue director de Investigación Económica y en el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) fue director general adjunto. Asimismo, fue Asistente Técnico del Comité Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) (Zepeda, 2021). Un año antes de ocupar el puesto en el gobierno actual, había dejado su cargo de presidente de la AMAFORE.

Otro vinculo informal de un actor ajeno a la SHCP fue Carlos Aceves de la CTM. En una entrevista el 7 de marzo del 2019 la posición de Carlos Aceves hacia el nuevo gobierno era contraria. Parecía que la nueva administración no tenía alianzas con sindicatos corporativos (como los tenía el PRI en 1995, o al menos no, con uno de los más poderosos históricamente).

Durante esa entrevista Aceves del Olmo mostró su molestia con el gobierno entrante por no ser incorporado en la negociación del T-MEC, a pesar de que líderes sindicales de Estados Unidos y Canadá si tuvieron presencia. Acusó al presidente y a su partido de que la nueva política laboral impulsaba el totalitarismo y que, de ser necesario, la CTM intervendría de frente al gobierno (el líder sindical señaló que no se consideraba enemigo de la 4T pero que de ser necesario podría ser un opositor importante). La Confederación pudo haber sido un buen contrapeso para López Obrador, sin embargo, su objetivo fue sobrevivir de la misma manera que

en sexenios anteriores y sobre todo en momentos donde se atraviesan cambios en el contexto político y experimentan una gran debilidad.

Esta entrevista y el comportamiento posterior de este líder con el presidente, evidencia las negociaciones con el gobierno (lobby) para tener su apoyo en la iniciativa previsional. En el aniversario de la Confederación (20 de marzo del 2020), Aceves del Olmo invitó al presidente y a algunos funcionarios públicos, como Zoé Robledo a quien le hizo un reconocimiento por un trabajo en el IMSS, Carlos Salazar Lomelín, Claudia Sheimbaum, Luisa Alcalde, Alfonso Romo, Olga Sánchez Cordero, etcétera. En la tribuna señaló:

México se pierde constantemente en nuestras diferencias, pero es tiempo de construir el futuro que se merecen los trabajadores a partir de nuestras coincidencias, aunque la afiliación política sea distinta es mucho más lo que nos une de lo que nos separa. Quiero darle las gracias al presidente por aceptar esta invitación porque el conoce la realidad del país porque lo ha recorrido y porque sabe lo que es la CTM en su historia que el primer acuerdo que hicimos tripartitamente con los empresarios, el gobierno de la república y con los sindicatos fue el aumento del 20% de los salarios mínimos, yo creo que ahora empieza una nueva realidad porque no se cierra la puerta de las oportunidades porque ahora estamos platicando algo que queremos y estoy seguro que podremos llegar como modificamos las pensiones para los trabajadores que se retiran, que no sea la pensión que existe ahorita lo que le sirva solo para bien morir porque ya no tiene fuerza para trabajar, que sea una pensión, algo que le sirva para completar y seguir trabajando en otro lado porque no le alcanza para comer, que sea una pensión auténticamente hecha a los niveles que tenemos en México, por eso, si logramos el 20% en los salarios mínimos busquemos lograr un buen porcentaje mayor que tiene la gente que se jubila.

A partir de ese momento, Carlos Aceves comenzó a participar en las negociaciones de la formulación de políticas y el día que dio a conocer López Obrador que enviaría una iniciativa en materia de pensiones junto con el presidente de CCE, Zoé Robledo, el secretario de Hacienda y él firmaron el acuerdo.

5.3.4 Pericia

La pericia permitió a las Afores hacer recomendaciones al ejecutivo por medio del titular de la USSPF de la SHCP Carlos Noriega. En las mesas de trabajo de la Comisión de Hacienda también participó Bernardo González Rosas, presidente de la AMAFORE, dando asesoría a funcionarios públicos. También participaron think tanks que a través de las investigaciones y estudios sustentan las posturas de las Afores como el IMEF o el Instituto Aspen.

La pericia permite que las empresas presenten su oposición o favoritismo en forma de preocupaciones técnicas que comparten con ciertos responsables políticos. Esto fue evidente durante el PFPP, consultores, think tanks y algunos políticos señalaban insistentemente de la problemática que causaba la transición demográfica o de los graves problemas fiscales de establecer modelos de pensiones de beneficio definido. Fairfield (2015) señala que la experiencia técnica de las empresas ayuda a legitimar las demandas y elaborar argumentos persuasivos depende de la cantidad de experiencia que los responsables de formulación de políticas tengan, esto se ha observado desde que se implementó este modelo. La falta de conocimientos y experiencia en este tema ha permitido que expertos financieros y empresarios participen en el diseño en beneficio del sistema financiero y haciendo a un lado los derechos sociales. Culpepper (2011) indica que cuando los actores empresariales poseen mayor experiencia que los responsables de la formulación de políticas tienen a redimirse a los grupos de presión y en



algunos casos, los responsables de la formulación de políticas incluso pueden delegar la elaboración de normas a los actores empresariales nada alejado del caso mexicano donde el IMEF, la CCE y expertos de las afores y AMAFORE participaron activamente en las modificaciones al modelo (Culpepper, 2011:178 en Fairfield 2015).

Otro aspecto relevante, es que si los formuladores de políticas y las élites económicas están capacitados en Universidades con similares escuelas de pensamiento. Es poco probable que los diseñadores de políticas ortodoxos convencan a los heterodoxos y viceversa. En este sentido observamos que los cargos públicos de la secretaria se han caracterizado por tener enfoques de libre mercado.

5.3.5 Medios

La ventaja de tener acceso a los medios de comunicación como instrumento de poder, es que contribuyen a cambiar la opinión de los ciudadanos o de alertar a los funcionarios públicos de que estas medidas no convienen por las implicaciones macroeconómicas internas como externas. Durante el proceso de formulación de las nuevas reglas los bancos y las Afores dieron su opinión sobre la conveniencia de aprobarse.

Cuando el IMEF fue entrevistado por Bloomberg habló sobre las expectativas incumplidas del modelo pensionario del IMSS, pero la dirección de la entrevista siempre fue dirigida a sostener el modelo vigente. Bernardo González presidente de AMAFORE explicó en un programa de televisión abierta por qué no era conveniente cambiar a un modelo mixto, estatizar las pensiones o cambiar la administración de los fondos privados por fondos públicos, alarmando a la sociedad del por qué este modelo no puede cambiarse sin incurrir en externalidades macroeconómicas negativas.

Los capítulos anteriores dejan en evidencia los recursos de poder que utilizan los actores para influir en la política pública. Como vínculos formales vemos que algunos actores que fungieron como estratégicos en la participación de la reforma del 1995 también participaron en el gobierno de López Obrador.

El presidente de Amafore y representantes de Afores como el de Banorte o Banco Azteca utilizaron los medios de comunicación para incidir sobre la opinión pública de los ciudadanos y fortalecer la especulación por medio del poder estructural.

Las Afores han utilizado los medios de comunicación para convencer que el modelo contributivo con fondos de administración privada es el único modelo funcional y que la experiencia pasada, es decir, el modelo de beneficio definido dejó como lección que no debemos

cometer el mismo error. Por otro lado, también transmiten la idea de la importancia que tienen las inversiones en la actividad productiva del país, a pesar de que la mayoría de estas inversiones se encuentra en bonos del gobierno.

5.3.6 Continuidad o cambio en la 4T

Al igual que 1995 observamos que las condiciones políticas, sociales, ideológicas y económicas dieron lugar a la continuidad al modelo. A pesar de tener credibilidad social y de que AMLO se había manifestado contra el neoliberalismo y sus políticas, ha intentado luchar contra el poder oligárquico sin afectar la paz social. El modelo de cuentas individuales con administración privada de los recursos es una muestra de ello.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones tienen un as muy valioso en su mano, el respaldo del sistema financiero nacional e internacional. Para que se mantenga o la estabilidad macroeconómica, el sistema financiero tiene que mantener su comportamiento habitual sobre la balanza de pagos y el flujo de capitales. Una salida abrupta o continua y profunda podría afectar el peso, una de las variables macroeconómicas más sólidas hasta el momento. Además, la calificación del Estado Mexicano a nivel internacional se mantiene en grado de inversión. Una caída en la percepción de esto traería como consecuencia el incremento del costo de financiamiento presente y futuro, arrastrando próximas inversiones al país y presionando el presupuesto de egresos de la federación. Otra carta fuerte de AMLO es el grado de riesgo asignado por dos de las tres principales calificadoras internacionales, que recientemente cambiaron de negativa a estable la perspectiva del país.

Capítulo 6.

Conclusiones.

En un contexto de cambio político es interesante analizar la reforma previsional porque a diferencia de lo que se hubiera esperado, la cuarta transformación preservó un sistema de pensiones que constituye uno de los principales legados de las políticas neoliberales adoptadas en el país (y en América Latina). En 2019 se anunció la modificación del sistema de pensiones de los trabajadores que cotizan en el IMSS, en algunos momentos el presidente fue muy claro sobre los pobres resultados que generó el cambio iniciado por Salinas de Gortari y materializado en el sexenio de Ernesto Zedillo. Sin embargo, en lugar de dar pie a un gran diálogo social y ampliar la información para que la sociedad tuviera elementos amplios sobre el proceso, donde se conociera más a fondo las propuestas los especialistas en la materia, se procedió a armar una propuesta entre los poderes económicos y políticos. La discusión nacional tampoco fue impulsada desde los grandes sindicatos, los trabajadores no tuvieron voz en la reforma concretada en 2020.

En 1995 los actores que participaron en la construcción de la política de pensiones fueron el CCE, CEDESS y los organismos relacionados con ese think tank. El director de finanzas y planeación del IMSS Gabriel Martínez González, egresado de la Universidad de Chicago, jugó un papel fundamental para que el sistema de seguridad social fuera modificado de raíz. En ese momento la Secretaría de Hacienda impulsó esta propuesta de la mano de otro funcionario que tuvo una participación estelar en los cambios realizados a la LSAR y LSS de 2020, Carlos Noriega Curtis.

En la reforma del 2020, este personaje formó parte del equipo de diseño de la iniciativa y utilizó como recurso su conocimiento y experiencia para lograr una reforma con beneficios a los

trabajadores (para complacer el interés del presidente) sin poner en riesgo un cambio en el modelo. Su participación fue gracias a que Carlos Urzúa lo invitó a participar en la nueva administración a pesar de tener un año de haber dejado su puesto como presidente de la AMAFORE (donde permaneció por ocho años). Existen coincidencias entre los actores involucrados, por ejemplo, haber laborado en el Banco Mundial, en Banco de México o como estudiantes en escuelas reconocidas, destacando El Colegio de México y el Tecnológico de Monterrey, también Universidades destacadas de Estados Unidos.

Durante el proceso de reforma se utilizaron diversos instrumentos de poder. La presencia del sistema financiero y la potencial afectación a sus intereses fue más fuerte que en 1995 debido a la elevada penetración de estructuras internacionales en el sistema financiero local. En este sentido, no solo se teme a un quiebre en los bancos o el IMSS, a un fuerte endeudamiento fiscal como en 1995, sino a la contaminación global de los mercados financieros y el colapso del sistema financiero, discurso que estuvo latente en el desarrollo de la política pública. El papel de la cohesión es reconocido ampliamente en el proceso de reforma. La coalición de las Afores con las cámaras empresariales y sus miembros más destacados como COPARMEX, CONCAMIN o el CEESP, y en donde todos confluyen: el CCE.

La fuerte presencia que tuvieron los principales funcionarios de hacienda, muchos con grados académicos ganados en Estados Unidos (justo como en 1995) y donde también se tenían vínculos importantes y resientes con el sector a regular, fueron variables que limitaron el camino de la reforma. La pericia fue factor evidente durante el PFPP, consultores, think tanks y algunos políticos señalaban insistentemente de la problemática que causaba la transición demográfica y de los graves problemas fiscales de establecer modelos de pensiones de beneficio definido. Los medios de comunicación masiva fueron un canal efectivo para que CCE y AMAFORE

divulgaran sus posturas y enunciaran a su vez que cualquier cambio profundo podría traer cambios macroeconómicos no deseados. El secretario de Hacienda también salió a explicar su postura y la necesidad de mantener el modelo actual. Encaminando el discurso público a una salida paramétrica.

Las relaciones entre los actores y su participación en la “discusión” de la reforma confirman que hubo un *juego cooperativo*. El interés del presidente era mantener el respaldo popular y no poner en duda su mandato con el surgimiento de descontento social que fuera escalando con los meses y a pesar de ser un duro crítico del sistema financiero, la iniciativa que se convertiría en ley dio prioridad a la estabilidad económica y los intereses de las Afores. Podemos señalar que, aunque no se enfrentó al sistema financiero, la reforma buscaba incrementar la cobertura al flexibilizar los lineamientos para adquirir una pensión contributiva y aumentar el monto de las contribuciones. Su visión fue la de realizar cambios paramétricos, que implicaron un recorte importante a las comisiones que las Afore cargan a los trabajadores y con un incremento al presupuesto de egresos de la federación, pues la PMG se sustenta en el respaldo inequívoco e inapelable por parte del gobierno con cargo al presupuesto público para garantizar las pensiones de los futuros trabajadores

La captura del Estado por parte de empresarios y sistema financiero internacional y las estrategias que les otorga el poder instrumental pudieron influir en la versión final de la iniciativa. Los ideales del presidente sobre mejorar las condiciones de los adultos mayores se cumplieron relativamente porque los cambios paramétricos sí lograron algunos beneficios. Especialmente en el acceso a una pensión. Sin embargo, se perdió una gran oportunidad para buscar e implementar otros modelos. En este sentido, observamos que no fue posible separar el

poder político del económico y que el recurso de la pericia y las puertas giratorias en el reclutamiento del gobierno evitaron un cambio en la política pública.

Hablar de pensiones puede resultar complejo, sobre todo cuando se pretende comunicar a grupos jóvenes de trabajadores. La ruptura generacional de 1997 no tiene consecuencias suficientemente claras para los trabajadores, aquellos que comenzaron a cotizar antes del primero de julio de 1997 aún pueden jubilarse bajo la legislación de 1973. Los que comenzaron a cotizar después de esa fecha apenas comenzaron a recoger los frutos de esa reforma. Pero los datos que CONSAR publicó indicaban que sólo uno por ciento de esa primera generación tendría acceso a una pensión. Sólo uno de cada 10 trabajadores podría aspirar a adquirir una pensión bajo el modelo de cuentas individuales. Sin embargo, esta información poco descontento social podría generar, no serían muchos trabajadores los que tendrían que esperar más tiempo para jubilarse. Por eso mismo no había evidencia que reflejara un daño importante a los futuros pensionados. Personas que ya supieran de casos donde las pensiones eran mínimas o casos donde a pesar de estar 15 o 19 años trabajando formalmente pudieran quedarse sin pensión.

La escasa educación financiera del país, el leve descontento social y la prácticamente nula cantidad de movilizaciones, limitaron el camino para que actores empresariales y financieros promovieran reformas que se apagaban a sus intereses. Además, de la ya mencionada cantidad de jugadores dentro del gobierno que tenían intereses alineados.

En 2020, Carlos Aceves- dirigente de la CTM- quien aparentemente no comulgaba con los intereses del presidente, terminó participando en la conferencia matutina para dar a conocer la reforma y hablando maravillas del acuerdo propuesto. Es importante señalar que la reducción de las semanas de cotización aumenta las probabilidades de tener derecho a una pensión, pero a costa del presupuesto de egresos de la federación. Además, sigue el mismo problema estructural

¿qué hacemos con la informalidad? En último término, la reforma generó mecanismos para incrementar el ingreso de una fracción de trabajadores que pertenece al mercado formal, sólo de los que cotizan en el IMSS, no hubo una política generalizada de pensiones a trabajadores de universidades públicas o de ayuntamientos al rededor del país. Se perpetuó un modelo que requiere de elevados salarios y una densidad de cotización amplia, es decir, que las personas no salgan constantemente del mercado formal, pues esta itinerancia también reduce las semanas que cada uno cotiza en el seguro social.

Tanto la globalización, como proceso integrador intra e inter regional, como la penetración del sistema financiero sobre la economía, y su relevancia como canalizador de recursos financieros potencializa el poder de las elites. Su presencia como gestor y generador de flujos monetarios fortalece su poder estructural. En términos discursivos, se tiene una poderosa arma cuando se antepone la aversión al riesgo y las consecuencias macroeconómicas desfavorables) y desvanece la posibilidad de que los mexicanos tengan una pensión digna. Los modelos de pensiones son un claro ejemplo de cómo el poder estructural y el poder instrumental pueden reforzarse mutuamente. Las élites económicas pueden utilizar los medios de comunicación para fortalecer y dispersar los temores de crisis y desinversión (poder estructural), de la misma forma, la pericia les ayuda a dar argumentos técnicos para persuadir a otros actores sobre qué es lo mejor para el país.

El juego político en la reforma de pensiones en México durante 1997 respondió a un juego cooperativo “excluyente”, ya que los acuerdos y negociaciones fueron entre las cúpulas del poder económico y político, entre ellos el ejecutivo, empresas privadas (bancos) y sindicatos corporativistas. El dialogo social fue casi inexistente al igual que los contrapesos. Esto dio lugar a una cooperación entre los actores más poderosos que destacan por sus intereses, su distribución

de poder y sus recursos de influencia. El presidente de la república, junto al secretario de hacienda y el director de finanzas y planeación del IMSS, llevaron a la legislación un modelo de pensiones que sustituía al de beneficio definido.

Para el estudio de caso observamos que las AFORE tienen un poder estructural amplio al ser parte del sistema financiero. La teoría económica ortodoxa pone al sistema financiero como ancla de la estabilidad financiera y monetaria de un país. Esta básica definición cobra verdadera trascendencia con la afirmación de Hilferding (1985, retomado por Almirón, 2006, p. 38), quien consideraba al sistema financiero como aquel cuyo dominio supone el “grado más elevado de poder económico y político”. Los grupos de interés detrás de las Administradoras son en su mayoría grupos financieros internacionales que pueden influir en la confianza de los inversionistas hacia el país. Por ejemplo, a) incremento en el riesgo país, lo que encarecería las nuevas colocaciones de bonos gubernamentales e implicaría un mayor uso de recursos públicos para el pago de obligaciones financieras; b) salida de capitales, poniendo presión sobre la balanza de pagos; c) transferencia al tipo de cambio, el peso mexicano se depreciaría frente al resto de las otras monedas, pero principalmente frente al dólar; d) encarecimiento de los productos importados generando un déficit comercial.

Aplicando los enfoques del juego de las políticas públicas podemos afirmar que la orientación de la reforma al sistema de pensiones en México es el resultado de la continuidad en el solapamiento del poder político y el poder económico, en este caso expresado por el poder estructural e instrumental de las Afores, contradiciendo lo que repetidamente se sostiene desde el gobierno. Por el contrario, los intereses de los afectados por las deficiencias de dicho sistema- los trabajadores- quedaron fuera del juego cooperativo, en tanto sindicatos y representantes de esos intereses, mantuvieron su complicidad con los grandes poderes.

Lista de referencias

- Abramovich, V. (2006, abril). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, 88, 35-49
- Abramovich, V. y Pautassi L. (2006). *Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos*. Buenos Aires: UNESCO/Universidad Nacional Tres de Febrero.
- Abrantes, R. (2006, 14 de mayo). La reforma a la Ley del IMSS, el poder de decisión del presidente y del corporativismo en el proceso de decisión en el contexto de democratización. *Ponencia ante en el V Congreso Nacional de la AMET*.
- Abrantes R. y Almeida C. (2002, jul-ago). Teoría y práctica de las reformas en los sistemas de salud: los costos de Brasil y México. *Cad. Saúde Pública*, 18(4), 971-989.
- Afore Azteca se ampara contra tope de comisiones. (2021, 22 de septiembre). *El CEO* <https://elceo.com/negocios/afore-azteca-se-ampara-contra-tope-de-comisiones-de-la-reforma-en-pensiones/>
- Afore y banca de desarrollo financiaron a IP para relegar a CFE: Bartlett. México. (2021, 16 de octubre). *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/10/16/economia/afore-y-banca-de-desarrollo-financiaron-a-ip-para-relegar-a-cfe-bartlett/>
- Aguilar, J. (2006, may-ago). La seguridad social y las reformas a los sistemas de pensiones en México. *Estudios políticos*, 8(8), 133-170.
- Almiron, N. (2006). *Poder financiero y poder mediático: banca y grupos de comunicación. Los casos del SCH y PRISA (1976-2004)*. Universitat Autònoma de Barcelona.
- AMAFORE. (s.f.). ¿Quiénes somos? <https://amafore.org/quienes-somos.html>
- AMLO revienta contra Afores y causa ruptura en Hacienda. (2021, 04 de enero). *El Universal*.

AMLO pide al Congreso agilizar aprobación de la reforma sobre administración de Afores. (2020, 3 de diciembre). *Nmas*.

Arenas de Mesa, A. (2020). *Los sistemas de pensiones en América Latina. Institucionalidad, gasto público en tiempos y sostenibilidad financiera en tiempos de COVID-19*. Santiago de Chile: CEPAL.

Asociación Mexicana de Actuarios Consultores, S.C. (AMAC) (s.f.) Propuesta para resolver la problemática de Pensiones en México. <http://xyz.conacmexico.org.mx/images/Vernica-Gonzalez.pdf>

Barba, C. (2021). *El régimen de bienestar en México: inercias, transformaciones y desafíos*. Santiago de Chile: CEPAL.

Benavente, M y Valdés A. (2014). *Políticas públicas para la igualdad de género: un aporte a la autonomía de las mujeres*. Santiago de Chile: CEPAL.

Bensusan, G. (2019, julio). La revolución sindical en Socialdemocracia. *NEXOS/Fundación Friedrich Ebert*, 20-23.

Bensusán, G. y Bizberg I. (2017). Policy analysis, the political game and institutional change in the labor market. En J. Méndez y M. Dussauge (Coords.) *Policy Analysis in Mexico*. Inglaterra: Bristol University Press.

Birkland, A. (2011). *An Introduction to the policy process. Theories, concepts, and models of public policy making*. Londres y Nueva York: Routledge Taylor and Francis Group.

Blancha, E. (2005) ¿Élite o clase política? Algunas precisiones terminológicas. *Theomai*, (12).

Borrego: Sin condiciones para privatizar el IMSS. (1995, 1 de junio). *Diario de Colima* <http://www1.ucol.mx/hemeroteca/pdfs/010695.pdf>

Brugha R. Varvasovsky Z. (2000) Stakeholder analysis: a review. *Health Policy Planning*, 15 (3). 239-246.

Bulmer-Thomas V. *La historia económica de América Latina desde la independencia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Cárdenas, E. (2015). *El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México.

Carlos Noriega Curtis, impulsor de la reforma de pensiones, deja el cargo este jueves 31 de diciembre. (2020, 30 de diciembre). *Business Insider México*. <https://businessinsider.mx/carlos-noriega-curtis-impulsor-de-la-reforma-de-pensiones-deja-el-cargo/>

Casar, M. (2013, segundo semestre). Quince años de gobierno sin mayoría en el Congreso mexicano. *Política y gobierno*, 20(2), 219-263.

Cámara de Diputados (2020a). *Parlamento abierto de análisis para la iniciativa presidencial en materia de pensiones*. 03/12/2020. YouTube [Video, 05:33:48 min]. <https://www.youtube.com/watch?v=CHVLolKZI9g>

Cámara de Diputados (2020b). *Parlamento Abierto de análisis para la iniciativa presidencial en materia de pensiones*. 04/12/2020. YouTube [Video, 02:33:00 min]. <https://www.youtube.com/watch?v=Czn0fQpQgtU>

Cámara de Diputados (1995). Iniciativas presentadas en el primer periodo ordinario del segundo año de la LVI Legislatura. México: Cámara de Diputados. http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/56/dd56_a2primero.html

Cámara de Diputados (s.f.). Dr. Gabriel Martínez González. México: Cámara de Diputados. <https://www.diputados.gob.mx/comisiones/traypres/foros/foro1/gabriel.htm>

Carlos Noriega deja la SHCP luego de impulsar la reforma al sistema de pensiones. (2021, 30 de diciembre) *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/carlos-noriega-deja-la-shcp-luego-de-impulsar-la-reforma-al-sistema-de-pensiones/>

Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (CONSAR). (2019). Apuntes sobre el SAR # 2. Sistema de Ahorro para el Retiro. Diagnóstico de la Generación Afore IMSS. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/509334/2_AP-nov-19_Diagnostico_IMSS_GA.pdf

Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (CONSAR). (2015). Diagnóstico del Sistema de Pensiones. SHCP/CONSAR

- 5 cambios para reformar el sistema de pensiones, según el IMEF. (2018, 25 de septiembre). *Expansión*. <https://expansion.mx/economia/2018/09/25/5-cambios-para-reformar-el-sistema-de-pensiones-segun-el-imef>
- Cordera, R. y Lomelí, L. (2008). El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural (1982-2004). En Cordera R. y Cabrera Adame C.J. (Coords). *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*. El Trimestre Económico/Fondo de Cultura Económico.
- CONSAR le gana a Salinas Pliego: Juez NIEGA amparo a Afore Azteca por tope de comisiones. (2021, 16 de diciembre) *El Heraldito*.
<https://www.heraldobinario.com.mx/tendencias/2021/12/16/consar-le-gana-salinas-pliego-juez-niega-amparo-afore-azteca-por-tope-de-comisiones-19376.html>
- De la Torre C. (2017). Los populismos reformadores, promesas democratizadoras, prácticas autoritarias. *Nueva sociedad*, (267), 129-141.
- De Sebastián, L. (1999). *Análisis de los involucrados*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- El Universal. (2021). *Organismos financieros, como el FMI, ya no dictan la agenda del gobierno de México: AMLO*. 11/08/2021 YouTube [Video, 03:28 min].
https://www.youtube.com/watch?v=nC4qg1_Ipho
- El Universal (2019). *AMLO exhorta a cúpulas empresariales atacar la corrupción y el influyentísimo*. 12/02/2019. YouTube [Video, 01:47 min].
<https://www.youtube.com/watch?v=e6wqij3aPhw&t=64s>
- Empresarios fortalecen su músculo electoral. (2017. 17 de febrero). El Universal
<https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/02/12/estos-son-los-empresarios-que-arropan-amlo>
- Escoto, A. (2020, julio). La inserción laboral de las mujeres en México: una mirada longitudinal de corto plazo. *Coyuntural demográfica*, (18), 61-69.
- Fairfield, T. (2015). *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781316104767

Gibrán Ramírez. (2020). "Hay que echar atrás el modelo de pensiones": Diputado Mario Delgado. 22/04/2020. YouTube [Video, 00:03:54 min]
<https://www.youtube.com/watch?v=lqVcferS7no>

Grave error, criticar a las instituciones, porque dan estabilidad a México, dice Fox. (2005, 26 de febrero). *La Jornada*.

<https://www.jornada.com.mx/2005/02/26/index.php?section=politica&article=010n1pol>

Gobierno de México (2020). Versión estenográfica. Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador, del 22 de julio del 2020. México: Gobierno de México
<https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-22-de-julio-del-2020?idiom=es>

Gobierno de México (s.f.). Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. Sala de Prensa. <https://presidente.gob.mx/programa-de-pension-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores/>

Gobierno de México (s.f.). Biografía. <https://presidente.gob.mx/biografia/>

La huella que AMLO dejó tras 7 años en el PRI. (2018, 13 de febrero). Grupo Milenio
<https://www.milenio.com/politica/la-huella-que-amlo-dejo-tras-7-anos-en-el-pri>

Heredia B. (2022). El régimen oligárquico mexicano y su complejo desmontaje. En B. Heredia y H. Gómez (Coords). *4T: Claves para descifrar el rompecabezas*. México: Grijalbo.

Ibarra, O., Acuña, E. y Espejo, A. (2021). Estimación de la informalidad en México a nivel subnacional. Santiago de Chile: CEPAL <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46789-estimacion-la-informalidad-mexico-nivel-subnacional>

Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO). (2021). El camino hacia adelante para el Sistema de Ahorro para el Retiro en México. México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020, 29 de abril). *Estadísticas a propósito del día del trabajo. Datos Nacionales* [Comunicado de prensa].

Jiménez, J. (2018). López Obrador y el sector financiero. Ciudad de México: FDHS.
<https://fdhs.org.mx/?p=5201>



- Joe Biden dice que relación con AMLO es fuerte "a pesar de los titulares". (2022, 12 de julio). *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/mundo/joe-biden-dice-que-relacion-con-amlo-es-fuerte-pesar-de-los-titulares>
- La historia del PAN, vinculada a la ultraderecha radical: académicos. (2013, 25 de junio). *La Jornada* <https://jornada.com.mx/2013/06/25/politica/012n3pol>
- Las crisis y cambios en los sistemas de pensiones de reparto en el mundo. (2018, 21 de agosto) *El Economista*. (2018). <https://www.economista.com.mx/opinion/Las-crisis-y-cambios-en-los-sistemas-de-pensiones-de-reparto-en-el-mundo-20180821-0100.html>
- López Obrador (2020). Aprobación de pensiones, becas y derecho a la salud es un avance para establecer Estado de bienestar, afirma presidente. México <https://lopezobrador.org.mx/2020/03/11/aprobacion-de-pensiones-becas-y-derecho-a-la-salud-es-un-avance-para-establecer-estado-de-bienestar-afirma-presidente/>
- López Obrador (s.f.). *Dr. Carlos Manuel Urzúa Macías*. <https://lopezobrador.org.mx/carlos-manuel-urzua-macias/>
- Márquez, G. y Meyer, L. (2019). Del autoritarismo agotado a la democracia frágil, 1985-2010. En E. Vázquez, et al. *Nueva historia general de México*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Morena pierde la mayoría absoluta, pero mantiene el control del Congreso con sus socios. (2021, 07 de junio). *El País*.
- Johansson, S. (2009). ¿AMLO, populista? *Casa del tiempo*, II (14-15), 17-20.
- Kessler, T. (1998, octubre). Mexican Finance Policy Under Salinas, *World Politics*, 51(51), 34-66.
- Martínez J. y Cabestany G. (2016, mar-abr). La reforma de la seguridad social en México frente a los desequilibrios del mercado de trabajo. *Economía Informa*, 397, 89-104.
- Martínez, J. (2020). *Nota técnica 6: La Unidad de Medida y Actualización (UMA) y las pensiones en México*. México: CISS.



- Mesa-Lago, C. (2020). *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): promesas y realidades*. Ciudad de México: Friedrich Ebert Stiftung.
- Meyer, L. (2022). La 4T y los cambios de régimen previos. En B. Heredia Blanca y H. Gómez (Coords). *4T: Claves para descifrar el rompecabezas*. México: Grijalbo.
- Milenio (2020). *Afores son un problema gravísimo; cambios no son para meter miedo: AMLO*. 17/07/2020. YouTube [Video, 03:09 min]. <https://www.youtube.com/watch?v=8oIiZxrT4XI>
- Milenio (2013). Manuel Gómez Morín [Perfil]. México: Milenio <https://www.milenio.com/politica/manuel-gomez-morin-perfil>
- Miranda Muñoz Martha (2020). *Sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones de la seguridad social en Latinoamérica y el Caribe: Aspectos Actuariales y de Gobernanza*. Ciudad de México: CISS.
- Movimiento Ciudadano (MC). (2016). *Declaración de Principios*. https://web.archive.org/web/20180902012027/https://movimientociudadano.mx/sites/default/archivos/declaracion-de-principios-2016_0.pdf
- Morales, M. (2004, ene-abr). El nuevo sistema de pensiones a la luz de la experiencia del modelo chileno. *Alegatos*, (56). 1-8
- MORENA (2014). *Declaración de Principios*. <https://morena.si/wp-content/uploads/2014/12/declaracion-de-principios-de-morena1.pdf>
- Museo Legislativo (2004). *Partidos políticos en México. Los sentimientos de la Nación*. México: Cámara de Diputados. http://www.diputados.gob.mx/sedia/museo/cuadernos/Partidos_politicos_Mexico.pdf
- Pensiones: Noriega renunció, pero el daño está hecho. (2021, 9 de enero). *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2021/01/09/opinion/014a2pol>
- Nacif, B. (2010), El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido en Los grandes problemas de México, coordinadores generales Manuel Ordorica y Jean Francois Ordorica y Jean Francois Proud.

- Nuevo Poder. (2015) Financiamiento de Think Tanks: la arista técnica de la influencia empresarial. <https://www.nuevopoder.cl/financiamiento-de-think-tanks-la-arista-tecnica-de-la-influencia-empresarial/>
- Nmas (2020). *Es La Hora De Opinar - Programa Completo 6 de febrero de 2020*. 6/02/2020. YouTube [Video, 01:01:00 min] <https://www.youtube.com/watch?v=bC2TFW6K1Ko>
- Nmas (2020). *¿Habrá una reforma al sistema de pensiones en México? - Es la hora de opinar*. 25/07/2020. YouTube [Video, 00:07:24 min] <https://www.youtube.com/watch?v=rIIcHOrA09Y>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2018). Reversing Pension Privatization: Key issues. *Social Protection for All Issues Brief*. Ginebra: International Labour Office.
- Ortiz I., *et al.* (2019, jul-sep). La privatización de las pensiones: tres décadas de fracasos. *Trimestre económico*, LXXXVI(343), 799-838.
- Pacheco, Edith. (2018). Trabajo y pobreza multidimensional. Pobreza y Derechos sociales en México. Coneval.
- Parejo, J.A.; Cuervo, A.; Calvo, A., Rodríguez, L (2004): Manual de sistema financiero español. Barcelona: Ariel, 17ª edición (1ª ed. 1987).
- Parsons, W. *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de las políticas públicas*. Buenos Aires: FLACSO México.
- Picchio, A. (2011), La reproducción social y la estructura básica del mercado laboral. En C. Carrasco, C. Borderías y T. Torns (Eds.), *El trabajo de cuidados: Historia, teoría y políticas*, Madrid: Catarata.
- Secretaría de Gobernación. (1995). *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4874791&fecha=31/05/1995#gsc.tab=0
- Partido de la Revolución Democrática (PRD). (2015). Declaración de Principios. https://prd.org.mx/documentos/DECLARACION_PRINCIPIOS.pdf
- Partido Revolucionario Institucional (PRI) (2017). Declaración de principios. <https://pri.org.mx/ElPartidoDeMexico/Documentos/DeclaraciondePrincipios2017.pdf>



Partido del Trabajo (PT) (2017). Declaración de Principios.

http://partidodeltrabajo.org.mx/2017/wp-content/uploads/2018/09/declara_principios_pt.pdf

Partido Verde Ecologista de México (PVEM) (s.f.). Declaración de Principios.

https://www.partidoverde.org.mx/transparencia/DECLARACION_DE_PRINCIPIOS_PVEM.pdf

Quién es Carlos Pellicer, el padre político de AMLO y una de sus máximas influencias intelectuales. (2018, 2 de diciembre). *BBC*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46230896>

Ramírez, B. (2021) Las reformas recientes al Sistema Privado de Capitalización Individual en México. En CLACSO, # 5 *Seguridad Social Latinoamericana*. (9-21). Argentina: CLACSO

Ramírez, B., Nava, I., Granados, A., y Badillo, G. (2020, ene-jun). La desigual participación de las mujeres mexicanas en el acceso y en los beneficios de la seguridad social. *Revista Latinoamérica de Derecho Social*. Ciudad de México: IIJ-UNAM

Ramírez, B. (2006). Envejecimiento demográfico, seguridad social y desarrollo en México. Efectos económicos de los sistemas de pensiones, 47-96.

Ramírez, B. (2004). Alcances y dilemas del actual sistema de pensiones del IMSS. En Carla Brugada (Coord.) *Sistema de pensiones en México. Presente y futuro*. México: Cámara de Diputados.

AMLO, el hijo rebelde (con causa) del PRI. (2019, 28 de julio). *Reporte Índigo* <https://www.reporteindigo.com/reportes/amlo-el-hijo-rebelde-con-causa-del-pri/>

Reynoso D. (2006, oct-dic). Actores institucionales y partidarios en el juego político mexicano. *Revista Mexicana de Sociología*, 68(4), 667-691.

Robledo, Z. (2019). El Sistema de Ahorro para el Retiro requiere una reconstrucción que ponga en el centro a los trabajadores: Zoé Robledo. México: IMSS. <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/201910/419>

- Rojas, I. (2022). Trabajos, salarios y relaciones laborales en La 4T y los cambios de régimen previos. En B. Heredia y H. Gómez (Coords). *4T: Claves para descifrar el rompecabezas*. México: Grijalbo.
- Ruiz, A. (2013). Visualización con Pajek. Laboratorio de Redes. IIMAS-UNAM. <http://mrvar.fdv.uni-lj.si/pajek/spanish/Spanish.pdf>
- Sánchez, L. (2020, julio). Brecha por maternidad en la participación laboral femenina: ¿Cuál es el cambio entre generaciones con el aumento de la escolaridad? *Coyuntura demográfica*, (18). 69-85
- Sánchez, A. Nava, I. y Cruz, J. (2020). *Bienestar y Políticas Públicas*. Ciudad de México: IIEC-UNAM.
- Schmeer, K. (1999). *Guidelines for conducting a Stakeholder analysis*. Health reform tools series.
- Secretaría de Servicios Parlamentarios (2007). *Cuaderno de Apoyo. Ley de Seguro Social (21 de diciembre de 1995 Vigente, 12 de marzo de 1973 Abrogada)*. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- 76% de los mexicanos de la generación Afore no alcanzará pensión: IMEF. (2018, 27 de septiembre). *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/76-de-los-mexicanos-de-la-generacion-afore-no-alcanzaran-pension-imef/>
- SEGOB (s.f.). Perfil del legislador / Actividad legislativa. México: Secretaria de Gobernación. http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=1304#Perfil
- Senado (1995). Diario de los Debates. México: Senado de la República https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/659
- Serrano, S. y Vázquez, D. (2013). *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*. Ciudad de México: FLACSO México.
- Soriano, C. y Gila, K. (2018). *Partidos Políticos. Conocimiento y Técnica en Materia electoral. Manuales del TEPJF*. Ciudad de México: Tribunal Electoral de la Federación.



STPS/Gobierno de México (2022, 29 de mayo). Se registran las tasas de sindicalización más altas en los últimos siete años. [Comunicado conjunto 042/2022].

Tovar, E. D. (2007, jul-dic). Globalización del capital y desarrollo institucional del sistema financiero. *Revista de Economía Institucional*, 9(17). 75-107

Universidad para la Cooperación Internacional (UCI). (2012). *Cómo hacer el análisis de involucrados + Ejemplo detallado*. Facultad de Administración de Proyectos. <https://es.slideshare.net/HumbertoGarcia848808/analisis-de-involucrados-250300100>



INDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Pilares del sistema de pensiones en el mundo	15
Cuadro 2. Regímenes pensionarios en América Latina	19
Cuadro 3. Población ocupada por posición de trabajo y sexo, 2019	50
Cuadro 4. Población ocupada sin acceso a seguridad social por edad y sexo (millones de personas y %)	50
Cuadro 5. Población ocupada sin acceso a seguridad social por hijos y sexo (%)	51
Cuadro 6. Tipo de beneficios (o perjuicios)	64
Cuadro 7. Listado de actores involucrados en el proceso de formulación del sistema previsional de 1995	105
Cuadro 8. Intereses de los actores involucrados 1995	107
Cuadro 9. Cámara de Diputados: LVI legislatura	112
Cuadro 10. Poder e interés de los actores involucrados reforma previsional de 1995	117
Cuadro 11. Votación de la LSS y LSAR 2020: Cámara de Diputados	130
Cuadro 12. Votación de la LSS y LSAR 2020: Cámara de Senadores	130
Cuadro 13. Intereses de los actores involucrados 2020	131
Cuadro 14. Distribución en el Congreso de la Unión	151
Cuadro 15. Posición, poder e interés de los involucrados 2020	152



INDICE DE DIAGRAMAS

Diagrama 1. Variable dependiente	65
Diagrama 2. Intereses de los involucrados	66
Diagrama 3. Estructuras de poder	68
Diagrama 4. Representación de los intereses y poder en la cooperación	72
Diagrama 5. Grado de poder	72
Diagrama 6. Posición y grado de poder	D73
Diagrama 7. Línea de tiempo del proceso de reforma al sistema previsional 1995-1997	103
Diagrama 8. Línea de tiempo del proceso de reforma al sistema previsional 2020	127



INDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. PEA por edad y sexo 2019	49
Gráfica 2. Ocupados con ingresos de hasta un salario mínimos por grupo de edad y sexo, 2019	51
Gráfica 3. Ocupados con ingresos mayores a 5 salarios mínimos por grupo de edad y sexo, 2019	52
Gráfica 4. Representación del juego político en la iniciativa de ley del SS 1995	119
Gráfica 5. Representación del juego político en la iniciativa de ley del SS y SAR 2020	152

ANEXO

Tabla. Principales actores e intereses participantes en la reforma al modelo de pensiones 2020

Especificaciones de las abstenciones

Diputado	Partido Político
Porfirio Muñoz Ledo	Morena
Manuel de Jesús Baldenebro Arredondo	Encuentro Social
Justino Eugenio Arriaga Rojas	PAN



Diputados en contra C. Diputados

PAN		PRD	PRI	Independiente
Adame Castillo Marco Antonio	Martínez Juárez Jacqueline	Aguilera Rojas José Guadalupe	Acosta Peña Brasil Alberto	Rodríguez Mier y Terán Mariana
Aguilar Vega Marcos	Martínez Terrazas Oscar Daniel	Alcalá Padilla Abril	Aguilar Castillo Ricardo	Saldaña Pérez María Lucero
Ascencio Barba Sergio Fernando	Mata Carrasco Mario	Almuguer Pardo Ma. Guadalupe	Alcántara Núñez Jesús Sergio	Sánchez Martínez Lourdes Erika
Ayala Díaz Ma. de los Ángeles	Mata Lozano Lizbeth	Almeida López Mónica	Alonzo Morales María Ester	Sauri Riancho Dulce María
Azuara Zúñiga Xavier	Mendoza Acevedo Luis Alberto	Bautista Rodríguez Mónica	Álvarez García Iyonne Lilitana	Treviño Villarreal Pedro Pablo
Bonnafoux Alcaraz Madeleine	Murillo Chávez Janet Melanie	Casarrubias Vázquez Jorge	Angulo Briceño Pablo Guillermo	Velasco González Marcela Guillermina
Cambero Pérez José Ramón	Núñez Cerón Sarai	Esparza Márquez Frida Alejandra	Azuara Yarzabal Frinne	Villegas Arreola Alfredo
Carreón Mejía Carlos	Ortega Martínez Ma. del Pilar	Juárez Piña Verónica Beatriz	Barrera Fortoul Laura	Yunes Landa Héctor
Castañeros Valenzuela Carlos Humberto	Patrón Laviada Cecilia Anunciación	Ortega Martínez Antonio	Bautista Villegas Oscar	Zarzosa Sánchez Eduardo
Cinta Rodríguez Carlos Elhier	Pérez Díaz Víctor Manuel	Pool Moo Jesús de los Ángeles	Campos Córdova Lenin Nelson	
Dávila Fernández Adriana	Preciado Rodríguez Jorge Luis	Reyes Montiel Claudia	Canul Pérez Juan José	
Espadas Galván Jorge Arturo	Ramírez Barba Ector Jaime		Córdova Morán Luis Eleusis Leónidas	
Espinosa Rivas Ma. Eugenia Leticia	Riggs Baeza Miguel Alonso		De las Fuentes Hernández Fernando D.	
Flores Suárez Ricardo	Rivera Hernández Marcelino		Espinoza Eguía Juan Francisco	
García Escalante Ricardo	Rocha Acosta Sonia		Flores Sánchez Margarita	
García Morlan Dulce Alejandra	Rodríguez Rivera Iván Arturo		Galindo Favela Fernando	
García Ochoa Absalón	Rojas Hernández Laura Angélica		Garay Cadena Martha Hortencia	
García Rojas Mariana Dunyaska	Romero Herrera Jorge		Guel Saldívar Norma Adela	
Garfias Cedillo Sylvia Violeta	Romero Hicks Juan Carlos		Herrera Anzaldo Ana Lilia	
Garza Galván Silvia Guadalupe	Romero León Gloria		Ingram Vallines Anilid	
Gómez Cárdenas Amia Sarahí	Romo Cuéllar Martha Estela		Jiménez Rayón Oscar	
Gómez Quej José del Carmen	Romo Romo Guadalupe		Juárez Cisneros Rene	
González Estrada Martha Elisa	Ruffo Appel Ernesto		Limón Hernández Manuel	
González Márquez Karen Michel	Salazar Báez Josefina		López Castro Cynthia Iliana	
Gracia Guzmán Raúl	Salinas Wolberg Hernán		Medina Herrera Benito	
Guerra Villarreal Isabel Margarita	Sandoval Mendoza María Liduvina		Moreira Valdez Rubén Ignacio	
Gutiérrez Valdez María de los Angeles	Sobrado Rodríguez Verónica María		Noroña Quezada Hortensia María Luisa	
Guzmán Avilés Jesús	Terrazas Baca Patricia		Ochoa Reza Enrique	
Guzmán Avilés María del Rosario	Torres Graciano Fernando		Ortiz Guarneros Juan	
Lixa Abimerhi José Elías	Torres Ramírez Adolfo		Pastor Badilla Claudia	
López Birlain Ana Paola	Trejo Reyes José Isabel		Pavón Campos Carlos	
López Cisneros José Martín	Valenzuela González Carlos Alberto		Pérez Munguía Soraya	
Luévano Núñez Francisco Javier	Verastegui Ostos Vicente Javier		Puente de la Mora Ximena	
Macías Olvera Felipe Fernando			Roa Sánchez Cruz Juvenal	
Mares Aguilar José Rigoberto			Rocha Medina Ma. Sara	



Diputados a favor C. Diputados

MORENA	PAN	PES	PT	MC	PV
Aguilar Castillo Heriberto Marcelo	Juan Carlos Irma	Argüelles Victorero Jorge Arturo	Barroso Chávez Alejandro	Bravo Padilla Izcoatl Tonatuh	Bugarín Cortés Lyndiana Elizabe
Aguilar Linda Bonifacio	Lamarque Cano Carlos Javier	Báez Ruiz Claudia	Bernal Camarena Ana Laura	Cheja Alfaro Jacobo David	Corona Méndez Jorge Francisco
Aguilar Molina Leticia Arlett	Loera de la Rosa Juan Carlos	Bañfil Díaz Irasema del Carmen	Bernal Martínez Mary Carmen	Contreras González Lourdes Celenia	Contreras González Lourdes Celenia
Aguilera Chairez Maribel	Gordillo Moreno Alfredo Antonio	Calderón Medina Samuel	Dekker Gómez Clementina Marta	Del Toro Pérez Higinio	Gallardo Cardona José Ricardo
Alavez Ruiz Aleida	Guerra Méndez Lizeth Amayrani	Cruz Aparicio Héctor René	Elizondo Guerra Olga Juliana	Espinosa Cárdenas Juan Martín	Gómez Alcantar Marco Antonio
Alegre Salazar Luis Javier	Guerra Navarro Laura Mónica	De la Peña Marshall Ricardo	Favela Peñañuri Francisco	Falconí Saenz Alan Jesús	Puente Salas Carlos Alberto
Alejandro Candelaria Maximino	Guerrero Barrera Yolanda	De la Peña Marshall Ricardo	Fernández Noroña Gerardo	García Lara Jorge Alcibades	Rubio Monje Roberto Antonio
Alemán Hernández Nohemí	Guillén Quiroz Ana Lilia	Esquivel Alonso José Francisco	García Aguilera Carolina	García Lara Jorge Alcibades	Vidal Peniche Jesús Carlos
Alfaro Morales María Isabel	Manzano Salazar Javier	García Aguilera Carolina	García Duque José Luis	González Anaya María Lilibet	Villafuera Zavala Lilia
Almazán Burgos Karla Yuritzi	Quiérez González Miguel Ángel	García Gutiérrez Laura Erika de Jesús	García Duque José Luis	González García Ana Priscila	
Alvarado Moreno María Guillermina	Martínez Aguilera Emeterio Claudia	González Escoto Armando	García García Margarita	Herrera Vega Geraldina Isabel	
Ambrocio Gachuz José Guadalupe	Martínez Luna Sergio Carlos	Guzmán Valdéz Edgar	García Grande Ana Ruth	Ki Escalante Kibela Abigail	
Andazola Gómez Socorro Irma	Guzmán de la Torre Francisco Javier	Lozano Rodríguez Adriana	García Hernández Jesús Fernando	Loya Hernández Fabiola Raquel G.	
Andrade Zavala Marco Antonio	Martínez González Laura	Manzanilla Prieto Fernando Luis	González Morales Hildelisa	Lozano Mac Donald Pilar	
Angeles Mendoza Julio César	Hernández Tapia Arturo Roberto	Moreno Medina Esmeralda de los Angeles	Huacac Esquivel Francisco Javier	Macías Ribago Julieta	
Antonio Altamirano Carol	Hernández Villalongo Rafael	Reséndiz Hernández Nancy Claudia	Huerta Martínez Manuel	Mérida Ortiz Adriana Gabriela	
Arenas Madrigal Edgar Eduardo	Herrera Chávez Samuel	Saldívar Camacho Francisco Javier	Huerta Martínez Manuel	Méndez de la Luz Dauzon Dulce María	
Arrieta Sánchez Eleuterio	Herrera Pérez Gonzalo	Medina Pérez Marco Antonio	Salvatori Bojallí Nayeli	Prudencio González Carmen Julia	
Arvizu de la Luz Felipe Rafael	Hidalgo Ponce Javier Ariel	Mejía Cruz María Esther	Sosa Ruiz Olga Patricia	Ramírez Salcido Juan Francisco	
Ascencio Ortega Reyna Celeste	Huerta Corona Benjamín Saúl	Mercado Torres Edith Marisol	Teissier Zavala Adriana Paulina	Rodríguez Carrillo Mario Alberto	
Audifred Fernández Karen Ivette	Huerta del Río María de los Ángeles	Merino García Virginia	Terán Villalobos Irma María	Rodríguez Vázquez Ariel	
Avilós Magaña Laura Patricia	Huerta González Agustín Reynaldo	Merlín García María del Rosario	Vargas Contreras Ernesto	Ron Ramos Eduardo	
Avila Vera Miltrévil Concepción	Iberrián Gallegos Lambert Iván de Jesús	Mier Velasco Moisés Ignacio	Villages González Héctor Joel	Russo Salido Jorge Eugenio	
Ayala Bobadilla Carlos Iván	Jacero Velázquez Miguel Pavel	Mejías Toledo Alejandro		Salinas Reyes Ruth	
Badillo Moreno Cuahtli Fernando	Jiménez Andrade Lorena del Socorro	Mejía Wences Victor Adolfo		Tagle Martínez Martha Angélica	
Bahena Jiménez Escobar	Jiménez y Meneses Héctor Guillermo	Molina Espinoza Irineo		Osuna Medina José María	
Barajas Barajas Esteban	Sánchez Rodríguez Juan Pablo	Montes Hernández María de Lourdes		Pérez Hernández José Ángel	
Barrera Badillo Rocío	Sandoval Soberanes Lucinda	Montes Nieves Jorge Luis		Porras Domínguez Alfredo	
Bautista Bravo Juan Angel	Santiago Chepi Azael	Mora García Carmen		Reyes Ledesma Armando	
Bautista Rivera David	Santiago Manuel Iran	Morales Elvira Erik Isaac		Roblero Gordillo Maricruz	
Bayardo Cabrera Rosa María	Santiago Marcos Nancy Yadira	Mora Ríos María Teresa Rebeca Rosa		Robles Montoya Ángel Benjamín	
Blas López Victor	Santos Díaz Edelmiro Santiago	Moreno Gil Mario Ismael		Rodríguez Gómez Eracilio	
Bonifaz Moedano Raúl Eduardo	Sibaja Mendoza Jorge Angel	Murguía Soto Ulises		Rojo Pimentel Ana Karina	
Bonilla Herrera Raquel	Solis Barrera María Marivel	Navarrete Rivera Alma Delia		Rosete Sánchez Regina	
Borrego Adane Francisco Javier	Tello Espinosa Claudia	Novella Macías Oscar Rafael		Sandoval Flores Reginaldo	
Briceno Zuloaga María Wendy	Tenorio Adame Paola	Núñez Álvarez Estela		Serrano Cortes Héctor	
Burelo Cortazar Teresa	Tenorio Adame Paola	Obador Narváez Manuela del Carmen		Sosa Salinas José de la Luz	
Calderrera Salas Rodrigo	Torres Aguilera Rubén	Ocampo Manzaneros Araceli		Toledo Gutiérrez Mauricio Alonso	
Callejas Romero Gustavo	Torres Pita Carlos	Olvera Valdívila Zaira		Torres Díaz Elba Lorena	
Campos Equihua Ignacio Benjamín	Valencia Cruz Rosalba	Olvera Bautista Sandra Simey		Vázquez García Domicia	
Cano González Susana	Valles Sampedro Lorena Iveth	Ondre Vázquez Vicente Alberto		Zernache Zauzi Armando Javier	
Carbajal Miranda Marco Antonio	Yarela López Victor Gabriel	Ortuela Nava David			
Carranza Aréas Julio	Vargas Hernández Lidia Nallely	Ortega Nájera Hilda Patricia			
Carrasco Godínez Nelly Minerva	Vázquez Vázquez Alfredo	Padierna Luna Dolores			
Carrasco Macías Olegaria	Veloz Silva María Luisa	Palacios Cordero Lacio Ernesto			
Carrillo Luna Juana	Vences Valencia Julieta Kristal	Pani Barragán Alejandra			
Carvajal Hidalgo Alejandro	Viedma Velázquez Alejandro	Peralta de la Peña Ana Patricia			
Castañeda Ortiz María Guadalupe E.	Villalvazo Amaya Mirtha Iliana	Pérez Arroyo Alfonso			
Castillo Lozano Katia Alejandra	Villarraz Martínez Rocío del Pilar	Pérez Bernabe Jaime Humberto			
Cayetano García Rubén	Villavicencio Ayala Lorena	Pérez Hernández Sergio			
Cazarez Yañez Martina	Villa Villegas Alberto	Pérez López Beatriz Dominga			
Chávez Pérez María	Villegas Guarneros Dulce María Corina	Pérez Negrón Ruiz Iván Arturo			
Chico Herrera Miguel Ángel	Yáñez Cuenca y Cabrera Claudia V.	Pérez Rodríguez Claudia			
Contreras Castillo Armando	Zavaleta Sánchez Graciela	Pérez Segura Laura Imelda			
Contreras Montes Gustavo	Espadas Méndez Gregorio Efraín	Piña Bernal Adela			
Cruz Santos Flora Tania	Espinosa de los Monteros García Adriana	Ponce Cobos Alejandro			
Cuaxtlas Serrano Susana Beatriz	Espinosa Lopez Brenda	Ponce Méndez María Geraldine			
Cuevas Barron Gabriela	Espinosa Segura María Bertha	Prado de los Santos Miguel			
De Jesús Jiménez Lucio	Exsone Zapata Ricardo Francisco	Quiroz Rodríguez María del Carmen			
De la Cruz Delucio Patricia del Carmen	Farfás Zambrano Melba Nelia	Rabelo Velasco Roque Luis			
Del Bosque Villarreal Diego Eduardo	Farrera Esponda Juan Enrique	Ramírez Cuellar Alfonso			
Del Castillo Ibarra Erika Vanessa	Fernández Cruz Nayeli Arlen	Ramírez Lucero Martha Patricia			
Díaz Aguilar Leticia	Flores Anguiano Feliciano	Ramírez Navarrete Francisco Javier			
Díaz Avilez María Guadalupe	Flores Olivo Lucía	Ramos Cruz Verónica			
Díaz García María Elizabeth	García Anaya Lidia	Ramos Ruiz Juan Israel			
Domínguez Flores Rosalinda	García Cuyetano Dorbeny	Ramos Sotelo Guadalupe			
Domínguez Rodríguez Roberto Ángel	García Corpus Teófilo Manuel	Regalado Maribueno Carmina Yadira			
Elizondo Garrido Francisco	García Guardado Ma. de Jesús	Reyes Carmona Emmanuel			
Elorza Flores José Luis	García Rosales Edith	Reyes Colín Marco Antonio			
Rosas Martínez Luz Estefanía	García Rubio Agustín	Reyes López Valentín			
Rosas Uribe Erika Mariana	García Soto Ulises	Reyes Miguel Idalia			
Ruiz Lastre Hugo Rafael	García Vidala Martha Olivia	Ríos Fararón Eulalio Juan			
Salazar Fernández Luis Fernando	García Zepeda Julieta	Rivera Castillo Formato			
Salinas Narváez Javier	Gómez Álvarez Pablo	Robles Gutiérrez Beatriz Silvia			
Sánchez Barrios Carlos	Gómez Ventura Manuel	Robles Ortiz Martha			
Sánchez Castro Anita	Román Ávila María Guadalupe	Rodríguez González Manuel			
Sánchez Galván Miroslava	Rojas Martínez Beatriz	Rodríguez Ruiz Ana María			
Sánchez Ortiz Graciela					