

La política de la reforma a la seguridad social en México. Análisis de la formulación del Sistema de Ahorro para el Retiro

*Julián F. Bertranou**

1. Introducción

LA DESARTICULACIÓN DEL PATRÓN DE relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado, globalmente imperante en los principales países de América Latina entre los años treinta y principios de los ochenta, convenció lentamente a los equipos gobernantes y a los sectores sociales mejor ubicados después de la crisis, de la necesidad de reformular las reglas del juego que estructuran las políticas públicas.¹ Las propuestas de reformulación que esgrimieron los líderes latinoamericanos estuvieron fuertemente influenciadas por el diagnóstico propositivo neoconservador que se desarrolló desde principios de la década de los setenta, sobre la crisis de gobernabilidad de los estados “keynesianos” de Europa y América del Norte.

Sin embargo, no sería adecuado ver en la reformulación de las reglas del juego de las políticas públicas latinoamericanas solamente una definición aporreada de la situación a resolver, o una aplicación racional de medios óptimos, diseñados por autoridades que previamente habían declarado los fines precisos de la acción pública.² Los criterios de optimalidad técnica en el diseño de nuevas reglas del juego sí intervinie-

* El autor agradece los comentarios a este trabajo de Graciela Bensusán, Aníbal Viguera, Francisco Zapata y de dos dictaminadores anónimos de *Estudios Sociológicos*.

¹ Por reglas del juego, y siguiendo el esquema analítico de Douglass North (1990), entiendo el conjunto de restricciones creadas por los hombres con el objeto de delimitar las condiciones de su interacción. En políticas públicas, las reglas del juego se materializan en disposiciones que definen entre otras cosas, los actores habilitados para intervenir, los recursos con que cuentan, las acciones permitidas o prohibidas, y las condiciones generales de la interacción.

² Para el modelo racional, véase Allison (1971).

ron en el proceso de reformulación de políticas públicas, pero interactuando con otros criterios, valores e instancias. Detrás de la formulación de políticas públicas (y especialmente de políticas sociales) en América Latina, se desarrolló una verdadera "política" (*politics*), que incluyó a diversos actores, sus ideas, intereses y recursos, sus estrategias de intervención y negociación, y que estuvo vertebrada por un proceso dinámico de problematización y de definición de las propuestas de solución.

En este trabajo voy a intentar esclarecer la política detrás de la formulación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en México, entre 1990 y principios de 1992. El SAR es un mecanismo complementario de pensiones, administrado por el sector financiero a través de cuentas individuales abiertas a nombre de todos los trabajadores del circuito formal. Previo a este equilibrio de política pública, se desarrolló una compleja gama de situaciones e interacciones que el trabajo buscará explorar: actores involucrados, problematizaciones diferenciadas, dinámicas de negociación, estrategias de intervención, e influencias externas. El trabajo abarcará solamente el proceso de formulación del SAR, dejando para otra instancia el complejo proceso de implementación.

El trabajo argumenta dos cuestiones principales: primero, que detrás de la formulación del SAR se estructuró una instancia política cuyo proceso dinámico incorporó diferenciadamente a diversos actores, presencié una problematización gradual por parte del gobierno, atestigué una definición cambiante del juego o espacio de reforma a acordar, y culminó en una instancia de negociación en el contexto de otros problemas de política pública; segundo, que el proyecto gubernamental elaborado en una primera instancia, y que contenía una reforma más radical a las reglas del juego vigentes en la seguridad social que la finalmente aprobada, fue modificado sustancialmente durante este proceso interactivo dinámico, como resultado de una intervención sindical que utilizó recursos y estrategias enmarcados en los arreglos corporativos con el gobierno. Luego de un breve análisis de los antecedentes del proyecto, me abocaré a la exploración de las diferentes etapas de la interacción, y de los equilibrios, parcial y final, logrados en su curso.

2. Antecedentes

Como ámbitos de antecedentes del proyecto gubernamental de reformulación del sistema público de pensiones, tres aparecen como los más importantes e influyentes: el desarrollo reciente de la seguridad social mexicana, la experiencia de privatización chilena, y el impulso reformulador del sector financiero privado.

En 1943 fue creado el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con la finalidad de administrar seguros de enfermedad-maternidad, de accidentes de trabajo, de vejez-invalidez, financiados con aportes tripartitas (patronales, estatales y de los trabajadores), y que beneficiasen a todos los trabajadores mexicanos y sus familias. Desde un comienzo, el Seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte (SIVCM) arrojó un considerable superávit, dados los escasos beneficios otorgados en un principio, frente a la gran cantidad de aportantes. El régimen técnico-financiero del SIVCM comenzó siendo de prima³ media, pero desde 1973 comenzó a aplicar el régimen de prima escalonada (prima por periodos de seis años, aunque de hecho, ésta no cambió desde 1943 hasta 1990). A mediados de los ochenta, y tras los efectos devastadores de la inflación, las reservas de operación del SIVCM disminuyeron hasta alcanzar en 1987 sólo 13% del costo de las pensiones de ese mismo año. El programa de pensiones comenzó entonces a funcionar virtualmente como un régimen de reparto,⁴ con una pequeña reserva de contingencia (Mesa-Lago, 1991b).

Tres elementos principales explican en gran parte este proceso. El primero está relacionado con la maduración del sistema, y particularmente con el incremento en el número de beneficiarios a un ritmo mayor que el de aportantes. La relación activo-pasivo fue de 20 a 1 en 1960, de 11 a 1 en 1983, y cayó a 7 a 1 a fines de la década de los ochenta. Si bien esta relación sigue siendo amplia, el bajo nivel de la aportación (6% entre patrón y trabajador antes de 1990, 7.6% después) pone obstáculos a la administración autónoma del seguro. La relación anterior seguirá deteriorándose en los subsiguientes años, previéndose para la primera década del siglo XXI, la incorporación de 500 000 beneficiarios anuales frente a un mercado laboral estancado (Aspe, 1993). El segundo elemento tiene que ver precisamente con esto último. El envejecimiento de la población ha presionado al sistema por el lado del número de prestaciones, pero el estancamiento del empleo formal (aquel con responsabilidad de aportar) durante las últimas dos décadas, y la evasión patronal, han acosado al SIVCM por el lado de los ingresos. El tercer elemento está relacionado con las inversiones realizadas. Los importantes fondos acumulados, en un principio fueron utilizados para apuntalar los desequilibrios en el Seguro de Enfermedad-Maternidad (SEM), sobre todo vía la construcción de infraestructura hospitalaria. No se optó por “construir”

³ La prima es el porcentaje global en relación al salario aportado para el financiamiento del seguro.

⁴ En un régimen de reparto, los egresos corrientes (beneficios) se financian fundamentalmente con ingresos corrientes al seguro (aportaciones presentes).

el equilibrio de largo plazo del SIVCM a través de inversiones de mayor rentabilidad y disponibilidad, sino que se utilizó la acumulación de fondos frescos para la construcción física de la red de bienestar social (Mesa-Lago, 1991a).

La relación ingresos-egresos del SIVCM no se deterioró aún más a finales de los ochenta por efecto de la abrupta caída en el valor de las prestaciones jubilatorias (casi 60% entre 1980 y 1988). En 1988, un estudio del gobierno federal advierte que 85% de las pensiones alcanzaba solamente una cantidad equivalente a 35% del salario mínimo (Eibenschutz, 1992). Esta caída en el nivel de las prestaciones provocó importantes protestas por parte del Movimiento Unificado Nacional de Jubilados y Pensionados (MUNJP), el que presionó por modificaciones a la Ley del Seguro Social (LSS). En 1989, una reforma logra situar la pensión mínima en el nivel de 70% del salario mínimo. En diciembre de 1990 se reforma la LSS en una forma más integral: se establece la cuantía mínima de la pensión en 80% del salario mínimo, y se eleva a 7.6% la aportación conjunta al SIVCM (2% el trabajador, 5.6% el patrón).

Como segunda esfera a considerar, la experiencia chilena de privatización del sistema de jubilaciones y pensiones público en 1980 ejerció gran influencia sobre buena parte de los países en desarrollo que atraviesan por situaciones de ajuste y reestructuración de sus políticas sociales. Muchas de las propuestas de privatización en el mundo (entre ellas, sin duda la mexicana) no se hubiesen siquiera pensado o materializado sin haber contado con una experiencia real de implementación con relativo éxito como la chilena. Bajo el nuevo esquema en Chile, se transfirieron obligatoriamente los aportes personales destinados antes al sistema público, al ámbito privado; instituciones creadas para tal propósito (las Administradoras de Fondos de Pensión, AFP), administrarían estos fondos a través de cuentas individuales abiertas a nombre de los trabajadores. Éstos acumularían durante su vida laboral esos aportes, los que se irían capitalizando a partir de las inversiones proyectadas por las AFP. En el momento del retiro, el trabajador dispondría de esos fondos individuales principalmente según dos fórmulas: una renta vitalicia (con una compañía de seguros) o un plan de retiros programados (a través de la misma AFP). El Estado se reservó facultades regulatorias, pero dejó de garantizar el pago de las prestaciones. Paralelamente, la experiencia de Chile mostró el impacto de la creación de fondos de pensión administrados privadamente sobre la formación de mercados de capital locales, y eventualmente, sobre la tasa de ahorro interno de la economía.

Como último aspecto antecedente de importancia, resulta interesante mencionar la conformación y el accionar de las instituciones del sector financiero privado. Luego de la nacionalización bancaria de 1982, los

sucesivos gobiernos comenzaron gradualmente a abrir oportunidades para la consolidación de instituciones privadas ligadas al mercado financiero, a través de mecanismos como la inmediata reprivatización bancaria, el manejo del mercado accionario por las casas de bolsa, y el manejo *de facto* de los fideicomisos bancarios sobre los fondos de pensión privados de las empresas. Principalmente las casas de bolsa fueron adquiriendo gran dinamismo e importancia en el entramado financiero, controlando paulatinamente un recurso económico y político de gran relevancia como es el capital móvil. El control de este recurso y la afinidad ideológica con las autoridades monetarias (Secretaría de Hacienda [SHCP] y Banco de México, cada vez más importantes en la estructura gubernamental), hizo del sector financiero privado un aliado prioritario del gobierno a partir de mediados de los ochenta. Aquél comenzó a practicar una “lógica de interlocución” con el gobierno, adquiriendo gran capacidad propositiva en cuanto a formulación de políticas públicas (Garrido, 1991). La Asociación Mexicana de Casas de Bolsa (AMCB) intentó, desde 1989 (después de obtener permiso legal de administrar directamente los fondos de pensión de las empresas), presionar al gobierno para hacer obligatoria la creación de estos fondos complementarios por parte de todas las empresas, y hacerse dueña de un mercado rentable en expansión. A mediados de 1990, y a través de su Comisión de Fondos de Pensión, elaboró un proyecto que elevó a la SHCP y que contuvo la propuesta de privatizar los fondos públicos de pensión a través de un esquema de cuentas individuales como en Chile. El proyecto representó para el gobierno un antecedente de suma importancia en el momento mismo en que estaba analizando alternativas de reformulación del sistema de pensiones.

3. El proyecto gubernamental

Los actores gubernamentales que encabezaron el proceso de problematización⁵ oficial en el ámbito de la seguridad social fueron la SHCP y el Banco de México (Banxico), con el evidente respaldo (y también control) de la Presidencia. Estos actores, y en tanto organizaciones burocráticas, se conformaron a través del tiempo interactuando mutuamente y definiendo pautas programáticas comunes, aun en contextos sexenales diferentes. Lograron perfilar una matriz común de pensamiento y vincularse estrechamente con los sectores financieros privados (nacionales, y en algunos casos, internacionales). Estos elementos les otor-

⁵ Por problematización entiendo el proceso a partir del cual un asunto o tema de política se vuelve materia de toma de posición (decisión) por parte de algún actor.

garon importantes recursos a la hora de la competencia intragubernamental por la definición de las políticas a seguir (competencia que entablaron permanentemente con los funcionarios de Reforma Agraria y Empresas Paraestatales, consustanciados éstos con políticas “expansivas”). A partir del gobierno de De la Madrid, finalmente lograron ubicarse en un lugar preponderante en el entramado de actores burocráticos que establece los lineamientos de acción del gobierno, interviniendo centralmente en la mayor parte de los problemas de política pública. En el caso del SAR, y a pesar de su competencia natural, pudo observarse el repliegue tanto del IMSS como de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) respecto a la problematización gubernamental. Esta última institución se abocó principalmente a cumplir el papel de “operador” presidencial en el momento de las negociaciones con los sindicatos.

A principios de 1990, y tras un primer diagnóstico del sistema de pensiones y su impacto en la activación política de los jubilados, fue creado un Proyecto de Estabilización de Pensiones coordinado por la SHCP y Banxico. En el marco de este proyecto se realizaron diversos viajes a países “ejemplares” (Chile, Argentina, España, Estados Unidos y Singapur, entre otros) con el objeto de estudiar los diferentes esquemas de respuesta a los desafíos de la seguridad social, y establecer paralelos enriquecedores con el caso mexicano. Los responsables del proyecto fueron fuertemente influenciados por los resultados de la experiencia chilena, tanto en relación con el ordenamiento en el sistema de pensiones, como en la formación de un mercado local de capitales. La “solución” chilena no sólo apuntaló el “problema” del desfinanciamiento del IMSS, sino que en parte contribuyó a conformar el “problema” de la escasez del ahorro interno nacional.⁶

Durante 1990, la problematización oficial exhibía dos ejes diferenciados: primero, el desfinanciamiento creciente del SIVCM del IMSS, que tenía repercusiones inmediatas en las bajas prestaciones, y por ende, en la activación del MUNIP, y mediatas, para el esperado y creciente compromiso estatal con el sistema de pensiones; y segundo, los bajos niveles de ahorro interno en el país. Este último eje se asentó en las nuevas consideraciones oficiales respecto a la centralidad del ahorro interno en el proceso de desarrollo productivo, y a la necesidad de llevar su tasa desde un 20% del PIB hasta un 28% en 15 años. A través de una política pública (la reforma al sistema de pensiones), el gobierno intentó enlazar ambos ejes problemáticos.

⁶ En un proceso de problematización no siempre el “problema” es definido antes que la “solución” al mismo. En muchos casos, las soluciones existen de antemano y buscan o crean “problemas” públicos. Véase Cohen, March y Olsen (1972).

A fines de 1990, el gobierno tuvo listo un primer esqueleto de reformulación del sistema. Éste no fue conocido públicamente, y contuvo elementos todavía muy imprecisos respecto a la reforma. De todas maneras presentó un esquema de reglas del juego diferente al existente en la seguridad social mexicana. Los elementos centrales de la propuesta fueron tres:

1. Creación inmediata de un sistema de pensiones complementario al de la seguridad social pública (IMSS e ISSSTE), administrado privadamente. No se aclara la forma de administración.
2. Incorporación gradual de los aportes al IMSS, al sistema complementario. A los cinco años, la mitad de la cuota al SIVCM iría al nuevo sistema, completándose la otra parte a los diez años (transferencia total).
3. Las cuotas generales al sistema irían en ascenso hasta la privatización total. No se aclara el monto inicial a aportar al sistema complementario, pero se estipula su conformación patronal.

El esqueleto fue presentado informalmente para su “conocimiento”, ante las autoridades del IMSS, y ante la Unión Social de Empresarios Mexicanos (USEM). Las autoridades superiores del IMSS⁷ y ciertos sectores burocráticos intermedios del organismo se opusieron a la “privatización” total del sistema de pensiones (específicamente, a la separación del SIVCM del IMSS), aun en forma gradual. Habría al menos tres razones para explicar esta actitud: primero, la defensa de la estructura de puestos de trabajo probablemente afectados; segundo, la presencia de ciertas dudas acerca del impacto de la propuesta sobre la salud financiera de la institución, y tercero, la existencia de una percepción fuertemente anclada en la institución acerca de quiénes deben ser los responsables de la administración de servicios sociales, y bajo qué reglas. Desde un punto de vista ético-valorativo, las autoridades del IMSS entendían la necesidad de preservar el esquema de administración estatal, con el objeto de garantizar condiciones de solidaridad y equidad.

Por su parte, los empresarios consultados (USEM) se manifestaron acordes con un proceso de transferencia de responsabilidades estatales al ámbito privado, pero no ocultaron el temor de ver crecer las aportaciones patronales (costos laborales), ante la realidad de la inserción mexicana en el mercado mundial. Si bien la USEM es relativamente marginal en el

⁷ Cuyo Consejo de Administración está conformado tripartitamente por representantes gubernamentales, sindicales y patronales.

concierto de la representación empresarial, sus opiniones coincidían con las existentes en las otras cámaras, cuya participación se dará principalmente a la hora de las negociaciones más importantes.

Durante 1990 y 1991, algunos elementos nuevos harían más compleja la percepción oficial. El primero de ellos es la reprivatización bancaria. En el marco de la lógica gubernamental de liberalización y desincorporación de entidades estatales, y luego de repetidas presiones por parte del sector financiero privado (casas de bolsa), el gobierno decide transferir a manos privadas los 18 bancos habilitados para operar. La implantación del proceso de transferencia generó importantes restricciones en la oferta monetaria y en los niveles de captación de los bancos. Estos últimos, estrechamente vinculados a las casas de bolsa (en muchos casos, encabezados por ellas), presionaron a la SHCP y a Banxico por la creación de instrumentos de captación financiera que permitiesen la recomposición de sus activos. El gobierno entendió la necesidad de crear mecanismos financieros que permitieran la estabilización de la oferta monetaria, uno de los cuales, solicitado desde tiempo atrás por las casas de bolsa y ahora por los bancos, fue el fondo de pensión.

Un segundo elemento involucrado fue la puja que se abrió entre las diferentes instituciones financieras por la administración de los fondos de pensión que eventualmente se crearían. Los actores financieros (casas de bolsa, compañías de seguro, bancos) conocían el primer esqueleto oficial, y más allá de ciertas discrepancias, coincidían con la lógica de la reforma. Pero no estaba aún claro cuáles iban a ser las instituciones encargadas de la administración de los fondos. Los bancos basaron el argumento a su favor en la existencia de una infraestructura de cuentas y sucursales más amplia. Las casas de bolsa insistieron en su flexibilidad para manejar instrumentos financieros y lograr mayores índices de rentabilidad para los beneficiarios. Si bien la privatización ligó después a estos dos tipos de instituciones, en un primer momento el proceso no era aún tan claro, y se trataba de organizaciones diferentes.

El tercer elemento tiene que ver con el informe actuarial del IMSS, y que fuera elevado a la SHCP acompañado de un análisis acerca de la situación del SIVCM. Al año 1990, el registro de contingencias del SIVCM mostraba un déficit a valores corrientes de 181 billones de pesos de ese año (alrededor de 60 mil millones de dólares).⁸ Para proveer a un mejor financiamiento del SIVCM (dentro del esquema vigente), el IMSS recomendó acciones en el sentido de aumentar las aportaciones (del trabaja-

⁸ El registro de contingencias revela un cálculo actuarial que resume el monto de los compromisos asumidos a futuro por el IMSS frente a los ingresos a recibir, valuados todos en moneda corriente. El monto obtenido equivalía al de la deuda externa.

dor y patronal) y luchar contra la evasión patronal. La SHCP evaluó esta cifra y emitió un documento interno que enfatizó no sólo la necesidad de elevar los montos de aportación, sino de cambiar las reglas del juego vigentes incorporando un segmento de administración privada.

A mediados de 1991, el gobierno precisó aún más el esquema básico de reformulación del sistema de pensiones. Llegó a él tras un complejo proceso de problematización que comportó cuatro ejes centrales: los dos primeros, el desfinanciamiento del IMSS y el ahorro interno, ya fueron mencionados; el tercero está relacionado con la necesidad de apuntalar financieramente a la banca recién privatizada y al sistema financiero en general; y el cuarto, menos importante, tiene que ver con la posibilidad de utilizar fuentes genuinas de financiamiento estatal.

El gobierno presentó en junio el proyecto al Congreso del Trabajo (CT) para su aval o aprobación. El CT es el ente aglutinador y coordinador del accionar de las diferentes confederaciones sindicales ligadas al esquema corporativo (CTM, CROM, CROC, etc.), y el máximo representante obrero a la hora de las negociaciones macropolíticas con el gobierno y los empresarios. Su dirección es ejercida alternadamente por los líderes de las principales centrales. Cabe aclarar que en el sistema político mexicano, el proceso de toma de decisiones públicas no tiene, contrariamente a otros países (inclusive de América Latina), al Parlamento como espacio claro de definición sustantiva de las políticas. Las decisiones se conforman fuera de él, entre los actores avalados para este procedimiento (actores gubernamentales, y actores estructurados bajo el esquema corporativo como las centrales sindicales y algunas cámaras empresariales), y mediante procedimientos que cierran la posibilidad de intervención del público, para luego encontrar en el legislativo su sustento legítimo-formal. A pesar del relativo deterioro de su poder de negociación durante la década de los ochenta (en relación a los empresarios, por ejemplo), el movimiento obrero siguió siendo una pieza importante en la definición de las líneas generales de la acción pública, en el marco de los acuerdos globales tripartitos que caracterizan el proceso decisional mexicano. Al mismo tiempo, dadas las características del proyecto, el actor sindical se presentaba como el más interesado (y también como el obstáculo mayor), razón por la cual el gobierno lo privilegió en el tratamiento del mismo, dejando al empresariado para una instancia ulterior. El proyecto gubernamental, que tampoco alcanzó luz pública, comportó los siguientes elementos:

- Creación de un sistema complementario de pensiones.
- Administración a través de cuentas individuales a nombre de cada uno de los trabajadores, por el sector bancario.

- El aporte sería enteramente patronal, y se establecería en un 2% del salario base de cotización.
- El Estado establecería valores mínimos y máximos de capitalización (sector bancario).
- El beneficiario podría traspasar sus fondos a una sociedad de inversión, asumiendo individualmente los riesgos de mayores o menores tasas de rendimiento.
- El Banco de México controlaría la asignación productiva de los fondos. Las inversiones serían en una primera etapa en instrumentos públicos. No está todavía claro el régimen para las sociedades de inversión.
- Se tendería a la incorporación progresiva, en cinco y diez años, del SIVCM a las cuentas individuales de administración privada, separándolo de los otros seguros del IMSS.

El gobierno decidió que fueran los bancos los receptores primarios de los fondos de pensión, pero dejó abierta la puerta, a elección del beneficiario, para que los fondos fueran también administrados por sociedades de inversión (tratando de ese modo de cumplir con reivindicaciones de todos los actores del sistema financiero). El gobierno optó al mismo tiempo por reservarse el derecho de imponer tasas mínimas y máximas de rendimiento a los fondos (por lo menos, los del sector bancario), y de obligar a que éstos fueran invertidos, en una primera etapa, en títulos públicos. Por un lado, el gobierno quiere fuentes genuinas de financiamiento estatal, pero por el otro, quiere ir probando la eficacia de este sistema, y su impacto real en el circuito financiero. No quiere dejar los fondos al libre manejo de los bancos.

4. La interacción con los sindicatos

A partir de la presentación del proyecto oficial al CT, se abre un periodo de interacciones de suma importancia con los representantes gremiales, dividido en dos grandes etapas. En la primera de ellas se manifiesta el rechazo sindical al proyecto, y se conforma un equilibrio precario de política pública. En la segunda etapa, el gobierno, inconforme con el equilibrio logrado, decide ampliar el espacio de la reforma, iniciando una nueva pulseada con los sindicatos que culminaría con la final formulación del SAR. Las abordaré en detalle.

El rechazo del sindicalismo al proyecto de separación y privatización gradual del SIVCM fue inmediato, aunque en una primera instancia, no público. El mismo tenía antecedentes cercanos, ya que ante versiones a

principios de año de una eventual “privatización” de la seguridad social, los líderes sindicales manifestaron públicamente su oposición, lo que obligó al entonces director general del IMSS, Emilio Gamboa, y al mismo presidente Carlos Salinas de Gortari, a hacer declaraciones en el sentido del *statu quo* para aquietar los ánimos en vísperas de elecciones federales de gran importancia para la legitimidad presidencial. El movimiento obrero, y especialmente la CTM (principal central sindical, liderada por Fidel Velázquez), problematiza el tema de la seguridad social de manera diferente al gobierno. Cuatro son los elementos principales de esta problematización: primero, la defensa de la red de bienestar, construida a través de muchos años gracias a la acción reivindicativa de la CTM, la que intentó asegurar crecientes niveles de prestación social aun en un contexto de declinación salarial;⁹ segundo, el problema a resolver es el del IMSS, no el del ahorro interno nacional, y los elementos de saneamiento financiero pasan no por la privatización, sino por la racionalización administrativa del Instituto, el aumento de los aportes patronales, y la eliminación de la evasión patronal; tercero, el problema de las jubilaciones se enmarca en otro más amplio como es el del desempleo creciente, y para ello reflató la propuesta de creación de un Fondo Nacional de Desempleo, financiado con aportes patronales;¹⁰ y cuarto, la estructura de prestación social forma parte de la base institucional del arreglo corporativo, por lo que cualquier modificación a aquélla puede traducirse en una disminución de los recursos sindicales de poder.

Siguiendo con esto último, el arreglo corporativo en el sistema político mexicano, si bien en un paulatino proceso de debilitamiento, implica entre otras cosas, para el gobierno, determinado control político sobre la ciudadanía y apoyo popular al sistema político; para el empresariado, condiciones de acumulación productiva capitalista; y para el sector obrero, ampliación de las prestaciones sociales, participación sindical en la administración de servicios, y cristalización de los liderazgos sindicales. El IMSS y particularmente el sistema de pensiones, forma parte de una estructura más amplia de instituciones sociales con administración tripartita (Fonacot, Infonavit, ISSSTE, etc.), o con participación sindical (Secretaría de Educación Pública), que materializa, en especial a favor

⁹ La CTM rechaza dos tipos de propuestas gubernamentales: primero, las que intentan extender los servicios del IMSS a trabajadores informales o rurales que no aportan (ejemplo, IMSS-Coplamar); y segundo, las tendientes a eventualmente marginar a personas que sí debieran ser atendidas (el SAR, según la CTM).

¹⁰ Con este fondo los trabajadores quedarían protegidos contra toda contingencia laboral traducible en desempleo temporal o definitivo: cesantía, jubilación, enfermedad, vejez y despido injustificado. Véase CTM, números de julio y agosto de 1991.

del movimiento obrero, los arreglos básicos enmarcados en el corporativismo mexicano. La modificación sustancial de estas instituciones de prestación social es percibida por los sindicatos como un intento de modificar la estructura de recursos a su disposición en el marco del arreglo corporativo macropolítico.

La CTM demostró tener de esta manera, otra visión del juego de política pública a acordar, y al mismo tiempo, de las reglas que lo regirían.¹¹ El juego incluía para la CTM una perspectiva integral del fenómeno del desempleo, juego que a su vez estaría delimitado y regido por reglas más cercanas a las vigentes: mantenimiento del SIVCM en el IMSS, administración tripartita del SIVCM, administración conjunta de los recursos, etcétera. Lo que debaten en una primera instancia el gobierno y los sindicatos es una visión del juego a acordar y de las reglas que lo regirán. La perspectiva particular del juego incluye también una definición acerca de quiénes están habilitados para intervenir en la decisión. Para el gobierno, el sector financiero es un participante en la decisión (y por supuesto, en su visión del juego), pero para la CTM, este sector no está habilitado.

Durante los meses de julio y agosto de 1991 se llevó a cabo la mayor parte de las interacciones entre estos dos actores principales, el gobierno y la CTM, y en la que pudieron observarse los recursos utilizados y las estrategias de negociación. La fuerte resistencia sindical a la transferencia gradual del SIVCM al sector financiero y el retiro de la propuesta por parte del gobierno, mostró la capacidad de veto del sindicalismo a iniciativas que “desestructuran” los institutos de prestación social ligados a la red de bienestar. Esta capacidad de veto es importante cuando se trata principalmente de proyectos que “afectan” el IMSS, dada su centralidad en la red de bienestar (cobertura de prestación) y en el arreglo corporativo que anteriormente se ha mencionado. El gobierno, aún dentro de importantes espacios discrecionales de definición de políticas, necesita entre otros, del apoyo explícito o tácito de los actores involucrados en el esquema corporativo, para mantener márgenes de legitimidad (Salinas necesitó reconstruir su legitimidad desde su asunción). Este margen de poder por parte de la CTM, la faculta al menos para “vetar” iniciativas que además de poder quebrar la estructura de bienestar por la que pelea, pueden minar las bases institucionales mismas del arreglo corporativo.

El rechazo sindical puso en jaque la posibilidad gubernamental de

¹¹ Por juego entiendo el conjunto de estrategias de acción e interacciones entre actores, regido por reglas claramente definidas, alrededor de un tema o espacio de política pública. Para reglas del juego me remito a la definición dada en la nota 1.

atender el desfinanciamiento creciente del SIVCM, por lo menos desde su propia perspectiva, es decir, a través de la transferencia gradual del sistema de pensiones a la administración privada. El gobierno insistió sin embargo en el mantenimiento del esquema complementario, sólo que éste ya no se haría receptor posterior de los aportes al IMSS. En este sentido, el gobierno se decidió a impulsar los otros objetivos inmersos en su problematización, principalmente, el de elevar la tasa de ahorro interno, y el de apuntalar el sistema financiero. Para la CTM, el esquema complementario significaba otra prestación social, sin tocar la estructura vigente. Presionó sin embargo por dos modificaciones. La primera, para que fuera el Banco Obrero el que administrara los fondos individuales. Esta propuesta no fue admitida por el gobierno (significaba renunciar a otro más de los objetivos), quien a cambio, intervino para licuar el pasivo por aquél contraído. La segunda implicaba la intervención sindical en la asignación productiva de los fondos acumulados, la que fue rechazada por significar una injerencia demasiado grande en la definición de la política pública. Durante el proceso de negociación, la STPS cumplió un importante papel en el acercamiento de las posiciones de los actores.

El equilibrio de política pública logrado tras la interacción, y que se revelaría luego como muy precario, consistió en la creación de un sistema complementario de pensiones, administrado mediante cuentas individuales por los bancos, y financiado con nuevos aportes patronales. Las centrales sindicales lograron la creación de una nueva prestación, sin que se alterara la estructura prestacional vigente. No lograron sin embargo, imponer el proyecto de Fondo de Desempleo, lo que reveló una mayor fortaleza sindical a la “defensiva” (veto) que a la “ofensiva” (proposición). El gobierno perdió la posibilidad de atacar estructuralmente el desfinanciamiento del SIVCM, aunque obtuvo la creación de una estructura de cuentas individuales, instrumento que aumentaría la factibilidad de una reforma futura. Consigue al mismo tiempo la creación de un sistema de capitalización que eventualmente propulse el ahorro interno y puntale el sistema financiero. Sin embargo, los recursos destinados a estos dos fines fueron relativamente escasos (2% de la nómina salarial).

Esto último es la fuente principal de la inconformidad gubernamental con el equilibrio logrado, y que abre las puertas a la segunda etapa de interacciones que mencionamos anteriormente. A fines de septiembre de 1991, el gobierno decide modificar el espacio de la reforma, ampliando de esta manera el juego de política pública. Lo hace a través de la incorporación al SAR de las cuotas patronales al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit). Con esto último, el SAR contaría con dos subcuentas: la del seguro de retiro, y la del fondo de vivienda, las que serían administradas por las entidades bancarias. La

cuota patronal al Infonavit era del 5% sobre la nómina salarial, por lo que con la propuesta de incorporación de ésta al SAR, cada trabajador sería propietario exclusivo de la acumulación y capitalización del 7% de su salario mensual (5% del fondo de vivienda más 2% del seguro de retiro). La idea de llevar los fondos del Infonavit a la administración privada surgió durante la elaboración del primer esqueleto del SAR a fines de 1990, y estaba fuertemente anclada en los problemas de administración y corrupción en el interior del Instituto. El gobierno utilizó esta alternativa principalmente con el objeto de maximizar los objetivos que sí serían cubiertos con el SAR (ahorro interno, apuntalamiento del sistema financiero y la banca, financiamiento estatal), maximización que se llevaría a cabo mediante un aumento en la captación. Pero no debe descartarse de las motivaciones gubernamentales el objetivo manifiesto de ordenar y clarificar la administración de los fondos de promoción de viviendas, y el proceso de asignación de éstas.

El rechazo sindical no se hizo esperar. La administración tripartita de los fondos colectivos y de la construcción de viviendas del organismo, y la posibilidad de asignar cuotas cerradas de créditos a los trabajadores miembros de las diferentes centrales (y en proporción al número de afiliados que tuvieran), fueron instrumentos que consolidaron formal e informalmente a través de diversas vías el poder económico de las centrales sindicales, y su capacidad de control sobre estructuras clientelares de intercambio. La iniciativa gubernamental asesta un duro golpe a la consolidación de estos recursos, y particularmente el económico. El sindicalismo presentó otras soluciones: elevar la cuota patronal al 10%, capitalizar el Instituto, revisar los costos de construcción de las viviendas, y efectivizar la lucha contra la evasión patronal.¹²

La discusión a propósito de la inclusión del Infonavit se extendió por los siguientes cuatro meses tanto en la esfera privada de la negociación, como en la esfera pública discursiva. Entre tanto, la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), máximo representante de los empresarios en los acuerdos macropolíticos con el gobierno y los sindicatos, reemprendió en octubre un importante avance discursivo y programático con el objeto de lograr reformas jurídicas en la administración de los servicios sociales, en la normativa de las relaciones laborales, y en el curso de la rectoría económica. Estas propuestas de reforma no eran nuevas, y se fueron gestando paulatinamente durante los ochenta en el marco de la reorganización del aparato productivo.

Por un lado, la Coparmex buscaba reformas en la legislación labo-

¹² Véase *El Financiero*, 11 de octubre de 1991.

ral (Ley Federal de Trabajo, LFT) que permitiesen la reducción del costo laboral, ya de frente a la instauración del TLC. Pero por otro lado, buscaba posicionarse políticamente antes del inicio de las negociaciones en noviembre para renovar el Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo (PECE), instancia máxima de definición entre gobierno, trabajadores y empresarios, de los lineamientos en la política de ingresos, y expresión acabada de la estructura política corporativa (Zapata, 1992). Si bien el intercambio de golpes entre la Coparmex y el CT terminó en una sesión “teatral” dirigida por el secretario de Trabajo, Arsenio Farrell, la escaramuza puso en relieve el impacto de otros juegos de política pública en el juego de la seguridad social. Los otros juegos que incidirían fueron la legislación laboral (reformas a la LFT), el TLC, y el PECE.

En el marco del PECE, la CTM intentó cerrar el juego de la reforma a la seguridad social en la instancia precariamente acordada en septiembre, es decir, previo al intento gubernamental de incorporar el Infonavit. La aportación final al SAR fue definida en un 2% en el marco del PECE, aunque no estuvo incluida formalmente en sus disposiciones. El empresario accedió a aportar para el fondo, pero logró compensaciones directas a través de un aumento pactado de salarios menor (sólo el 12%), e indirectas, a través del compromiso estatal de hacer el aporte deducible del Impuesto Sobre la Renta (ISR, 35% del capital). El sindicalismo creyó concluida la negociación por el juego de la reforma, pero el gobierno entendió el PECE como una instancia de definición sólo del seguro de retiro, por lo que insistiría aún más con la incorporación del Infonavit.

5. Resolución del SAR

La interacción gobierno-sindicatos (en su segunda etapa) comenzó a transitar a partir de noviembre por los canales de la resolución (decisión final) de la política pública. Esta resolución se construyó en dos etapas institucionalmente precisas: la primera, mucho más importante, en la que quedó definido el juego de política pública y las reglas que lo estructurarían, y que denominaremos pre-parlamentaria; y la segunda, propiamente parlamentaria, en la que la discusión se ubicó esencialmente en el interior de las reglas del juego previamente acordadas.

El proyecto oficial de inclusión de las cuotas del Infonavit al SAR fue presentado por el secretario de Hacienda Pedro Aspe al CT a fines de noviembre. En él se establecía la administración bancaria e individual de los aportes, hasta que el monto acumulado llegase a por lo menos

10% del valor de la vivienda. Con este acumulado el trabajador podía optar por pagar el anticipo de un crédito otorgado por el sistema financiero a través del Infonavit, con el objeto de construir o adquirir una vivienda. El proyecto mantenía la intervención sindical en la asignación de viviendas.

El CT (y particularmente la CTM) reaccionó negativamente, asentado en una problematización diferente. Al igual que en el seguro de retiro, la central sindical rechazó la inclusión, en la administración de servicios sociales, de lógicas que estimaba pudiesen vulnerar el principio de solidaridad colectiva entre los trabajadores. Al mismo tiempo, se negó a perder influencia en un esquema de poder que le había asegurado espacios de control político y económico durante muchos años.¹³ El movimiento obrero decidió consolidar su posición a través primero, de la formulación de una propuesta de racionalización del Infonavit con una lógica diferente a la gubernamental,¹⁴ y segundo, de la puesta en jaque de los acuerdos informales logrados a propósito del seguro de retiro.

El gobierno contestó positivamente a estas propuestas obreras, menos la referida al aumento del aporte patronal (aspecto inadmisibles para los grupos empresariales y para el mismo gobierno). Pero insistió no sólo con modificaciones dentro del esquema vigente de reglas del juego del Infonavit, sino con una modificación sustancial de aquéllas a través de la transferencia de la administración del aporte, del propio Infonavit al sector financiero privado. A principios de enero, y en medio de movilizaciones y plantones del MUNJP, elevó el anteproyecto definitivo del SAR al CT para su conocimiento y "aprobación". La dirigencia obrera evidenció durante ese momento ciertas contradicciones internas respecto a los anteproyectos presentados. Cuauhtémoc Paleta, secretario general de la Confederación Regional de Obreros Mexicanos (CROM) y presidente en turno del CT, hablando en nombre de este último anunció explícitamente el apoyo a las medidas propuestas, tanto a la creación del seguro de retiro complementario, como a la administración privada de los aportes patronales al Infonavit.¹⁵ En cambio la CTM, por medio de Fidel Velázquez, se manifestó sólo a favor de la creación del seguro de retiro. Al mismo tiempo, y contradiciendo otras expresiones de Paleta, el líder de la CTM sostuvo que el gobierno no había tomado en cuenta

¹³ Véase *La Jornada*, 27 de noviembre de 1991.

¹⁴ Los seis puntos de la propuesta obrera fueron: suprimir personal, tipificar como delito de fraude la evasión patronal, evitar exacciones municipales indebidas, recuperar el capital invertido, frenar la corrupción y elevar la aportación patronal de 5 a 10 por ciento. Véase *El Nacional*, 10 de diciembre de 1991.

¹⁵ Véase *El Financiero*, 10 y 15 de enero de 1992.

a la dirigencia sindical para la discusión del proyecto de reformulación financiera del Infonavit.¹⁶

El gobierno utilizó todos sus recursos disponibles a partir de dos estrategias destinadas a lograr el apoyo (aún pasivo) de la principal central sindical: el aislamiento, al lograr los apoyos de determinadas dirigencias sindicales competitivas, como es el caso de Cuauhtémoc Paleta; y la amenaza, en dos sentidos: primero, al jugar con la idea de encarcelar a los sindicalistas que no cumplieran con sus compromisos impositivos,¹⁷ y segundo, al jugar también con la idea de imponer reformas a las leyes laborales. Este último punto jugó un papel crucial en la domesticación gubernamental de las pretensiones cetemistas, ya que la central sindical terminó aprobando la reforma al Infonavit a cambio de evitar retoques a la legislación laboral.¹⁸ El mes de enero transcurrió en medio de versiones que mencionaban la posibilidad de encarar una profunda reforma al 123 constitucional y a la LFT, versiones que fueron calmadas una vez que se logró el apoyo cetemista a las propuestas gubernamentales, particularmente a la del Infonavit. Fue entonces cuando el secretario de Trabajo, Arsenio Farrell, anunció públicamente la intención oficial de no propiciar reforma alguna a la legislación laboral. La CTM intentó incluir en la recta final dos elementos: el primero, la posibilidad por parte del trabajador de usar hasta 10% del fondo de la subcuenta de retiro para casos de cesantía temporal, intentando la CTM de esta manera, conformar antecedentes para la implementación de su propuesta de Fondo de Desempleo, y el segundo, más importante en cuanto a reglas del juego se refiere, su inclusión en las instancias de asignación de los fondos acumulados. La primer propuesta fue aceptada, y la segunda, nuevamente rechazada.

En medio de este proceso de resolución del juego y sus reglas, el gobierno decidió llamar a sesiones extraordinarias del Congreso a partir del 10 de febrero con el objeto de tratar entre otros proyectos importantes, la formulación del SAR (reforma a las leyes del Seguro Social, el Infonavit, y de Impuesto sobre la Renta). La instancia parlamentaria actuó sin ningún tipo de sorpresa ante la aprobación de los proyectos. La importante mayoría priista preservó al proyecto de modificaciones sustanciales por parte de los otros partidos, y en especial, por parte del PRD y el PPS, opositores principales a la iniciativa. La propuesta del PAN de eliminar el techo de 6% a la capitalización anual de los fondos fue la

¹⁶ Véase *La Jornada*, 15 de enero de 1992.

¹⁷ Amenaza por demás sólida dados los antecedentes cercanos del caso González Cavazos de Tamaulipas.

¹⁸ Véase *El Financiero*, 11 de enero de 1992.

única modificación importante, y tendió a acentuar un poco más las nuevas reglas del juego nacidas en la seguridad social con el SAR.¹⁹

Con quien se produjeron escaramuzas de cierta importancia para el gobierno fue con la CTM, y sus representantes legisladores. Previo al dictamen de comisiones, la CTM amenazó con boicotear la aprobación de los proyectos si no se les efectuaban a los mismos algunas modificaciones. Éstas no representaban cambio alguno a las reglas previamente acordadas, sino que implicaban un intento sindical de ubicarse mejor dentro del esquema general acordado.²⁰ Más allá del similar tono discursivo de la disputa, no se trató de una puja por el juego y sus reglas, sino dentro de éste. Si bien el PRI no requería numéricamente de la aprobación cetemista, el gobierno concedió la mayor parte de las modificaciones debido a los eventuales costos políticos derivados de la marginación de la central sindical. El 24 de febrero de 1992 quedaron aprobados los proyectos, y días después se extendió el seguro de retiro a los trabajadores enmarcados en el ISSSTE.

6. Conclusión

En esta instancia, más que un mero resumen del argumento expuesto con anterioridad, pretendo extraer del análisis una serie de conclusiones referidas al estudio de caso, que puedan transformarse en preguntas que estructuren una agenda de investigación comparativa.

a) El estudio de la formulación del SAR revela el papel fundamental de las ideas en el proceso de problematización y definición de políticas. Las ideas no son más que formas de organizar y entender la realidad circundante. En cierto sentido, son teorías. Las políticas públicas pueden entenderse paralelamente como hipótesis de trabajo. Las propuestas de reformulación de políticas simplemente no se desarrollan si no hay como trasfondo un conjunto organizado de ideas que estructure el

¹⁹ Si bien este trabajo no tratará primordialmente las características sustantivas de estas nuevas reglas del juego en la seguridad social, resulta interesante mencionar algunos de sus pilares: individualización más aguda de derechos, relación directa entre aporte y prestación, administración privada e individual de los fondos, relación individual y directa (sin mediación sindical) del trabajador con la entidad administradora, presencia estatal reguladora pero no "garantizadora" de la prestación, y pérdida de presencia sindical y patronal en la administración de los fondos.

²⁰ Entre las propuestas recojo las siguientes: inclusión explícita de la CTM en el Comité Técnico del SAR (organismo de control jurídico) en tanto integrante del esquema tripartito del IMSS, e intervención como mediadora en algunas disputas entre el trabajador y la entidad administradora.

diagnóstico de la situación presente a partir de la construcción de un escenario futuro. A la existencia de ideas, se suma también la de experiencias de acción equivalentes que actúan como “pruebas” empíricas del valor de las primeras. En el caso del SAR, la experiencia de privatización chilena, desde el terreno de las ideas y su comprobación, ejerció una importante influencia en la forma y en el contenido de la problematización oficial.

b) Las ideas no se materializan de igual manera en todos los países, dependiendo en cada caso de las instituciones internas existentes. Las instituciones mexicanas²¹ condicionaron la formulación del SAR fundamentalmente en dos momentos. Primero, en el alcance de la propuesta inicial del gobierno, en el sentido en que éste planteó desde un principio un proceso gradual, no inmediato, de transferencia del SIVCM a la administración privada, y un control importante sobre la inversión de los fondos por parte del sector privado. Por un lado, el gobierno quiere controlar los efectos de la reforma, y por el otro, anticipa en cierta medida la respuesta sindical a una reforma todavía más radical. Segundo, y más importante aún, en el momento de la construcción del equilibrio final: un sistema complementario administrado por el sector privado, pero sin transferencia posterior del SIVCM, ni afectación presente de las aportaciones al IMSS. La todavía fuerte presencia sindical en el sistema de toma de decisiones públicas y en el marco de las instancias del acuerdo corporativo, transformó en gran parte la naturaleza del proyecto original de la SHCP, atenuando la introducción de nuevas reglas del juego, reglas que tendían paralelamente a minar bases institucionales del corporativismo mexicano. Estas instituciones, y no las ideas, explican en gran parte, la diferencia entre México y Chile, en el grado de transferencia al sector privado del sistema público de pensiones.

c) El espacio de definición sustancial del juego de política pública en la formulación del SAR, se asentó en los siguientes elementos: la preeminencia del ejecutivo sobre el legislativo, la negociación con actores sociales sectoriales (sindicatos y cámaras, y en el marco de los arreglos corporativos), la subordinación del partido oficial al presidente, y el sistema de partido cuasi hegemónico. Estos elementos pueden ser analizados como instituciones intervinientes en el proceso de toma de decisiones en el caso del SAR. La importancia de estas instituciones puede llevar a preguntarnos si son las únicas intervinientes en todos los procesos de toma de decisiones públicas, conformando una estructura decisional rí-

²¹ Me refiero concretamente al Estado, las organizaciones burocráticas y sus características, al sistema de toma de decisiones públicas, y al arreglo corporativo.

gida, o si es posible pensar, desde una perspectiva diferente, que las instituciones intervinientes (o su grado de involucramiento) dependen de cada área de decisión pública.

d) El proceso de problematización gubernamental fue muy dinámico, e incorporó paulatinamente una pluralidad de ejes motivacionales (desde el desfinanciamiento del IMSS hasta el apuntalamiento de la banca privada). El orden de estas motivaciones o “preferencias” gubernamentales cambió en el transcurso de la negociación con los sindicatos. La motivación por reformar estructuralmente el sistema de pensiones descendió en el orden de preferencias luego del rechazo sindical, buscando inmediatamente el gobierno, maximizar las demás preferencias mediante la modificación del juego de la reforma con la incorporación del Infonavit. El caso del SAR revela también que en un proceso tal, no siempre se define con anterioridad el problema para luego diseñar la solución, sino que la definición problemática misma surge de la propia disponibilidad de soluciones. En resumidas cuentas, el análisis concreto de la formulación de políticas requiere de marcos de interpretación que capten la complejidad interna de los procesos de problematización y la dinámica interactiva de sus componentes, en contraposición a esquemas lineales de observación de la definición de alternativas de acción pública.

e) Los actores más importantes en el proceso de formulación del SAR fueron globalmente tres: la SHCP-Banxico, la CTM, y el sector financiero, en ese orden. La SHCP y el Banco de México demostraron ser los actores más dinámicos en el proceso de problematización estatal y de negociación con los actores relevantes. Ellos diagnosticaron, buscaron soluciones en el contexto internacional, y construyeron las visiones gubernamentales de la definición del juego de política a acordar. En un papel estatal subordinado se encuentran tanto la STPS, como el IMSS. La CTM mostró en la formulación del SAR su estrategia de atrincherarse en la defensa (o *statu quo*) de los institutos de seguridad social y de la normatividad jurídica laboral. En este sentido, y amarrada a las prácticas formales e informales del arreglo corporativo con el gobierno, mostró más poderío “defensivo” que “ofensivo” (propositivo), logrando quebrar la lógica de separación gradual del SIVCM del IMSS, inmersa en la propuesta oficial inicial. El sector financiero privado jugó un papel muy importante en el proceso de problematización gubernamental, fundamentalmente en dos planos: el propositivo, ligado a su capacidad técnica y a su lógica de interlocución con el gobierno, y el de negociación (presión para derivar recursos con el objeto de apuntalar la banca). Si bien fueron actores fundamentales en la negociación del SAR, y en el marco de instituciones clave del proceso de toma de decisiones (inciso *c*), queda abier-

ta la pregunta acerca de su centralidad en otros ámbitos de decisión sobre políticas públicas.

f) Finalmente, la negociación por la reforma al sistema público de pensiones estuvo inmersa en un contexto más global de interacciones entre los mismos actores, compuesto por diferentes juegos de política. Las posiciones (y las amenazas de modificación de posición) de los actores en los demás juegos de política impactaron en la delimitación y regulación del juego de las pensiones de la seguridad social. El análisis de la dinámica política previa a la formulación de políticas públicas necesita integrar las diferentes esferas en materia de decisión pública, con el objeto de captar con mayor claridad las estrategias de los actores, el valor relativo de los recursos que utilizan para prevalecer, y los equilibrios de política que se obtienen.

Recibido en julio de 1994
Revisado en agosto de 1994

Correspondencia: Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional de Cuyo, Argentina/Fax: 98 54 61 380150.

Bibliografía

- Allison, Graham (1971), *The Essence of Decision*, Boston, Little, Brown.
- Aspe, Pedro (1992), Discurso del secretario de Hacienda ante la Asamblea del Comité Nacional de la CTM, 3 de abril.
- Cohen, P., J. March, y J. Olsen (1972), "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, 17(1), marzo.
- Eibenschutz, Catalina (1992), "¿Modernización o privatización de la seguridad social?" en *UnomásUno*, 5 de enero.
- Garrido, Celso (1991), "Nuevos circuitos, mercados y actores en el sistema financiero mexicano", *Análisis Económico*, 18, 19, UAM-Azcapotzalco.
- Mesa-Lago, Carmelo (1991a), *Portfolio Performance of Selected Social Security Institutes in Latin America*, Washington, World Bank Discussion Papers, núm. 139.
- ____ (1991b), *Social Security and Prospects for Equity in Latin America*, Washington, World Bank Discussion Papers, núm. 140.
- North, Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Zapata, Francisco (1992), "Social Concertation in Mexico" en Tiziano Treu (ed.), *Participation in Public Policy Making*, Berlín y Nueva York, Walter de Gruyter.

