

GLOBALIZACIÓN, DEMOCRATIZACIÓN Y REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO, 1988-2005*

MICHELLE DION

EN LOS ÚLTIMOS 25 AÑOS, MÉXICO HA VIVIDO cambios económicos y políticos muy profundos, muchos de los cuales se manifiestan en la política social del país, especialmente en materia de seguridad social. En el pasado, las instituciones de seguridad social, como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), eran las que proporcionaban la mayor parte de las prestaciones sociales, incluidas algunas exentas de cuotas tributarias para la gente pobre del campo (por ejemplo, el programa IMSS-COPLAMAR). Sin embargo, desde los años ochenta, las reformas al sector social han reestructurado la seguridad social, disminuyendo los derechos de los ciudadanos a esos servicios y trasladando al mercado algunas de las responsabilidades de la asistencia pública. Si bien las reformas tenían el propósito de ampliar la cobertura de las instituciones a un porcentaje mayor de la población, también minaron la solidaridad y el efecto redistributivo de la seguridad social e incrementaron la estratificación y el peso del sector privado.

En este trabajo se explicarán los cambios ocurridos en el campo de la seguridad social mexicana desde 1988, destacando el impacto que han tenido la globalización y la democratización en cuanto a los resultados de la reforma en dicho ámbito. Al comparar esos resultados con los casos de iniciativas fallidas de reforma en los gobiernos de Salinas (1988-1994), Zedillo (1994-2000) y Fox (2000-2006), mostraremos que la globalización ha hecho apremiante la reforma, pero que los poderosos sindicatos de los sectores de bienes no comerciables y el incremento de la competencia política han sido determinantes en los resultados obtenidos de la reforma.

* La autora agradece el apoyo del Programa Fulbright-García Robles y el del Centro de Investigación y Docencia Económicas, que hicieron posible este trabajo. También agradece a Christel Rosales por su colaboración como asistente de investigación.

En opinión de los responsables de las políticas públicas, la creciente globalización y la competencia internacional consecuente han restringido las opciones en materia de política social. La liberalización económica debilitó aún más a algunos de los grupos de interés tradicionales que estaban a favor de las políticas de seguridad social (Zapata, 2005). Aunque México diseñó uno de los esquemas de privatización del sistema de pensiones más ambicioso de América Latina, las reformas a los servicios médicos y a las pensiones de los trabajadores del Estado han sido bloqueadas por los poderosos sindicatos. La democratización, con el aumento consiguiente de puntos de veto institucional y de la fuerza de los actores partidistas con poder de ejercerlo, estancó las recientes iniciativas de reforma. De esta manera, el orden que siguieron las aperturas económica y política permite explicar el tipo de reforma a la seguridad social que se diseñó en los años noventa. Dado que en México la liberalización económica precedió a la política, los cambios en el modelo económico hicieron surgir presiones para que se reformara el sistema de seguridad social, al tiempo que las decisiones políticas seguían estando básicamente centralizadas en el régimen del PRI-gobierno. Pero, a partir de 1997, cuando el PRI perdió el control del Congreso y, sobre todo, desde la transición de 2000, las reformas más ambiciosas a la seguridad social se han visto obstaculizadas. La democratización ha hecho que el recorte de gastos en dicha esfera resulte no sólo más difícil, sino, hasta la fecha, bajo el gobierno de Fox, casi imposible.

Este trabajo empieza con un breve análisis de la forma en que la globalización y la democratización se presume afectan las políticas de seguridad social. La siguiente sección presenta un bosquejo del sistema de seguridad social en México a comienzos de la década de los ochenta y del proceso de apertura económica y política de los años ochenta y noventa. Enseguida, se compara el tipo de reformas a la seguridad social aplicadas durante los gobiernos de Salinas, Zedillo y Fox para explicar sus resultados con base en el orden que siguieron la liberalización económica y la política. El trabajo concluye con algunas observaciones relativas a los prospectos de reforma en México y sitúa el país en el contexto general de América Latina.

LA GLOBALIZACIÓN Y LA REFORMA A LA SEGURIDAD SOCIAL

La liberalización de la cuenta corriente y de capital en América Latina, ocurrida en las décadas de los ochenta y noventa, fue paralela al proceso general de globalización económica que estaba teniendo lugar como resultado del cambio tecnológico del decenio de los setenta. En este contexto específico, “globalización económica” se refiere al aumento del comercio,

la inversión extranjera directa (IED) y la inversión de cartera que se verificó en las últimas décadas del siglo XX. La integración comercial en América Latina sucedió antes y de manera más rápida que la integración financiera, con una amplia apertura comercial que se inició en los años ochenta en muchos países. La liberalización financiera, incluida la eliminación de las restricciones a la IED y al control del capital, empezó realmente en muchas naciones en los años noventa (Morley, Machado y Pettinato, 1999). Sin embargo, a finales del siglo, la integración de la IED en el continente seguía aún lejos de los niveles de la OCDE (HIRST Y THOMPSON, 1999). En términos generales, una mayor apertura comercial, flujos crecientes aunque modestos de IED y reducciones importantes al control de los capitales son los síntomas de la expansión de la globalización económica latinoamericana en las décadas de los ochenta y noventa. El cuadro 1 muestra los indicadores de globalización económica para México y los promedios para América Latina y el Caribe.

Cuadro 1
Indicadores de globalización para México,
América Latina y el Caribe (1975-1999)

Año	Comercio (% del PIB)		IED neta (% del PIB)		Flujos netos de capital privado (% del PIB, PPP)	
	México	A L y C	México	A L y C	México	A L y C
1975	16.51	23.95	0.69	0.89		2.49
1980	23.68	26.60	0.96	0.80	4.39	4.74
1985	25.75	26.54	0.27	0.62	4.16	2.88
1990	38.31	26.14	1.00	0.75	4.55	3.90
1995	58.17	30.94	3.33	1.78	6.01	5.18
1999	62.80	34.16	2.44	4.55	4.55	7.31

Fuente: World Bank, 2001.

Entre los politólogos se considera que la globalización ejerce dos efectos contrarios sobre los regímenes de asistencia pública. Por una parte, la competencia económica exige que la economía se haga más eficiente y, por ende, que se recorte el gasto del gobierno en ese rubro. Por otra parte, se dice que las dificultades ocasionadas por la integración económica elevan las demandas de seguridad social a causa de los desajustes laborales. Examinaremos cada una de estas suposiciones.

La hipótesis de la eficiencia afirma, en esencia, que a mayor integración económica internacional corresponde una mayor competencia eco-

nómica. Esto último obliga a los estados a eliminar funciones y gastos innecesarios, lo que les lleva a reducir sus compromisos en materia de asistencia social (Strange, 1996; Friedman, 2000). Aunque la versión usual de la tesis de la eficiencia plantea una reducción general de los servicios sociales que presta el gobierno, es posible hacer pronósticos específicos según el tipo de integración económica de que se trate. Por ejemplo, el incremento del comercio urgirá a los productores nacionales a reducir sus costos a fin de competir mejor con las nuevas importaciones en el mercado nacional o de mantener su competitividad en los mercados extranjeros. De acuerdo con la teoría de Heckscher-Ohlin, dado que la mano de obra es abundante en América Latina, suelen exportarse bienes de mano de obra intensiva. En consecuencia, mantener bajos los costos de personal es importante para que las exportaciones sigan siendo competitivas. Además, muchas naciones latinoamericanas con sueldos medios empiezan a sentir la competencia de los países asiáticos que pagan salarios muy bajos, lo que presiona aún más a los gobiernos a mantener bajos los sueldos. Debido a estas nuevas razones de competitividad, los productores exigen que se reduzcan los impuestos aplicados a costear la seguridad social, y el incremento del comercio hace entonces que disminuyan las contribuciones patronales a la misma y, quizá, que éstas recaigan ya sea en los empleados o en el Estado. Esto, a su vez, genera presiones para que se restrinjan las prestaciones, aumenten los requisitos para ser derechohabiente y se trasladen más cargas de la asistencia pública al sector privado como protección contra la pérdida de empleos.

El aumento de la IED crea presiones similares sobre la competitividad de los precios. Los inversionistas extranjeros comparten la misma preocupación que los productores nacionales con respecto a la competitividad de los precios en los mercados internos y externos. Entonces, presionan a los gobiernos con la amenaza de frenar las inversiones, induciendo con ello a los gobiernos latinoamericanos a empezar a competir entre ellos por tener los impuestos al trabajo y las prestaciones más bajos. En las naciones con escaso ahorro interno, el aumento de la IED tiende a hacer que disminuyan las aportaciones patronales (o los impuestos al trabajo) destinadas a la seguridad social, que se reduzcan las prestaciones y que la provisión de la asistencia pública se traslade del Estado al sector privado.

Asimismo, las inversiones de cartera generan presiones sobre los gobiernos de América Latina, sobre todo porque una gran proporción de las mismas es en deuda gubernamental. Los inversionistas de cartera buscan negocios seguros con ganancias provechosas y no les interesa tanto el capital humano como el resultado general de la economía y los déficit fiscales que determinan las tasas más altas de interés y los prospectos de ganancia

(Mosley, 2000). Asimismo, la movilidad de los capitales se ha asociado con la reducción de las tasas de impuestos al trabajo en las economías industrializadas (Swank y Steinmo, 2002). Por tanto, a medida que aumenta la inversión de cartera en América Latina, los gobiernos se sienten obligados a mantener bajos sus gastos generales y los déficit presupuestarios, al tiempo que sostienen un nivel mínimo de productividad económica. El aumento en la inversión de cartera presiona a los gobiernos para que acoplen su sistema de seguridad social al modelo liberal, reduciendo las contribuciones del Estado, los impuestos al trabajo, los niveles de prestaciones y la cobertura, y trasladando una mayor proporción de la asistencia pública al mercado privado de las aseguradoras.

Por el contrario, la tesis de la compensación afirma que, por lo general, al aumentar la integración comercial, surgen más demandas de asistencia pública para proteger a los trabajadores del creciente riesgo de desempleo que enfrentan debido a la apertura económica (particularmente, la comercial). Esta idea se basa esencialmente en la experiencia de los países desarrollados pequeños durante el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial (Cameron, 1978; Katzenstein, 1985; Garrett, 2001), aunque también se ha aplicado en fecha reciente a las naciones en vías de desarrollo (Rodrik, 1998; Garrett, 2001; Kaufman y Segura, 2001; Rudra, 2002). En América Latina, el crecimiento del comercio en los años ochenta fue acompañado de una mayor desigualdad de ingreso antes de los impuestos y transferencias, contrariamente a las predicciones de la teoría de Heckscher-Ohlin (Wood 1997).¹ Según los modelos formales de los economistas (Romer, 1975; Meltzer y Richard, 1981), al aumentar la desigualdad salarial tendría que haber más demandas de redistribución de la seguridad social, dada la disminución del ingreso del elector promedio. Por tanto, cuando la apertura comercial va de la mano de más desigualdad salarial, las demandas de una seguridad social redistributiva (prestaciones generosas y una estructura impositiva progresiva) y universal (flexibilidad para los perdedores, cobertura) tienden a aumentar. Esta hipótesis de compensación alternativa sugiere que, al extenderse la integración económi-

¹ Mientras que la expansión de la apertura comercial de los años sesenta y setenta hizo que disminuyera la desigualdad salarial en los llamados "tigres asiáticos", el efecto de ese mismo fenómeno en América Latina, en las décadas de los ochenta y noventa, fue el contrario (Wood, 1997). Dilucidar tal contradicción trasciende el propósito de este trabajo, ya que ni los propios expertos se ponen de acuerdo en una explicación. Algunos afirman que la inequidad creciente se debe a la mayor competencia de las exportaciones proveniente de países asiáticos con bajos niveles salariales, a la flexibilización del mercado laboral o a los avances tecnológicos que van en contra de una mano de obra poco calificada (véase Wood, 1997). Otros subrayan la falta de democracia en América Latina (Robinson, 2001).

ca, aumentan las demandas de que se apliquen reformas que lleven a los regímenes de asistencia pública hacia su tipo ideal democrático.

En términos generales, la tesis de la compensación ha tenido pocos partidarios en América Latina. Los estudios cualitativos y cuantitativos sobre seguridad social realizados en la región revelan la tendencia a una contracción del sistema de asistencia pública en las economías con mayor apertura (Dion, 2000; Kaufman y Segura, 2001; Brooks, 2001). El hecho de que la globalización económica muestre esa tendencia en América Latina quizá ilustre los efectos que tiene en la capacidad de los beneficiarios tradicionales de la seguridad social para impedir que disminuya el gasto en la asistencia pública. Los beneficiarios tradicionales en América Latina han sido el sector formal y los trabajadores organizados. Dado que la apertura económica ha mermado la capacidad de organización de los trabajadores de los sectores de bienes comerciables y ha aumentado el tamaño del sector informal (Zapata, 2005), la liberalización ha debilitado la base de apoyo tradicional del sistema de seguridad social en América Latina. De esta manera, la globalización puede facilitar que se reduzca el gasto en asistencia pública a través de dos mecanismos: generando presiones con respecto a la competitividad que inciten a hacer recortes en dicho sistema, y disminuyendo la capacidad de los beneficiarios para proteger su derecho a recibir servicios de seguridad social.

LA DEMOCRATIZACIÓN Y LA REFORMA DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Los debates en torno a la globalización sugieren hipótesis sobre las presiones y tipos de cambios que podrían afectar los regímenes de asistencia pública. Sin embargo, las instituciones políticas internas traducen las presiones de la globalización en verdaderas reformas a la política social. La literatura sobre la globalización predice que el modelo liberal de asistencia pública supone reducciones de gastos que son fundamentalmente contrarias a las políticas de ampliación del sistema de asistencia. Como lo explica Pierson (1996), los costos del recorte a menudo recaen principalmente en los beneficiarios, mientras que los beneficios tienen alcance general (*i.e.*, eficiencia y desarrollo de la economía). De ahí, por ejemplo, que en ciertas naciones industrializadas los recortes de la asistencia pública hayan sido limitados por corporaciones fuertes (Huber y Stephens, 2001; Garrett, 1998). En México, los costos de contraer el sistema de seguridad social recaerán básicamente en los trabajadores de los institutos de seguridad social que enfrentan la privatización, y los trabajadores del sector formal que reciben dichas prestaciones. Estos beneficiarios, en especial los

primeros, están mejor organizados que los trabajadores informales y del sector rural, quienes no reciben atención de la seguridad social. Las ventajas que promete la reforma del sistema de seguridad social, en cambio, son mayor eficiencia económica, mejores servicios, desarrollo económico y menos déficit presupuestarios. Pero, desde el punto de vista de los trabajadores, no sólo es sumamente dudoso que se obtengan esos beneficios, sino que, en caso de lograrse, los efectos se repartirían entre un segmento mucho más amplio y no organizado de la sociedad. Al mismo tiempo que la reforma al sistema de asistencia pública ha concentrado los costos y dispersado los beneficios, la capacidad de estos actores para rechazar o apoyar las iniciativas de reforma está determinada por el grado de democracia y por las instituciones políticas internas.

Como saben los estudiosos de la democracia, lo que más abunda son definiciones y conceptos de ella, muchos de los cuales son muy cuestionados. Las transiciones democráticas que ha vivido América Latina desde la década de los ochenta dieron lugar a un renovado interés por interpretar, definir y medir la democracia (O'Donnell y Schmitter, 1986; Collier y Levitsky, 1997). La proliferación de estudios sobre democratización y democracia en América Latina contribuyó a que se empezara a hablar de "democracia con adjetivos", o a calificar los tipos de ésta en el continente con más adjetivos para distinguir la observada en contextos particulares (Collier y Levitsky, 1997). Esos debates son importantes para comprender en qué medida ha ocurrido una transición o consolidación democrática en un determinado contexto. Cuando se estudian los resultados de las políticas públicas, los politólogos se interesan menos en los debates normativos o teóricos sobre la democracia que en observar cómo la democracia o la democratización modifican el proceso político de tal suerte que afectan los resultados de las políticas. Los politólogos quieren saber cómo el proceso de democratización puede modificar los intereses de los líderes políticos y la capacidad de los grupos para acceder a la toma de decisiones. Por estas razones, los politólogos a menudo adoptan aquellas definiciones que se basan en los procedimientos de la democracia que les permiten observar y medir la forma en que la democratización actúa sobre los resultados de las políticas (Bowman, Lehoucq y Mahoney, 2005).² Aunque otras concepciones de lo que es la democracia son también importantes y algunas incluso cuestionarían si México es hoy en día una democracia consolidada, una definición sobre procedimientos brinda el marco de referencia para el análisis que sigue.

² Claro está, algunas políticas públicas, como la seguridad social, también pueden ser importantes para promover la democracia *social*. Sin embargo, examinar si la política de seguridad social de México promueve una democracia más o menos *social* rebasa el propósito de este trabajo.

La interpretación de Dahl (1971) sobre la democracia es una de las definiciones de este tipo que más se utilizan hoy en día. Según este autor, la democracia tiene dos dimensiones: la participación política y la competencia política. Un incremento en cualquiera de ellas está relacionado con el proceso de democratización. El hecho de que aumente la participación o la competencia política implica naturalmente otros requisitos, como la protección de las libertades y derechos asociados con las concepciones teóricas clásicas de la democracia (Dahl, 1971, p. 3). La última fase de la democratización en la Europa Occidental de finales del XIX y principios del XX consistió en ampliar el sufragio a nuevos votantes, entre ellos los trabajadores, o en aumentar la participación política. En muchos casos, este proceso de democratización estuvo asociado con la creación o expansión de un sistema moderno de seguridad social o asistencia pública (Flora y Alber, 1981). Pero, a diferencia de la experiencia de los países industrializados, en México la democratización de finales del siglo XX se debió a un aumento en la competencia política, más que a una mayor participación.³ El incremento en la competencia política se manifiesta en dos procesos: el aumento en la competencia electoral y el aumento en la influencia de quienes tienen poder de veto en el proceso de formulación de políticas. Ambos procesos pueden influir en los resultados de la reforma del sistema de asistencia pública. En primer lugar, al haber mayor competencia electoral los intereses de los partidos políticos cambian, pues deben aumentar su capacidad de respuesta a los votantes y sus acciones para satisfacer sus demandas. Asimismo, al haber mayor competencia electoral, las relaciones entre los partidos y los grupos de interés organizados, como serían los de los patrones o de los trabajadores, pueden tender a realinearse, pues tales grupos buscan nuevas alianzas partidistas para apoyar o bloquear las iniciativas de reforma. En segundo lugar, el aumento en la competencia política puede dar más peso a quienes tienen poder de veto, al dividir aún más la capacidad decisoria entre el presidente y el Congreso, y entre los múltiples partidos políticos con escaños en este último. Vamos a examinar una a una las distintas consecuencias del incremento de la competencia política sobre la reforma de la seguridad social.

En primer lugar, el aumento en la competencia política derivado de la democratización que tuvo lugar en México a finales del siglo XX hizo que los partidos políticos se vieran más obligados a responder a las demandas y

³ Algunas investigaciones sugieren que, de hecho, la reciente democratización en México ha reducido ligeramente el número o la participación de los votantes (Klesner, 2001), lo que podría indicar un incremento en los ingresos del elector promedio. Sin embargo, no queda claro el motivo por el cual el leve cambio en el número de votantes habría de tener un efecto significativo en los ingresos del elector promedio.

necesidades de los ciudadanos. Debido a que el monopolio electoral del PRI empezó a resquebrajarse en los años ochenta y que este proceso se aceleró en los noventa, el partido tuvo que empezar a buscar activamente más votos en los comicios. Dado que la competencia ocurría primero a escala municipal y estatal, el partido dominante se encontró con nuevos intereses electorales y distintos competidores regionales. En términos de la provisión de servicios sociales por parte del PRI-gobierno, la competencia a escala municipal y estatal significaba que el partido debía ofrecer políticas que pudiera utilizar para satisfacer las demandas del elector promedio en distintos municipios y estados. Pero, la diferencia en los niveles salariales del elector promedio en cada uno de los estados mexicanos implica que la demanda de redistribución a través de las políticas de seguridad social también varíe. Por esta razón, desde el punto de vista electoral, la política de un sistema nacional de seguridad social se volvió un instrumento ineficaz para mantener el apoyo político. Durante los sesenta años anteriores, periodo de la hegemonía electoral del PRI, la seguridad social había sido una herramienta muy eficaz para mantener el apoyo político de los trabajadores cubiertos por el sistema (Dion, 2002). Pero, a partir de que la competencia política empezó a darse a nivel municipal y estatal, en los años ochenta y noventa, la seguridad social dejó de ser efectiva para generar apoyo electoral, pues las demandas en esta materia eran distintas en cada estado o municipio.

Además, a medida que enfrentan más competencia política, los partidos organizados procuran redefinir sus relaciones con los grupos de interés, como son los organismos empresariales o de trabajadores, a fin de tener más apoyo electoral. Asimismo, al aumentar la competencia entre partidos, los grupos de interés organizados han encontrado otras opciones distintas del PRI para hacer alianzas. Por ejemplo, el incremento en la competencia electoral y el poco apoyo por parte de los organismos oficiales en las urnas permite explicar por qué el PRI decidió reorganizar su estructura a principios de los años noventa. La elección de Fox en el año 2000 no hizo sino acrecentar las demandas de autonomía de las organizaciones pertenecientes al PRI.⁴ Para las organizaciones de trabajadores y patronales, la mayor competencia electoral y la representación política real por parte del PAN y del PRD crean nuevas posibilidades de alianzas partidistas. Los sindicatos independientes y las organizaciones empresariales están en posibilidad de buscar alianzas formales o informales con esos dos partidos para sacar adelante sus iniciativas en materia de seguridad social. Y cuando los

⁴ Entrevista confidencial con un miembro del CEN del PRI y con representantes de la CNOP, marzo de 2005.

grupos de interés buscan nuevas alianzas, consiguen más poder para influir en los resultados de la reforma a la seguridad social.

En segundo lugar, al aumentar en México la competencia política a raíz de la democratización, se ha multiplicado el número de actores políticos con poder de veto y se ha incrementado la importancia de los puntos de veto institucional. Los actores son, numérica e ideológicamente, los partidos políticos representados en los poderes Ejecutivo y Legislativo, y los puntos de veto institucional son las áreas del gobierno con poder de decisión. A medida que actores y áreas aumentan, la probabilidad de que cambien las políticas disminuye (Tsebelis, 2002). En México, la apertura política de los años setenta y ochenta aumentó progresivamente el acceso de los actores con poder de veto, al elevarse la representación de los partidos alternativos o minoritarios en las cámaras. Este proceso culminó en 1997, cuando el PRI perdió su mayoría absoluta en el Congreso. Al haber mayor presencia de posibles actores con poder de veto en el Congreso mexicano, la formulación de políticas y, en particular, de una reforma radical de la política social se tornó más difícil.

Además de aumentar el número de actores con poder de veto en el Congreso, la mayor competencia política ha dado más peso a este último como punto de veto institucional. Aunque la Constitución mexicana de 1917 previó una división estatutaria de los poderes entre el Congreso y la presidencia, la hegemonía del PRI hizo que hubiera muy poca división *de facto*. Y aunque la pérdida de su mayoría en el Congreso de 1997 obligó al PRI a construir coaliciones, la verdadera independencia de la rama legislativa no ocurrió sino hasta después de 2000. Desde entonces, el presidente Fox (PAN) ha enfrentado un Congreso en el que el PRI controla el mayor número de escaños en ambas cámaras. Por esta razón, especialmente desde el año 2000, México ha tenido un gobierno dividido y un punto de veto institucional muy fuerte: el Congreso. Esta división de los poderes y la creación de un punto de veto efectivo entre el Congreso y el ejecutivo también hacen que una política de reforma radical resulte más difícil.⁵ Los estudios realizados en la última década sobre la reforma al sistema de pensiones y de salud en América Latina y Europa del Este revelan que, cuando la autoridad decisoria en las democracias se reparte entre más actores con poder de veto o puntos de veto institucional, el recorte de gastos al sistema de asistencia pública es menos probable (Huber, 2005; Kay, 1999; Brooks, 2001; Madrid, 2003; Haggard y Kaufman, 2001; Orenstein, s.f.; Dion, 2004).

⁵ El federalismo es otro importante punto de veto institucional. Aunque en México la democratización ha dado más peso a los gobernadores (de oposición), la política de seguridad social sigue definiéndose en gran medida a nivel nacional.

En conjunto, estas dos hipótesis sugieren que los efectos de la globalización sobre los regímenes de seguridad social se refractan a través de las instituciones políticas nacionales antes de que las políticas públicas produzcan resultados. En particular, la probabilidad de una reforma al sistema de asistencia pública depende de la habilidad de quienes sufren los costos de la reforma para acudir a los actores con poder de veto o para utilizar puntos de veto institucional a fin de bloquearla. Los partidos políticos que busquen apoyo electoral a nivel municipal y estatal descubrirán quizá que la política de seguridad social es ahora menos útil para sus propósitos. Asimismo, las nuevas alianzas formales e informales entre los grupos de interés organizados y los partidos políticos pueden alterar la agenda de políticas públicas. El aumento en el número de actores con poder de veto y la importancia creciente de los puntos de veto institucional hacen menos probable que se dé una reforma radical.

GLOBALIZACIÓN, DEMOCRATIZACIÓN Y REFORMA A LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO

En México, el proceso de liberalización económica y apertura del mercado ante las presiones de la globalización ocurrió antes que el proceso de democratización. Este orden es importante porque fue lo que dio lugar a que se redujera el gasto en asistencia pública, cuando el partido gobernante aún controlaba las instituciones decisorias más importantes del país. Al mismo tiempo que el partido gobernante aprobaba ciertas reformas al sistema de seguridad social que redefinieron el régimen de asistencia pública mexicano, otras fueron bloqueadas por actores políticos clave, y el avance subsecuente de la democratización ha provocado básicamente que toda iniciativa de reforma de la seguridad social sea paralizada. En esta sección resumimos los procesos de liberalización económica y política que tuvieron lugar en México durante los años ochenta y noventa, y se presenta un panorama de las propuestas de reforma más importantes que se dieron durante los gobiernos de Salinas, Zedillo y Fox.

Cuando, en la década de los setenta, México descubrió nuevas reservas de petróleo, pronto se empezaron a elevar los gastos y préstamos del gobierno, al suponerse que los precios del petróleo se mantendrían altos. Pero la recesión económica de principios de los ochenta, con la caída consecuente de dichos precios y el incremento de las tasas de interés, llevó al gobierno mexicano a no pagar sus adeudos en 1982. Aunque no es éste el lugar para hacer un análisis profundo de las causas y consecuencias de la crisis crediticia mexicana de 1982 (véase para ello Lustig, 1998), un breve

repaso nos permitirá ilustrar cómo afectó ese suceso el sistema de seguridad social de México y delineó el entorno para la reforma.

Tras el anuncio de México, a finales de 1982, de que no podría cumplir sus obligaciones crediticias, el país entró en un prologado periodo de severo estancamiento económico. El crecimiento económico se desplomó, llegando a cifras negativas poco después de la crisis de 1982. El desempleo abierto urbano alcanzó un máximo de 6.3% en 1983, pero siguió siendo elevado hasta 1986. La inflación mermó el valor real de los salarios y los sueldos tuvieron una fuerte caída. Los salarios promedio reales en la manufactura bajaron de manera constante hasta 1988 y el empleo en el sector formal se redujo, lo que llevó a que la gente buscara cada vez más un ingreso en el ramo informal. El salario mínimo oficial alcanzó su valor más elevado en términos reales en 1976 y desde entonces no ha dejado de bajar. Hacia 1980 el salario mínimo había caído a menos de 80% de su valor real de 1976, y en 1985 representaba 53% del valor de 1976 en términos reales. En 1990 descendió aún más, llegando a valer menos de 40% del monto real de 1976.⁶ Al mismo tiempo, para responder a la crisis y en un esfuerzo por estabilizar los precios e iniciar el proceso de ajuste estructural, la inversión del gobierno en gasto social sufrió un recorte. En particular, el gasto del gobierno como porcentaje del gasto total programable declinó de 31% en 1980 a 27% en 1984. De igual forma, el gasto en salud pública como porcentaje del PIB disminuyó considerablemente en los años ochenta y a finales de la década no había recuperado el nivel que tuviera en 1981.⁷ De esta manera, el Estado estaba aportando menos recursos para la provisión de servicios sociales en un momento en que dicho gasto era especialmente requerido.

El presidente De la Madrid (1982-1988) inició el proceso de ajuste estructural a finales de su mandato, y el presidente Salinas (1988-1994) se encargó de acelerar y profundizar dicho proceso, en particular con respecto a la enajenación de los bienes y corporaciones del Estado. Salinas también fue responsable de abrir el mercado mexicano al libre comercio, y el tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN) fue crucial a este respecto. Así, a principios de los noventa México ya había liberalizado su mercado de bienes y servicios, y había empezado a abrir su cuenta de capitales para facilitar aún más la inversión extranjera directa y de cartera.

La crisis económica de los ochenta y la reforma económica neoliberal que se puso en marcha para responder a ella hicieron caer tanto la simpá-

⁶ Cálculos de la autora basados en las cifras de Middlebrook, 1995, p. 214.

⁷ Dado que el crecimiento económico durante este periodo fue negativo, la caída en el gasto en salud pública en relación con los ingresos es particularmente notable.

tía del pueblo por el régimen del PRI como la capacidad de las organizaciones sectoriales (*i.e.*, las confederaciones campesinas y de trabajadores) para garantizar el apoyo sectorial en las elecciones locales y federales. El régimen priista siempre había descansado en una fuerte intervención estatal y en las promesas de desarrollo económico para ganarse el apoyo político. Pero esta crisis y las reformas económicas neoliberales hicieron tambalear la legitimidad del PRI, lo que explica en parte el derrumbe de la hegemonía del partido, que se inició en los años ochenta (Gomez y Klesner, 1988; Cornelius *et al.*, 1994),⁸ y que se hizo primero evidente en las elecciones municipales y estatales, a partir de mediados de esta década, cuando los partidos de oposición empezaron a ganar terreno, hasta que, en 1989, por vez primera desde la Revolución, el candidato de un partido de oposición ganó una gubernatura. Así, los años ochenta fueron testigos del avance creciente de los partidos de oposición y, al final, de la escisión de un gran segmento del PRI en 1987. La insatisfacción popular con el partido gobernante se exacerbó en los comicios presidenciales de 1988, siendo la elección del presidente Salinas enérgicamente impugnada y ferozmente cuestionada.

Al darse cuenta el PRI de que sus organizaciones sectoriales no estaban atrayendo votantes, en 1991 el partido anunció que reorganizaría su estructura interna a fin de crear un partido de "ciudadanos". Parte de la estrategia del PRI para fortalecer su organización territorial consistía en hacer campañas de registro de electores a todo lo largo del país (CTM, 1991, p. 38). En enero de 1991, la CTM y el PRI llegaron a un acuerdo por el cual la primera pediría a los trabajadores que se afiliaran directamente al partido (ya no por medio de ella) y que se organizaran a través de sus agrupaciones partidistas locales (CTM, 1991, pp. 39-41). La Confederación explicó que la nueva estrategia del PRI obedecía a las derrotas que habían sufrido en 1988 sus candidatos en diversos estados, y que se debía a la falta de militancia en las federaciones estatales de trabajadores (CTM, 1991, p. 34). La CTM reconocía que las bases obreras de la organización de trabajadores se habían dividido por la imposición de candidatos y la ausencia de democracia interna en la organización (CTM, 1991, p. 35). A raíz de las crecientes presiones democratizadoras y la posibilidad de perder influencia dentro del partido gobernante si no lograba conseguirle votos, la CTM llamó a una renovación de la militancia y la disciplina (CTM, 1991, pp. 33-38).

El derrumbe de las organizaciones sectoriales, en particular las de trabajadores, también se ha reflejado en la disminución del número de sus

⁸ Esto nos hace ver las varias formas en que la liberalización económica y la democratización han estado entrelazadas en México.

nominados para las listas de candidatos del PRI al Congreso desde los años ochenta y durante la legislatura de 2000 (Langston, 1998). Mientras que el auge del régimen autoritario del PRI, en las décadas de los cuarenta y cincuenta, permitió que las organizaciones de trabajadores tuvieran mucha influencia en la política del Estado (incluida la ampliación de las prestaciones y de la cobertura de la seguridad social), el proceso de democratización mermó directamente la influencia interna de dichas organizaciones, en un momento en el que la globalización y las reformas económicas estaban ya debilitando la fuerza y recursos de los trabajadores organizados. Así, la globalización y las presiones democratizadoras reforzaban mutuamente el debilitamiento de los sindicatos oficiales de trabajadores de los sectores de bienes no comerciales.

Estos cambios económicos y políticos crearon un entorno en el cual el recorte del gasto en seguridad social aparecía como algo deseable a los ojos de los responsables de las políticas públicas. Hasta la década de los ochenta, dos grandes instituciones de seguridad social habían dominado el régimen de asistencia de México: el IMSS (creado en 1943) para los empleados del sector privado y el ISSSTE (creado en 1960) para los trabajadores del sector público.⁹ En conjunto, éstas brindaban los servicios de seguridad social, como pensiones por vejez, retiro e invalidez, y atención médica, entre otros, a casi la mitad de la población mexicana. A lo largo de su historia, las dos instituciones habían utilizado sus fondos de pensiones para sostener la infraestructura de servicios médicos y, aún más, el gobierno no siempre les había aportado los fondos requeridos por ley. La crisis económica de los ochenta empeoró la situación financiera de ambas instituciones, pues la inflación mermó las reservas existentes, y la prolongación de aquélla redujo las nuevas contribuciones al sistema. Además, esa situación financiera se exacerbó con el incremento en los costos de los servicios médicos, la creciente longevidad de los trabajadores, el aumento en el número de enfermedades crónicas y la edad relativamente temprana para el retiro. Como resultado de todo ello, la situación financiera de ambos institutos se tornó grave a finales de los ochenta. Así, aunque la seguridad social había sido un medio para mantener el apoyo del pueblo al régimen priista durante los 50 años previos, la crisis creó la necesidad de una reforma y redujo la capacidad de los beneficiarios del sector formal para proteger sus prestaciones. A continuación haremos un breve repaso del proceso de reforma durante los últimos tres sexenios.

⁹ Una exposición completa de la historia de estas instituciones se encuentra en Dion, 2002.

Las reformas durante el gobierno de Salinas (1988-1994)

A principios de los años noventa, cuando México vivía una apertura comercial de amplio alcance, la internacionalización de su mercado hizo ver la urgencia de proteger tanto la competitividad del país para atraer la inversión como sus propias exportaciones al extranjero. Por ello, ya desde 1990, cuando se planteó en el gabinete económico del presidente Salinas la idea de reformar el sistema de pensiones, el secretario de Comercio, Jaime Serra, insistió en que cualquier modificación que se hiciera no debía elevar los impuestos al trabajo, pues de lo contrario se pondría en peligro la competitividad internacional de México (Salinas, 2000, pp. 382 y 383). Así, si bien en 1993 volvieron a elevarse las cuotas obrero-patronales del IMSS, se dijo que no sería posible aplicar otro aumento sin que ello dañara la competitividad de México. En los documentos oficiales se afirmaba que las presiones de la globalización eran la razón por la cual las reformas que suponían el incremento de las cuotas ya no eran posibles (IMSS, 1995; CEDESS, 1995). Entonces, para proteger la competitividad del país, las reformas debían mantener o reducir las tasas de aportación existentes y examinar otros medios que permitieran garantizar la viabilidad del sistema de seguridad social.

Por tanto, a fin de resolver los problemas que presentaba dicho sistema, se empezaron a estudiar nuevas opciones de reforma durante el gobierno de Salinas. En un principio se consideró renovar totalmente el sistema de pensiones de ambos institutos, el IMSS y el ISSSTE, pero al final, debido a ciertas contingencias políticas y a la necesidad de tener el apoyo de los trabajadores para el TLCAN, en 1992 el gobierno resolvió llevar a cabo una reforma parcial.¹⁰ El nuevo Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) creó un pilar privado de carácter obligatorio, constituido por la contribución patronal de 2% sobre el salario del trabajador. Desde el principio, se consideró que esa reforma sería temporal y tan sólo el punto de partida para una modificación más profunda del sistema público de pensiones.¹¹ El sistema del SAR se discutió en el Congreso, pero finalmente se aprobó sin mayor lucha u oposición por parte de los sindicatos, dado que se le había promovido como una nueva prestación que pagarían los patrones.

La experiencia del gobierno de Salinas ilustra cómo la globalización y ciertas inquietudes con respecto a la competitividad fueron las que desde un principio configuraron el proceso de reforma. A los ojos de los encargados de las políticas públicas, el tema de la competitividad impedía hacer ciertas reformas que elevarían sensiblemente las cuotas para mantener la

¹⁰ Entrevistas confidenciales con funcionarios del gobierno, 2001.

¹¹ Véase Dion, 2002, para un análisis detallado.

solvencia del sistema financiero existente, y por ello se empezaron a estudiar otros modelos. En aquel momento, el gabinete económico de Salinas se negó a la privatización total del sistema de pensiones, pues necesitaba el apoyo de los trabajadores para el TLCAN. Sabiendo que incluso los sindicatos oficiales rechazarían cualquier intento de privatizar el sistema de pensiones, el gobierno decidió adoptar una reforma parcial que resultara aceptable para los sindicatos y que abriera las puertas para hacer en el futuro una reforma más profunda. La decisión tomada durante el gobierno de Salinas de no proponer la privatización total del sistema de pensiones muestra la capacidad que tenía entonces el sector laboral organizado para bloquear iniciativas de reforma desde el partido gobernante. Aunque el PRI tenía aún el control de la mayoría del Congreso, los sindicatos que habrían sido más perjudicados por la privatización y que tenían capacidad para poner a la opinión pública en contra de dicha reforma supieron utilizar su influencia dentro del régimen para impedir la privatización total. Sin embargo, esta situación no podría mantenerse indefinidamente.

Las reformas durante el gobierno de Zedillo (1994-2000)

Desde el principio, el gobierno de Zedillo tuvo que tomar decisiones económicas muy difíciles y hacer frente a una crisis económica de varios años que derivó de una fuerte devaluación del peso. La crisis de 1995 mostró claramente los riesgos de abrir la cuenta de capitales y dio fuerza a la voz de quienes insistían en que México debía hallar medios para alentar el ahorro interno. En opinión de muchos, la privatización chilena del sistema de pensiones, de 1981, representaba una alternativa promisoriosa para ese fin.¹² Dado que el SAR de 1992 nunca se consideró una solución permanente para los problemas que vivía el sistema de pensiones mexicano, la de la seguridad social regresó a la agenda de las reformas.

El gobierno de Zedillo empezó a estudiar la reforma al sistema de seguridad social poco después de iniciar su mandato. Esta vez se llevó a cabo un estudio detallado de todo el sistema del IMSS, y las propuestas de reforma no sólo planteaban privatizar las pensiones del Instituto, sino también revisar el financiamiento y servicios de su área médica. Desde las primeras etapas del proceso de reforma se decidió no tratar de modificar el sistema de seguridad social del sector público (ISSSTE), por temor a provocar un

¹² Aunque en estudios posteriores se cuestionó hasta qué punto el aumento del ahorro interno en Chile se debía al nuevo sistema de pensiones, en el momento de la reforma mexicana la mayoría de los encargados de las políticas públicas aún creía que la privatización activaría el ahorro interno (Madrid, 2003).

enfrentamiento directo con el poderoso sindicato de maestros.¹³ Como en el gobierno de Salinas, la globalización y la competitividad determinaron el tipo de opciones de reforma que habrían de considerarse. Las propuestas de los organismos patronales y del *think tank* rechazaban ambas reformas o el incremento de las cuotas, por razones de competitividad (CCE, 1995; CEDESS, 1995). El “Proyecto Águila”, como se nombró a la propuesta de reforma del CEDESS (Centro de Desarrollo Estratégico para la Seguridad Social), CONTEMPLABA NO SÓLO la privatización de las pensiones de los trabajadores del sector privado, sino también la adopción de una cuota uniforme de aportaciones y la privatización de los servicios médicos (véase Dion, 2002, para una descripción completa).

A lo largo de los años noventa, los organismos empresariales, comerciales y patronales trabajaron de manera conjunta, dentro de la Comisión para la Modernización de la Seguridad Social del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), y con el Consejo Técnico del IMSS para formular propuestas colectivas. La Concamin y la Concanaco designaron cada una a los cuatro representantes patronales del Consejo Técnico del IMSS, y comparten oficinas y personal administrativo, a diferencia de los representantes de los trabajadores. Aunque las propuestas de reforma fueron ligeramente distintas entre las organizaciones del CCE, el sector patronal, en su conjunto, tenía una organización e infraestructura unificadas dentro del IMSS para coordinar sus esfuerzos. El CCE tenía más razones para sentirse satisfecho que los trabajadores organizados, pues la reforma de 1995 presentaba muchas semejanzas con su propuesta. La coordinación de acciones por parte del sector patronal y la disposición de las autoridades del gobierno a dejarlos participar en los debates del CEDESS muy probablemente favorecieron que los organismos patronales tuvieran más influencia sobre el proceso de reforma que los de los trabajadores.

Mientras que durante el gobierno de Salinas los sindicatos habían sido capaces de congelar las propuestas de privatización de las pensiones, en 1995 las organizaciones laborales se sumaron a los planes de privatización, pese a la impopularidad de las reformas. El apoyo a las reformas que en 1995 dieron los sindicatos oficiales, como la CTM y la CROM, constituía una posición contraria al rechazo que manifestaran algunos años antes. Según autoridades de ambas confederaciones, los sindicatos oficiales apoyaban la reforma al sistema de pensiones (algunos aún se rehusaban a llamarla “privatización”) porque se creía que era el mejor medio para garantizar el futuro de dicho sistema y las pensiones de los trabajadores.¹⁴ En opinión de

¹³ Entrevistas confidenciales con funcionarios y políticos, 2001.

¹⁴ Entrevistas con Nezahualcóyotl de la Vega, Cuauhtémoc Paleta y Carlos Aceves Olmo, 2001 y 2002.

un antiguo funcionario del gobierno, la CTM dejó de ser un problema en las negociaciones de la reforma de 1995 una vez que le quedó claro que la administración del programa de vivienda del gobierno federal (el INFONAVIT) no sería esencialmente afectado, aunque las aportaciones de los trabajadores se habrían de depositar en cuentas privadas individuales.¹⁵ Los sindicatos oficiales más grandes apoyaron la reforma y siguen oficialmente a favor de que se ponga en marcha.

Por otra parte, los sindicatos oficiales con representación en el Consejo Técnico del IMSS, en particular la CTM, tenían prioridades distintas de las del sindicato de empleados del Seguro Social (el SNTSS). A mediados de los años noventa, la CTM se había mostrado preocupada por las prestaciones tan generosas de que gozaban los trabajadores del IMSS y la probabilidad de que las demandas excesivas del SNTSS llevaran a la quiebra al Instituto. Asimismo, la CTM se había quejado de los servicios del IMSS, citando las actitudes negativas de sus trabajadores y lo mucho que hacían esperar a las personas. En cambio, el SNTSS estaba dispuesto a aceptar la privatización del sistema de pensiones e incluso algunas modificaciones al mecanismo de financiamiento de la atención médica, siempre y cuando no se privatizara el sector de servicios médicos del IMSS y se preservaran sus generosas prestaciones contractuales. De manera coincidente, el SNTSS había roto su relación oficial con el PRI en los años noventa y había empezado a unirse al movimiento sindical independiente. Por tanto, además de representar a trabajadores con intereses opuestos, la CTM y el SNTSS también encarnaban estrategias sindicales diferentes.¹⁶

Al final, las autoridades sólo pudieron negociar que se privatizara el sistema de pensiones del IMSS, mientras que la reforma al sistema de salud y las reformas al ISSSTE fueron bloqueadas por el poderoso sindicato de trabajadores del Seguro Social (SNTSS) y otros sindicatos de empleados del gobierno.¹⁷ Así, en los enclaves de bienes no comerciables, donde los trabajadores organizados habían mantenido su independencia política, su militancia o su fuerza organizacional, las reformas para la privatización de los sistemas de pensiones y de salud fueron eficazmente atajadas por los grupos sindicales. En efecto, la militancia y organización de los sindicatos de maestros impidió que el gobierno propusiera reformas al ISSSTE, y de igual forma abandonó la idea de privatizar los servicios médicos del

¹⁵ Entrevista con un antiguo funcionario del gobierno, 2001.

¹⁶ A pesar de su carácter "independiente", el SNTSS por lo general tiene cuando menos un líder sindical en la Cámara de Diputados, dentro de la bancada priista.

¹⁷ Para un análisis detallado de la privatización del sistema de pensiones véanse Madrid (2003) y Dion (2002). Esta última presenta también un estudio minucioso de las reformas propuestas al sistema de salud.

IMSS para evitar una confrontación directa con el SNTSS, pues dicha reforma habría provocado que el tamaño del sindicato se redujera 20%. Los políticos y los administradores públicos estaban conscientes del poder e influencia del SNTSS y lo consideraban por ello un obstáculo para la reforma (CEDESS, 1995).

Dados la resonancia y alcance del tema de la privatización del sistema de pensiones del IMSS, éste ha recibido mucha atención por parte de los académicos (*e.g.*, Madrid, 2003; Brooks, 2001). Pero para comprender en particular por qué dicha privatización fue posible es muy importante recordar que las otras reformas (al ISSSTE y a los servicios médicos del IMSS) fueron propuestas y abandonadas debido a la oposición de los sindicatos de ciertos sectores. Y dado que la reforma de 1995 fue incapaz de incorporar los rubros de los servicios médicos y del ISSSTE, resulta en último análisis más un fracaso que un éxito.

Para explicar la privatización del sistema de pensiones del IMSS y el fracaso de las reformas a los servicios médicos del IMSS y al sistema de pensiones del ISSSTE durante el gobierno de Zedillo debemos considerar algunos factores económicos y políticos. En el momento en que se presentaron las propuestas de reforma, muchos de los cambios estructurales, como la apertura comercial y la privatización, habían debilitado el tamaño, la fuerza y la capacidad de movilización de los sindicatos, sobre todo en los sectores de bienes comerciables. Muchos contratos de trabajo se hicieron más flexibles, pese a que no había tenido lugar una reforma formal a la Ley Federal del Trabajo (Zapata, 1995; Zapata, 2005). Al mismo tiempo, la democratización y otras transformaciones dentro del PRI habían socavado la influencia de la mayor confederación laboral, la CTM. Por estas razones, y en virtud de que el liderazgo de la Confederación había sido eficazmente cooptado por el partido, el gobierno pudo privatizar el sistema de pensiones del IMSS sin preocuparse mucho por la oposición de los trabajadores. Dado que el PPI seguía teniendo el control del Poder Ejecutivo y la mayoría en el Congreso, fue posible que se aprobara la iniciativa para la privatización de las pensiones sin importar las objeciones de los partidos minoritarios.

Las otras propuestas para privatizar los servicios médicos del IMSS y el sistema de pensiones del ISSSTE fracasaron en parte porque la apertura económica no había afectado los sindicatos de esos sectores de bienes no comerciables, a diferencia de los otros. Por ello, los funcionarios del gobierno no pudieron utilizar ni el tema de la competitividad como excusa para privatizar los servicios médicos ni la necesidad de reducir las pensiones de los burócratas. Más aún, los sindicatos de esos sectores no comerciables eran en general políticamente más independientes y podrían haber movilizado fácilmente a los trabajadores. Las amenazas (o incluso la posibi-

lidad) de huelga por parte de los trabajadores de los sistemas de salud y de educación más grandes del país fueron suficientes para congelar la reforma de los servicios médicos del IMSS y del sistema de pensiones del ISSSTE. Así, en ese momento, la globalización no influyó mucho en la capacidad de organización de los sindicatos de empleados del gobierno. El fracaso de esas reformas al IMSS y al ISSSTE ilustran los efectos dispares de la globalización, aunque esas dos reformas no han sido eliminadas de la agenda de las políticas públicas.

Las reformas durante el gobierno de Fox (2000-2006)

Durante el gobierno de Fox se dieron varias reformas al sistema de pensiones del IMSS, incluida una modificación importante al sistema de pensiones de los trabajadores del Seguro Social. Asimismo, se esbozó una propuesta de reforma al sistema de pensiones del ISSSTE y, a finales de octubre de 2005, el gobierno anunció sus planes de someterla al Congreso antes de concluir el sexenio. El modo como se dieron esas reformas y las iniciativas de reforma muestra que los sindicatos siguen constituyendo una barrera importante para los intentos de privatización. Asimismo, la pluralización del Congreso ha hecho más difícil la formulación de políticas, pues ha aumentado tanto el poder de quienes ejercen el veto como la importancia de las cámaras como punto de veto. Ahora se reconoce al Congreso como el lugar en donde se definen las leyes, por lo que los actores políticos, entre ellos los sindicatos, apuntan cada vez más en esa dirección para detener las reformas.

En diciembre de 2001 y diciembre de 2002 se aprobaron cambios a la Ley del Seguro Social prácticamente sin objeción alguna. En diciembre de 2001, el Congreso aprobó una reforma considerada en gran medida una ley técnica, que no afectaba directamente ninguna de las prerrogativas o prestaciones de los derechohabientes o trabajadores. Dicha ley otorgó más facultades al IMSS para penalizar a los patrones que no hagan sus aportaciones y estipuló que las reservas de los diversos fondos de la seguridad social habrían de mantenerse separadas, con el propósito de evitar que, como siempre había ocurrido, se utilizaran otros fondos (como los de pensiones o de guarderías) para financiar los servicios o infraestructura médicos. En cuanto a la reforma de diciembre de 2002, ésta se relaciona con el régimen de inversión del sistema privado de pensiones de las AFORES (Administradoras de Fondos para el Retiro). Hasta ese momento, las AFORES sólo se habían invertido en bonos del gobierno, con tasas de interés muy bajas. Por tanto, el propósito de la reforma era permitir que hasta 20% del fondo de pensiones se invirtiera en acciones extranjeras, con la esperanza

de que las ganancias para los trabajadores aumentarían. No fue sino en fecha reciente cuando esa reforma se puso en marcha de lleno, por lo que aún no se pueden conocer realmente sus efectos sobre las ganancias de la inversión. De esta manera, ninguna de las dos reformas resultaba políticamente polémica. Aunque algunos actores políticos están en contra de que se inviertan los fondos de pensión en el extranjero (cuando la justificación para la privatización era que se creara un ahorro interno), la mayoría coincide en que deben mejorarse las tasas de interés de los fondos AFORE y que el mercado interno no puede brindar la cantidad de deuda garantizada para tal inversión.

En cambio, la reforma de agosto de 2004 fue menos técnica que política y suscitó un fuerte enfrentamiento entre el SNTSS y las autoridades del IMSS, otros sindicatos y los partidos políticos. Esa reforma a la Ley del Seguro Social modificaba los artículos 286 K y 277 D, y en esencia prohibía la creación de nuevas plazas en el Seguro Social a menos que el Consejo Técnico garantizara la existencia de recursos suficientes para cubrir su pensión de retiro, estipulando que las reservas del IMSS no pueden ser utilizadas para pagar las pensiones de los trabajadores del Instituto y que los nuevos empleados recibirían sus prestaciones a través de las AFORES, y no del contrato de trabajo actual. De inmediato, el SNTSS objetó dicha ley ante los tribunales y, en septiembre de 2005, la magistratura mexicana se declaró de nuevo a favor de la ley (Méndez Ortiz, 2005).

En parte, la reforma de agosto de 2004 fue resultado del fracaso de las negociaciones contractuales entre el SNTSS y las autoridades del IMSS. Siendo uno de los sindicatos más grandes y unidos del país en el sector de los bienes no comerciables, el SNTSS siempre ha podido negociar que se incluyan prestaciones contractuales muy generosas para sus trabajadores, tales como pensiones que a menudo exceden del 100% del salario del empleado y una edad temprana de retiro. En los últimos seis años, el SNTSS había estado discutiendo las revisiones a las prestaciones de jubilación incluidas en el contrato de los trabajadores del IMSS y, en el otoño de 2003, los líderes presentaron una propuesta para modificar las prestaciones del retiro ante su congreso nacional, que incluía incrementar las aportaciones de los trabajadores para su fondo de jubilación (de 3 a 15%), aumentar la edad de retiro y establecer cuotas para los nuevos trabajadores. Aunque los líderes del SNTSS estaban persuadidos de que su propuesta estaba bien fundamentada, el congreso la rechazó (en dos ocasiones distintas). El liderazgo sindical no había sido capaz de convencer a las bases de la necesidad de modificar sus prestaciones de retiro.¹⁸

¹⁸ Entrevistas confidenciales con un diputado federal, un líder del SNTSS y un miembro del Consejo Técnico, mayo y junio de 2005).

En junio de 2004, el IMSS publicó el informe de su situación financiera, destacando los beneficios del sistema de jubilación del SNTSS como una de las causas de dicha crisis (IMSS, 2004). En respuesta a la radicalización y negativa del SNTSS a aprobar la reforma contractual a finales de 2003, las autoridades del IMSS, con el apoyo de los sectores patronales y de trabajadores del Consejo Técnico, decidieron, a principios de 2004, optar por una reforma legislativa de los esquemas de retiro de los trabajadores sindicalizados. La ley de reforma fue propuesta por representantes del PRI que tenían vínculos con el sector oficial de trabajadores,¹⁹ causando un conflicto declarado entre el SNTSS y las autoridades del IMSS, los partidos políticos y los sindicatos oficiales, que se prolongó durante todo el verano de 2004.

Algunos líderes sindicales y políticos opuestos a la reforma consideraban que ésta pretendía dar una bofetada a uno de los sindicatos independientes de trabajadores.²⁰ Los sindicatos oficiales que representaban a los trabajadores del sector privado, incluidos sus representantes en el Consejo Técnico del IMSS, apoyaban públicamente la reforma porque consideraban que las prestaciones del SNTSS iban en detrimento de aquellas que sus trabajadores pueden recibir del IMSS. Otros afirman, en cambio, que los miembros del Consejo Técnico apoyaban la ley para dar una bofetada al movimiento sindicalista independiente.²¹ Sin embargo, en privado, se ha cuestionado que sea realmente necesaria esa ley específica, dado que la reforma de 2001 prohíbe al IMSS que mezcle las reservas de los diversos fondos de prestaciones.²² En la práctica, con base en la reforma de 2001, el Consejo Técnico podría haber emitido reglas que tuvieran el mismo impacto. Pero, al someter la reforma al Congreso, las autoridades del IMSS y las organizaciones patronales y sindicales agravaron al sindicato de trabajadores del Instituto.

En términos generales, el impacto inmediato de la reforma al régimen de asistencia pública de México es insignificante, pero tiene el efecto simbólico de cercenar los beneficios ganados por un poderoso sindicato independiente y también puede propiciar que se resquebraje la unión de la oposición frente a futuras reformas al IMSS, sobre todo a la privatización del sistema de salud y otros servicios no médicos (por ejemplo, lavandería, limpieza, etc.). Dado que la reforma de 2004 sólo se aplica a los nuevos tra-

¹⁹ Entrevista confidencial con un miembro del Consejo Técnico, representante del sector patronal y de la UNT.

²⁰ Entrevistas confidenciales con líderes del SNTSS y sindicatos miembros de la UNT, mayo y junio de 2005.

²¹ Entrevista confidencial con líderes de trabajadores y con un diputado federal, mayo y junio de 2005.

²² Entrevista confidencial con un representante empresarial, mayo de 2005.

bajadores, el efecto financiero de la misma no se verá sino hasta dentro de 30 años. Sin embargo, el precedente sentado en los tribunales podría dar lugar a que se consideraran legislaciones similares en sectores señalados por tener contratos de trabajo "privilegiados", como los de la electricidad y el petróleo.

En octubre de 2005, el SNTSS y el IMSS renegociaron el contrato colectivo y el tema de las prestaciones de jubilación fue de nuevo el foco de discusión. A lo largo de septiembre la posición de ambas instancias se endureció, al punto de que algunos observadores plantearon la posibilidad de que estallara la huelga. El conflicto condujo, en efecto, a la renuncia de Santiago Levy, director general del Instituto, a principios de octubre, mientras que algunos trabajadores de base del sindicato dijeron estar insatisfechos con el resultado final de las negociaciones (Muñoz, 2005). Justo antes de la fecha del estallamiento de la huelga, la dirigencia del SNTSS convocó a una votación rápida, por la cual se aprobó la revisión de las prestaciones de jubilación para los futuros trabajadores del IMSS. El nuevo contrato otorga a los trabajadores un aumento salarial de 4% y 1.5% de incremento en prestaciones. El esquema de aportaciones para el retiro, pensiones y jubilaciones se modificó tanto para los trabajadores actuales como para los nuevos, que empezarán con una cuota de 4% sobre su salario para el fondo de pensiones, con un aumento anual de 1% hasta un máximo de 10%. Aunque las prestaciones de jubilación para los trabajadores actuales y retirados no cambian, los nuevos deberán trabajar hasta la edad de 60 años y tener 35 (los hombres) o 34 (las mujeres) años de servicio para recibir la pensión completa, que tendrá como tope el 100% del último salario recibido. Asimismo, el contrato autoriza entre 65 000 y 70 000 nuevas plazas en los próximos cinco a seis años (Muñoz Ríos, 2005; SNTSS, 2005). Al parecer, sin estar al tanto de las verdaderas negociaciones, el gobierno supo utilizar la ley de reforma y los problemas financieros del IMSS como palanca contra la dirigencia del SNTSS. Al mismo tiempo, es posible que la aprobación del nuevo contrato tenga como costo una mayor fragmentación dentro del sindicato, que no haría sino acelerar el que ciertas secciones y delegaciones busquen establecer alianzas políticas en el futuro contrarias a la dirigencia del SNTSS.

Por otra parte, durante el mandato de Fox también resurgieron en la agenda política las reformas al sistema de pensiones de los trabajadores del sector público (ISSSTE). La Secretaría de Hacienda y el ISSSTE formularon una propuesta de reforma por la cual se privatizaría dicho sistema y se le incorporaría al sistema de cuentas privadas creado en 1997. A diferencia de la privatización del IMSS, se propuso crear bonos de reconocimiento para acreditar las aportaciones de los actuales trabajadores al sistema ante-

rior. De acuerdo con un funcionario del ISSSTE, el gobierno empezó a examinar la propuesta de reforma con los sindicatos de trabajadores en diciembre de 2004 y pensaba enviarla al Congreso a principios de 2005 si las negociaciones marchaban bien. El gobierno no sometería la propuesta de reforma si advertía que podría dar lugar a un problema político en el Congreso.²³ A noviembre de 2005, la propuesta aún no ha sido presentada ante el Congreso, aunque el director general del ISSSTE se ha estado reuniendo con diputados y senadores, e insiste en que la presentará antes de que finalice ese periodo de sesiones (Ballinas, 2005; Garduño, 2005; Senado, 2005). Las pláticas y negociaciones con los sindicatos han frenado el proceso de reforma, sobre todo ahora que los trabajadores del gobierno están legalmente representados por dos federaciones (la FSTSE y la FEDESSP). Quizá de estas negociaciones resulten ciertas modificaciones a la propuesta de reforma. Por ejemplo, algunos sindicatos del sector público apoyan la creación de una AFORE pública, que administre las cuentas individuales de los empleados del gobierno. Si la propuesta final llega a incluir este punto, como han insinuado algunos funcionarios del ISSSTE, tal modificación tendría el propósito de serenar a los actores sindicales que tienen poder de veto y, como tal, representaría una reforma menos neoliberal que la que originalmente se planteó. Si la reforma del ISSSTE se somete ante el Congreso, es muy probable que genere fuertes discusiones y oposición de parte de algunos sindicatos y partidos políticos. Las divisiones recientes en el seno del movimiento de sindicatos de trabajadores del Estado pueden debilitar o aumentar su influencia, según sea capaz la nueva federación de ganarse el apoyo de otros aliados partidistas en el Congreso. Por otra parte, es muy probable que los debates en torno a la reforma del ISSSTE se conviertan en temas electorales para los comicios de 2006. Aunque el gobierno de Fox logre que se adopte la reforma del ISSSTE, tal vez sea un poco tarde para convencer a muchos de que su gobierno es capaz de manejar eficazmente los conflictos políticos.

Durante el gobierno de Fox, en general, las reformas al sistema de seguridad social que se pusieron en marcha con éxito en noviembre de 2005 fueron básicamente de carácter técnico o administrativo. Este tipo de reformas no amenazan directamente los beneficios de los grupos de interés bien organizados o concentrados, como los sindicatos de empleados del Estado. Pese a que se adoptara la reforma al IMSS de agosto de 2004, no es muy probable que ésta afecte en el corto plazo las finanzas del Instituto. El nuevo contrato de trabajo firmado entre el IMSS y el SNTSS es quizá la reforma a la seguridad social de mayor alcance que haya emprendido

²³ Entrevista confidencial, noviembre de 2004.

hasta ahora el gobierno de Fox. La propuesta de reforma del ISSSTE se ha visto estancada por la oposición sindical y por saberse que un Congreso plural difícilmente aprobará una propuesta que no incorpore concesiones para los trabajadores organizados. Si el gobierno de Fox en efecto envía la propuesta de reforma del ISSSTE al Congreso en los dos últimos meses de 2005, es probable que sea objeto de mucho escrutinio y fuertes debates, dada la cercanía de las elecciones de 2006.

Las reformas y propuestas de reforma al sistema de seguridad social que se presentaron durante el sexenio de Fox también son reflejo de las crecientes presiones de la globalización. Mientras que las prestaciones y el empleo para el sector no comerciable de los empleados gubernamentales no fue el tema principal de la primera ronda de negociaciones de las reformas sociales, la inquietud creciente respecto de los costos de dicho empleo y de los beneficios para el gobierno nacional hicieron que la reforma del sistema de seguridad social para los empleados del Estado (tanto trabajadores del IMSS como derechohabientes del ISSSTE) adquiriera mayor prioridad en la agenda de reformas. En una economía global, al gobierno mexicano le preocupa cada vez más su déficit fiscal y el tamaño de su presupuesto, ya que esos factores influyen en las tasas de interés y en la inversión extranjera. A medida que los costos de las prestaciones para los empleados del gobierno y del empleo del gobierno se convierten en el gasto principal de un Estado, que por lo demás ha recortado sus egresos (mediante privatizaciones, cese de ciertos subsidios, etc.), dichos costos son cada vez más susceptibles de que se les reduzca. Así, las inquietudes crecientes con respecto al presupuesto se expresan en los debates públicos recientes en torno al costo que implican para el gobierno las pensiones del SNTSS y el ISSSTE. AUNQUE, hasta ahora, sindicatos como el SNTSS y el SNTE han conseguido resistir las reformas, no es seguro que puedan seguir bloqueándolas por mucho tiempo. Es muy probable que durante el próximo sexenio continúen y aumenten los conflictos en torno al empleo del gobierno (incluida la privatización de los servicios médicos del IMSS y el ISSSTE).

ANÁLISIS Y CONCLUSIONES

¿Qué demuestra este examen de las reformas al sistema de seguridad social emprendidas durante los gobiernos de Salinas, Zedillo y Fox? En primer lugar, que los formuladores de las políticas públicas hubieran preferido reformas amplias al sistema de seguridad social, que abarcaran no sólo la privatización de las pensiones, sino también de los servicios médicos y otras prestaciones del IMSS y del ISSSTE. También demuestra que la decisión de

reducir el gasto en asistencia pública se deriva en parte de la necesidad de mantener competitivo al país en una economía abierta, así como del cambio del modelo de desarrollo de México hacia un ideal neoliberal. En segundo lugar, el análisis de las reformas a la seguridad social demuestra que los principales sindicatos de los sectores de bienes no comerciables han sido más capaces de impedir aquellas iniciativas de privatización o de reducción de gastos que atentan directamente contra sus intereses. En el caso del IMSS, esa resistencia condujo al gobierno de Fox a un enfrentamiento directo con el sindicato. En el caso de las reformas al ISSSTE, el gobierno piensa presentar una reforma que muy probablemente genere mucha oposición, si no de los sindicatos sí de partidos políticos, como el PRD, que quizá usen el tema de la reforma para distanciarse del PRI y del PAN. En tercer lugar, el análisis demuestra que una reforma radical, como las hechas al sistema de pensiones del IMSS de 1992 y 1995 (que entró en vigor en 1997), era más fácil cuando el PRI controlaba la presidencia y tenía la mayoría en el Congreso. La democratización y pluralización de los intereses políticos en las recientes legislaturas fragmentaron la toma de decisiones y abrieron más puertas para que aquellos con poder de veto bloquearan o modificaran las reformas importantes. Es probable que aun después de las elecciones presidenciales de 2006 sigan siendo bajas las perspectivas de privatización de los servicios médicos del IMSS y del ISSSTE, una medida que muchos actores políticos siguen considerando necesaria.

Una de las consecuencias importantes de las reformas al sistema de seguridad social que se realizaron en México durante los tres últimos sexenios es que dan muestra del giro que tuvo el régimen de asistencia pública del país hacia el modelo liberal (como se encuentra en las naciones de industrialización avanzada, como Estados Unidos). La reforma al sistema de seguridad social no sólo redujo los derechos y niveles de prestaciones (sobre todo en las pensiones), sino que, en las décadas de 1990 y 2000, los gobiernos de Salinas, Zedillo y Fox insisten cada vez más en una asistencia social por objetivos o por pruebas de recursos (Laurell, 2003). Estas nuevas formas de provisión de la asistencia social por el Estado también son reflejo de las presiones de la globalización, de la importancia creciente de la competencia electoral y de la necesidad de destinar recursos de acuerdo con las necesidades territoriales. Dada la buena recepción de ese tipo de gasto social programado y del apoyo que recibe de las instituciones financieras internacionales, parece probable que sigan ampliándose programas tales como Progresas y Oportunidades. El desarrollo de esas alternativas a la seguridad social es el mejor indicador de la orientación que se dará a la asistencia social en México, precisamente porque es un modelo congruente con la democratización y las presiones de la globalización.

En general, el giro en el régimen mexicano de asistencia social expresa la influencia de dichas presiones y los efectos de la democratización sobre la toma de decisiones en materia de políticas públicas. Aunque el cambio en el régimen de seguridad social en México ha sido más drástico que en otros países latinoamericanos, puede ser explicado en parte por el orden que siguieron las reformas. En el caso de México, es importante considerar que la liberación económica y las presiones para una reforma ocurrieron antes que la apertura política. Esto permitió al régimen sancionar cambios importantes (como la privatización del sistema de pensiones y el aumento del gasto social programado), sin tener que generar consenso con un gran número de actores políticos. El proceso de democratización ha dificultado que se lleven a cabo algunas reformas a la seguridad social, a la vez que ha facilitado la ampliación de los programas por objetivos contra la pobreza. En conjunto, estos cambios en las políticas públicas sugieren que la reforma a la asistencia pública durante los tres últimos sexenios ha acercado a México al modelo liberal, aunque de una manera gradual.

Traducción de LORENA MURILLO S.

BIBLIOGRAFÍA

- Ballinas, Víctor, "Muy avanzadas, negociaciones sobre el sistema de jubilaciones del ISSSTE", *La Jornada*, 18 de octubre de 2005 (www.jornada.unam.mx/2005/10/18/016n1pol.php).
- Bowman, Kirk, Fabrice Lehoucq y James Mahoney, "Measuring Political Democracy: Case Expertise, Data, and Central America", *Comparative Political Studies*, vol. 38, núm. 8, octubre de 2005, pp. 939-970.
- Brooks, Sarah, *Social Protection and the Market: The Political Economy of Pension Reform in an Era of Capital Mobility*, tesis de doctorado, Durham, Duke University, 2001.
- Cameron, David, "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis", *American Political Science Review*, núm. 72, diciembre de 1978.
- CCE (Comisión para la Modernización de la Seguridad Social del Consejo Coordinador Empresarial), "Propuesta para la modernización del Instituto Mexicano del Seguro Social", México, D.F., documento inédito, 1995.
- CEDESS (Centro de Desarrollo Estratégico para la Seguridad Social), "Proyecto Águila", México, D.F., documento inédito, 1995.
- Collier, David y Steven Levitsky, "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research", *World Politics*, vol. 49, núm. 3, abril de 1997, pp. 430-451.
- Cornelius, Wayne A., Ann L. Craig y Jonathan Fox (eds.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, La Jolla, California, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1994.

- CTM (Confederación de Trabajadores de México), *Informe al 113º Congreso de la Confederación de Trabajadores de México*, México, CTM, 1991.
- Dahl, Robert, *Polyarchy*, New Haven, Yale UP, 1971.
- Dion, Michelle, "Public Health, Education, and Social Security Expenditures in Latin America, 1980-1994", ponencia presentada en la 2000 Meeting of the Southern Political Science Association, Atlanta, 8 a 11 de noviembre de 2000.
- Dion, Michelle, *The Progress of Revolution? Mexico's Welfare Regime in Comparative and Historical Perspective*, tesis de doctorado, University of North Carolina at Chapel Hill, 2002.
- Dion, Michelle, "Globalization, Political Institutions, and Social Spending Stability, 1980-1999", ponencia presentada en la 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, 2 a 5 de septiembre de 2004.
- Flora, Peter y Arnold J. Heidenheimer (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick, Transaction Books, 1981.
- Flora, Peter y Jens Alber, "Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe", en Flora y Alber (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick, Transaction Books, 1981, pp. 37-80.
- Friedman, Thomas, *The Lexus and the Olive Tree*, Nueva York, Anchor/Doubleday, 2000.
- Garduño, Roberto, "Comienza cabildeo del Ejecutivo para modificar sistema pensionario del ISSSTE", *La Jornada*, 23 de octubre de 2005 (www.jornada.unam.mx/2005/10/23/015n1pol.php).
- Garrett, Geoffrey, *Partisan Politics in the Global Economy*, Nueva York, Cambridge University Press, 1998.
- Garrett, Geoffrey, "Globalization and Government Spending around the World", *Studies in Comparative International Development*, vol. 35, núm. 4, invierno de 2001, pp. 3-29.
- Glatzer, Miguel y Dietrich Rueschemeyer (eds.), *Globalization and the Future of the Welfare State*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2005.
- Gómez, Leopoldo y Joseph L. Klesner, "Mexico's 1988 Elections: The Beginning of a New Era of Mexican Politics?", *LASA Forum*, otoño de 1988.
- Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman, "Introduction", en János Kornai, Stephan Haggard y Robert R. Kaufman (eds.), *In Reforming the State: Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries*, Nueva York, Cambridge UP, 2001, pp. 1-24.
- Hirst, Paul y Grahame Thompson, *Globalization in Question*, Cambridge, Polity Press, 1999.
- Huber, Evelyne y John D. Stephens, *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*, Chicago, University of Chicago Press, 2001.
- Huber, Evelyne, "Globalization and Social Policy Developments in Latin America", en Miguel Glatzer y Dietrich Rueschemeyer (eds.), *Globalization and the Future of the Welfare State*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2005.
- IMSS, *Diagnóstico*, México, IMSS, 1995.
- IMSS, *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social, 2003-2004*, México, IMSS, 2004.

- Katzenstein, Peter J., *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 1985.
- Kaufman, Robert R. y Alex Segura-Ubiergo, "Globalization, Domestic Politics, and Social Spending in Latin America", *World Politics*, vol. 53, núm. 4, julio de 2001, pp. 553-588.
- Kay, Stephen J., "Unexpected Privatizations", *Comparative Politics*, vol. 31, núm. 4, julio de 1999, pp. 403-423.
- Klesner, Joseph L., "Adios to the PRI? Changing Voter Turnout in Mexico's Political Transition", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 17, núm. 1 (invierno), 2001, pp. 17-39.
- Kornai, János, Stephan Haggard y Robert R. Kaufman, *Reforming the State: Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- Langston, Joy, "Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI a la Cámara de Diputados", *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 2, 1998.
- Laureil, Asa Cristina, "The Transformation of Social Policy in Mexico", en Kevin J. Middlebrook y Eduardo Zepeda (eds.), *Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*, Stanford, Stanford University Press, 2003, pp. 320-349.
- Lustig, Nora, *Mexico: The Remaking of an Economy*, Washington, Brookings Institution Press, 1998.
- Madrid, Raúl, *Retiring the State: The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond*, Stanford, Stanford University Press, 2003.
- Meitzer, Allan H. y Scott F. Richard, "A Rational Theory of the Size of Government", *Journal of Public Economics*, núm. 8, diciembre de 1981, pp. 913-927.
- Méndez Ortiz, Alfredo, "Nuevo revés jurídico al SNTSS; le niegan amparo", *La Jornada*, 1° de septiembre de 2005 (<http://www.jornada.unam.mx/2005/09/01/050n2soc.php>).
- Middlebrook, Kevin J., *The Paradox of Revolution: Labor, the State, and Authoritarianism in Mexico*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995.
- Middlebrook, Kevin J. y Eduardo Zepeda (eds.), *Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Policy Challenges*, Stanford, Stanford University Press, 2003.
- Morely, Samuel A., Roberto Machado y Stefano Pettinato, "Indexes of Structural Reform in Latin America", ECLAC Economic Development Division, LC/L 1166, enero de 1999.
- Mosley, Layna, "Room to Move: International Financial Markets and National Welfare States", *International Organization*, vol. 54, núm. 4, 2000, pp. 737-773.
- Muñoz Ríos, Patricia, "En el SNTSS, 'descontento generalizado' por los resultados de la negociación", *La Jornada*, 17 de octubre de 2005 (<http://www.jornada.unam.mx/2005/10/17/010n1pol.php>).
- Muñoz Ríos, Patricia, "Se evitó la huelga en el IMSS; acepta el SNTSS cambiar su régimen jubilatorio", *La Jornada*, 15 de octubre de 2005 (www.jornada.unam.mx/2005/10/15/005n1pol.php).
- O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule:*

- Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.
- Orenstein, Mitchell, "How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries", World Bank Policy Research Working Paper. Washington, World Bank, s.f.
- Pierson, Paul, "The New Politics of the Welfare State", *World Politics*, núm. 48, 1996, pp. 143-179.
- Robinson, James, "Where Does Inequality Come From? Ideas and Implications for Latin America", OECD Development Centre, Paris, 2001.
- Rodrik, Dani, "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?", *Journal of Political Economy*, vol. 106, núm. 5, 1998, pp. 997-1032.
- Romer, Thomas, "Individual Welfare, Majority Voting, and the Properties of a Linear Income Tax", *Journal of Public Economics*, núm. 4, febrero de 1975, pp. 163-185.
- Rudra, Nita, "Globalization and the Decline of the Welfare State in Less-Developed Countries", *International Organization*, vol. 56, núm. 2, primavera de 2002, pp. 411-445.
- Salinas de Gortari, Carlos, *México: un paso difícil a la modernidad*, Barcelona, Plaza y Janés Editores, S.A., 2000.
- Senado, Comunicación Social, "Boletín de prensa 2005/1425", 3 de noviembre de 2005 (www.senado.gob.mx/comunicacion/content/boletines/2005/b03noviembre.php).
- SNTSS (Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social), "A los trabajadores del IMSS", 19 de octubre de 2005 (http://www.sntss.org.mx/comunicados_vega/boletin_informativo_19_10_05.htm).
- Strange, Susan, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Nueva York, Cambridge, 1996.
- Swank, Duane y Sven Steinmo, "The New Political Economy of Taxation in Advanced Capitalist Democracies", *American Journal of Political Science*, vol. 46, núm. 3, julio de 2002, pp. 642-655.
- Tsebelis, George, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton UP and Russell Sage Foundation, 2002.
- Wood, Adrian, "Openness and Wage Inequality in Developing Countries: The Latin American Challenge to East Asian Conventional Wisdom", *World Bank Economic Review*, vol. 11, núm. 1, 1997, pp. 33-57.
- World Bank, *World Development Indicators*, CD-ROM, Washington, World Bank, 2001.
- Zapata, Francisco, *El sindicalismo mexicano frente a la reestructuración*, México, El Colegio de México, 1995.
- Zapata, Francisco, *Tiempos neoliberales en México*, México, El Colegio de México, 2005.