

# LOS FONDOS DE PENSIONES 1889-2004. DIMENSIÓN ECONÓMICO-POLÍTICA-INSTITUCIONAL

*Andrea Alicia Prado Álvarez\**

## RESUMEN

*El artículo muestra el origen y evolución de los fondos de pensiones de 1889 a 2004. A lo largo de la exposición, se pone de relieve que los fondos de pensiones son mecanismos o instrumentos de seguridad social, cuyas formas institucionales responden al progreso del modo de producción y a las relaciones sociales que ahí se establecen. Para la comprensión de sus particularidades en diferentes países y periodos históricos —formas jurídicas, inclusión en los textos constitucionales, cobertura, normas de funcionamiento y factibilidad de reformas—, se efectuó un análisis de los aspectos económicos relevantes y las formas políticas de la lucha de clases.*

*La exposición incluye tres etapas de la seguridad social en el mundo. La primera, caracterizada por intentos aislados para hacer frente a los riesgos y contingencias del trabajo, a partir de esfuerzos no gubernamentales,*

\* Profesora del Área de Teoría Económica. Departamento de Economía. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Correo electrónico: [andreaapa2003@yahoo.com.mx](mailto:andreaapa2003@yahoo.com.mx).

*es decir, es una etapa caracterizada por la ausencia de fondos públicos de pensiones. Una segunda etapa, prolongada y diversa, que inicia con la creación de fondos públicos de pensiones para trabajadores industriales urbanos, y continúa con el desarrollo generalizado de estos fondos hasta la creación de complejos sistemas de seguridad social. Finalmente se identifica una tercera etapa —más reciente— en la que se observa la tendencia a la “privatización” de los fondos de pensiones. Se concluye con la presentación del caso de México en el periodo 1906-2004.*

**Palabras clave:** Fondos de pensiones, relaciones sociales, seguridad social, instituciones.

## INTRODUCCIÓN

Los fondos de pensiones constituyen un mecanismo de seguridad social, a través del cual se integra un caudal de recursos monetarios provenientes de una comunidad, y destinados al propósito específico de otorgar una cantidad periódica, temporal o vitalicia a aquellos trabajadores que estén en la condición de jubilado o incapacitado, a sus viudas(os), o a sus huérfanos<sup>1</sup>.

En este artículo partimos de la hipótesis de que “... las relaciones jurídicas así como las formas de Estado, no pueden ser comprendidas por sí mismas ni por la pretendida evolución del espíritu humano, sino que, por el contrario, hunden sus raíces en las contradicciones materiales de su existencia” (Marx, 1978: 36). Y que las formas que adoptan, es decir, las características particulares del surgimiento y evolución de los fondos de pensiones en cada país, no pueden precisarse sin el análisis de los diferentes factores de la superestructura que sobre la base económica se levantan<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Definiciones de los términos “fondo” y “pensión” del *Diccionario de la Real Academia Española* (<http://www.buscon.rae.es>).

<sup>2</sup> “La situación económica es el fundamento, pero los diferentes factores de la superestructura que sobre ella se levantan —formas políticas de la lucha de clases y sus resultados, las Constituciones que, después de ganada una batalla, redacta la clase triunfante, etc., las formas jurídicas, e incluso los reflejos de todas esas luchas reales en el cerebro de los

En tanto instrumento o mecanismo de la seguridad social, la implementación de los fondos de pensiones se enmarca en la evolución de las formas institucionales, las cuales pueden definirse como “la codificación social de una o varias relaciones sociales fundamentales que caracterizan el modo de producción dominante de una formación social” (Boyer, 1986: 48; citado por Soria, 1997: 14).

En el análisis de los fondos de pensiones en el periodo 1889-2004, mostraremos tanto las condiciones económicas como las formas políticas de la lucha de clases, que matizan las características de las instituciones vinculadas con los fondos de pensión en diferentes países.

La presentación se hará mediante el análisis de la evolución de las formas institucionales que perfilan a los instrumentos de la seguridad social, en general, y de los fondos de pensiones, en particular. El análisis se hará a nivel mundial, para posteriormente presentar una síntesis de la evolución de las formas institucionales que estos fondos han adoptado en México, desde 1906 hasta 2004.

Proponemos una periodización que incluye tres etapas de la seguridad social en el mundo. La primera, caracterizada por intentos aislados para hacer frente a los riesgos y contingencias del trabajo, a partir de esfuerzos no gubernamentales, es decir, es una etapa caracterizada por la ausencia de fondos públicos de pensiones. Una segunda etapa, prolongada y diversa, que inicia con la creación de fondos públicos de pensiones para trabajadores industriales urbanos, y continúa con el desarrollo generalizado de estos fondos hasta la creación de complejos sistemas de seguridad social. Finalmente se identifica una tercera etapa —más reciente— en la que se observa la tendencia a la “privatización de los fondos de pensiones” (Uthoff, 1997: 32)<sup>3</sup>.

participantes, las teorías políticas, jurídicas, filosóficas, las ideas religiosas y el desarrollo ulterior de éstas hasta convertirlas en un sistema de dogmas— ejercen también su influencia sobre el curso de las luchas históricas y determinan, predominantemente, *su forma*. Es un juego mutuo de acciones y reacciones entre todos estos factores, en el que, a través de toda la muchedumbre infinita de casualidades..., acaba siempre imponiéndose como necesidad del movimiento económico. De otro modo, aplicar la teoría a una época histórica sería más fácil que resolver una simple ecuación de primer grado” (Marx y Engels, 1995: 490).

<sup>3</sup> Andras Uthoff señala que las concepciones que hablan de una privatización del sistema de pensiones” son erróneas, pues si bien el esquema es financiado por los trabajadores y administrado por empresas privadas, el Estado regula la demanda (al obligar a cotizar); regula la oferta (al supervisar el rol de las Administradoras de Fondos de Pensiones); financia pensiones; administra y financia el sistema provisional antiguo.

Con respecto a la primera etapa, para la cual adoptamos la experiencia de la Inglaterra del siglo XIX, se debe precisar que hablamos de caudales de dinero, cuya magnitud —dadas las particularidades de las instituciones aportantes— era insuficiente para enfrentar eventos como el desempleo, los accidentes de trabajo y el retiro.

En la segunda etapa nos referimos, en primer término, al caso de la Alemania de fines del siglo XIX, destacando el hecho de que el primer fondo público en la historia del capitalismo lo constituyó el Estado y los empresarios alemanes. En segundo término, abordaremos algunas características del proceso de generalización de los fondos de pensiones.

Finalmente, para la tercera y última etapa, reseñaremos el alcance y naturaleza de las distintas reformas impulsadas, desde el último cuarto del siglo XX, en los sistemas de pensiones.

Una vez detalladas las tres etapas de la evolución mundial de los fondos de pensiones, abordaremos los antecedentes del caso mexicano, el esquema de operación de fondos públicos de pensiones, así como las reformas que se han registrado y el estado actual de estos instrumentos. Para concluir, expondremos nuestros hallazgos y conclusiones.

## **LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS FONDOS DE PENSIONES EN EL MUNDO**

### *Inglaterra, siglo XIX*

Todos los analistas coinciden en que los riesgos por accidentes y enfermedad que generan invalidez y muerte, se incrementaron significativamente con la revolución industrial. Sin embargo, ni el Estado inglés, ni los empleadores ingleses del siglo XIX estaban obligados a cubrir el pago a sus trabajadores por jubilación, viudedad, cesantía o incapacidad. Eran los propios obreros quienes debían atender con sus ahorros los riesgos de trabajo y la manutención propia y de su familia, una vez desempleados.

Esta etapa —denominada “de procedimientos indiferenciados de garantías” (Nugent, 1997: 606)—, se caracteriza por la coexistencia de diversos mecanismos,

a través de los cuales los trabajadores tratan de hacer frente, por sí mismos o con la ayuda de la caridad, a las eventualidades laborales.

Por una parte, existían las cajas de ahorro y las mutualidades<sup>4</sup>. Las primeras constituían mecanismos de ahorro colectivo, cuyos aportantes se beneficiaban en proporción directa del monto de sus aportaciones; y con base en dichos ahorros, mantenían a sus familias en caso de quedar desempleados o en caso de fallecimiento. Las mutualidades constituían mecanismos de solidaridad gremial que operaban mediante el aporte espontáneo y eventual de recursos, para hacer frente a las contingencias de sus miembros. Por ejemplo, ante el deceso de un integrante de la mutualidad, los demás participantes contribuían para ayudar en la manutención de los deudos.

Un mecanismo con un propósito parecido al de las mutualidades, lo constituía la asistencia privada, cuyo actor principal era la Iglesia, quien operaba esquemas de adopción y empleo de los deudos, así como esquemas de alimentación gratuita. Asimismo, existían mecanismos de asistencia pública, que consistían básicamente de hospicios y hospitales públicos, pero no incluían mecanismos de empleo o pagos de manutención a los cesantes.

También existían los seguros privados, que eran contratados y pagados por las empresas para asegurar a sus empleados ante accidentes en el trabajo; sin embargo, es importante precisar que las empresas no estaban obligadas a la contratación de dichos seguros.

Será a principios del siglo XX, cuando aparezcan en Inglaterra los primeros fondos públicos de pensiones.

La intervención estatal dirigida a regular las relaciones laborales de la revolución industrial inglesa, resultó limitada en sus alcances, poco aplicada y carente de esquemas de seguridad social, por los siguientes factores:

**Baja esperanza de vida.** En el siglo XIX la edad promedio al fallecer fluctuaba entre 17 y 39 años; sin embargo, como se observa en la tabla 1, los trabajadores y artesanos fallecían a una edad considerablemente menor respecto a la edad en que fallecían los “gentry” y los profesionales. Así, la esperanza de vida era tan

<sup>4</sup> Las mutualidades estaban prohibidas hasta la promulgación de la nueva Combination Act 1825, que al tiempo que autorizaba las asociaciones obreras para la negociación colectiva de los salarios o de la jornada laboral, prohibía organizar huelgas.

**TABLA 1**  
**Edad promedio al fallecer en diferentes ciudades inglesas, siglo XIX**

Lugar (Periodo)	Gentry y profesionales	Comerciantes	Trabajadores y artesanos	Promedio
Rutlandshire (1838-40)	52	41	38	39
Kendal (1840-41)	45	39	34	36
Condado de Wilts (1840)	50	48	33	35
Bath (1840)	55	37	25	31
Bethnal Green (1839)	45	26	16	21
Leeds (1840)	44	27	19	21
Manchester (1840)	38	20	17	20
Bolton (1839)	34	23	18	19
Liverpool (1840)	35	22	15	17

Fuente: Chadwick (1842).

baja que la mayor expectativa de los trabajadores consistía en mantenerse a sí mismos y a sus familias con un empleo y salud mientras tuvieran vida.

**Superabundancia de mano de obra.** La explosión demográfica, el paso de la máquina-factura a la gran industria y el proceso de expulsión de mano de obra rural a las ciudades, generaron una superabundancia de mano de obra que no sólo mantuvo bajos los salarios, sino que desincentivó cualquier intento por garantizar la subsistencia de los trabajadores incapacitados, o bien, la subsistencia de los familiares de aquellos trabajadores que fallecieran. La población de Inglaterra y Gales pasó de 8.9 millones de habitantes, en 1801, a 32.5 millones en 1901 (Canales, 1999: 52).

**Organización incipiente de los trabajadores.** Los dos factores antes mencionados contribuían a inhibir la organización efectiva de los trabajadores, particularmente en el caso de los obreros británicos, y con ello a retrasar el surgimiento de algún esquema de seguridad social.

Las diferencias entre la participación obrera británica y la continental en la lucha por la obtención de mejores condiciones, se observan claramente en el siguiente pasaje de Polanyi (1992: 78):

Desde 1830, si no es que desde 1789, la tradición continental establecía que la clase trabajadora ayudaría en las batallas de la burguesía contra el feudalismo, aunque sólo fuese —según se decía— para ser engañada por la clase media en la repartición de los frutos de la victoria. Pero independientemente de que la clase trabajadora ganara o perdiera, incrementaba su experiencia, y sus objetivos se elevaban a nivel político. Esto era lo que significaba la adquisición de una conciencia clasista. Las ideologías marxianas cristalizaban la perspectiva del trabajador urbano, a quien habían enseñado las circunstancias a usar su fuerza industrial y política como un instrumento de alta política. Mientras que los trabajadores británicos forjaron una experiencia incomparable en los problemas personales y sociales del sindicalismo, incluidas las tácticas y estrategias de la acción industrial, y dejaban la política nacional a sus superiores, el trabajador de Europa central se convirtió en un socialista político, acostumbrado a manejar los problemas de la gobernación, sobre todo los que se referían a sus propios intereses, como las leyes fabriles y la legislación social.

El atraso político-organizativo de que adolecía la clase trabajadora era tan acentuado que carecían de derecho a voto. Adicionalmente, el Acta de Reforma a la Ley de los Pobres, que distinguía a la clase trabajadora de los indigentes, excluía a la primera del beneficio de los subsidios. Finalmente, las iniciativas legislativas que les beneficiaban provenían de los legisladores conservadores. Como Polanyi (1992: 171) lo refiere: “(la) ley de las diez horas de 1847, que Karl Marx aclamara como la primera victoria del socialismo, fue obra de los reaccionarios ilustrados”.

Es importante destacar que el surgimiento del primer fondo público de pensiones en Inglaterra —creado mediante la Old Age Pensions Act en 1908—, tiene como antecedente el nacimiento del Partido Laborista en 1905. Este fondo estuvo destinado exclusivamente al otorgamiento de pensiones de vejez, a favor de los indigentes. Así (como se observa en la tabla 2), a lo largo del siglo XIX no

**TABLA 2**  
**Gasto en seguridad social en Inglaterra y Gales, 1831-1911**

Año	Población (millones)	Gasto en ley de pobres (millones £)	Gasto en ley de pobres per cápita (en chelines y peniques)	Gasto del gobierno en pensiones para la vejez y seguridad social (millones £)
1831	13,9	7.037	10.1	0
1851	17,9	4.963	5.6	0
1871	22,9	7.887	6.11	0
1891	29,0	8.643	6.0	0
1911	36,0	15.023	8.4	9.8

Fuente: Murray (1999:121).

se tiene registrado gasto destinado a pensiones para la vejez y seguridad social; el primer registro referido en dicha tabla corresponde a 1911, con un monto muy bajo respecto al gasto ejercido por concepto de las leyes de pobres.

El gasto registrado en 1911 derivó de la “National Insurance Act” y la “National Health Insurance”, ambas del 16 de diciembre de 1911, con las cuales se instauraron —de manera simultánea— los seguros de enfermedad y de invalidez. En esta oportunidad no se incluyó el seguro de vejez, por considerar que ya eran suficientes las pensiones de vejez en favor de los indigentes, instauradas en 1908 mediante la “Old Age Pensions Act”. Fue en 1925 cuando se creó el seguro de vejez y fallecimiento, mediante la “Widows Orphans and Old Age Contributory Pensions Act”.

### ***Creación, expansión y decaimiento de los fondos públicos de pensiones***

#### ***Alemania. El surgimiento del primer fondo público de pensiones***

Alemania comienza su proceso de industrialización más tarde que Inglaterra. Entre los rasgos específicos del desarrollo industrial alemán encontramos: alta concentración del poder económico en la industria avanzada (minero-metalúrgica y de transformación textil), asociación estrecha entre industria y bancos, y la



combinación de la estructura institucional tradicional y arcaica con las formas más desarrolladas del capitalismo; sin embargo, una de las características más importantes es la fuerte intervención estatal, orientada por una política nacionalista. Al respecto Tom Kemp (1974: 117-166) apunta lo siguiente:

En el curso de una sola generación, Alemania pasó de ser una colección de estados económicamente atrasados que formaban un conglomerado político en el centro de Europa, a constituir un imperio unificado de rápido avance gracias a una industria en acelerada expansión y fundada sobre una adelantada base tecnológica. Esta transformación, al estar acompañada por un recurso deliberado de fuerza militar como instrumento de política nacional y por un nacionalismo exacerbado, representó un acontecimiento de importancia histórica capital.

La clase social dominante en este periodo estaba conformada básicamente por los terratenientes prusianos, quienes contaron para su desarrollo con un mercado creciente y una mano de obra que —aun cuando la servidumbre personal se abolió en 1807— mantenía una posición servil y, en consecuencia, se traducía en una mano de obra barata. No obstante lo anterior, el interés de los terratenientes no se centraba en la ampliación de la economía de mercado, sino en la preservación de las relaciones sociales existentes, caracterizadas por su predominio sobre el Estado y el ejército.

En la Alemania del siglo XIX se observan tres principales contendientes: la monarquía prusiana conservadora (que tenía fuertes lazos con la nobleza terrateniente), bajo cuyo mando se hizo posible la unificación; la burguesía en ascenso (revolución industrial tardía) y el movimiento obrero revolucionario (Paganini, 1992: 15-19).

Sin embargo, la idea de que el Estado es el centro de poder de la sociedad, cuyos problemas son del propio Estado, constituyó el eje de la acción estatal para enfrentar el escenario de la segunda mitad del siglo XIX: huelgas de 1869 a 1872, escasez de vivienda en las grandes ciudades, y la miseria como consecuencia de la crisis económica de los años 1873-1874, factores que dieron lugar a una creciente movilización política de los trabajadores y a que el partido socialista alemán —con propuestas reformistas— lograra un lugar importante en las elecciones de 1877.

Así, Otto von Bismarck optará por una política económica proteccionista para combatir la crisis; una política fiscal de impuestos indirectos; el monopolio del tabaco; así como una política social que permitirá la permanencia del Estado,

al neutralizar al movimiento obrero socialista, y que al mismo tiempo servirá como arma de presión contra la burguesía liberal.

El 17 de noviembre de 1881 en el Salón Blanco del Reichstag, Bismarck, Canciller del Imperio Alemán, abrió la sesión leyendo un Mensaje en nombre del Emperador Guillermo I en el que se decía: “La superación de los males sociales no puede encontrarse exclusivamente por el camino de reprimir los excesos socialdemócratas (*Sozialistengesetz* de 21 de octubre de 1878), sino mediante la búsqueda de fórmulas moderadas que permitan... mejorar el bienestar (*Wohlfahrt*) de los trabajadores” (Paganini, 1992: 15-19).

A partir de ese momento, se inicia una serie de reformas de protección social que relegaron al pasado el sistema tradicional de ayuda contra la pobreza: la beneficencia privada y pública. Aunque es importante señalar que ya existía una tradición, propia del intervencionismo alemán, en virtud de la cual hacia 1854 se había aprobado la Ley sobre la Caja de Asistencia, disposición por la que se obligaba a los trabajadores y empresarios a efectuar aportaciones a una caja de enfermedad, precedente de la Ley del Seguro de Enfermedad del año 1883.

Así, este proceso de reformas sociales concluye en 1889 con el primer fondo de pensiones a nivel mundial, a través de la Ley de los Seguros de Invalidez y Vejez (*Invaliditäts-und Altersversicherung*) que fue reformada en 1899. Este primer fondo de pensiones se financiaba por medio de un seguro fijo del Estado (12.5 marcos, que se elevan a 50 en 1899), más las cotizaciones obreras y patronales, que podían ser variables. Es decir, las pensiones tenían un mínimo fijo más un complemento variable.

Posteriormente, el sistema alemán de seguros sociales se amplió de manera considerable en 1911, mediante la Ley del 19 de julio, que dará vigencia a los seguros de Viudedad y de Orfandad. Este código de seguros sociales estuvo marcado por los siguientes rasgos:

- Obligatoriedad para todos los individuos sometidos a la ley.
- El ámbito subjetivo originario es muy limitado, pues sólo beneficia a los trabajadores industriales y, en particular, a los obreros.
- La carga financiera se reparte entre los empleadores y los asegurados, añadiéndose en ocasiones una subvención del Estado a esas cotizaciones.

- Es un sistema causal, es decir, atiende a los riesgos y causas del infortunio; de tipo reparador, ya que trata de suplir ante todo la pérdida salarial.
- Cada uno de los seguros cuenta con su propia estructura administrativa.

### *Expansión de la seguridad social*

El siglo XIX culmina con la experiencia alemana como único referente de un sistema de fondo de pensiones público. En los albores del siglo XX surgirán otros sistemas de fondos de pensiones públicos, entre los cuales podemos mencionar los de Inglaterra (1925); Chile (1925); España (1929); Brasil (1933); Perú (1936) y Estados Unidos (1936) (Guzmán Molina, s/f).

Hacia finales del siglo XIX y principios del XX se crearon otros sistemas de pensiones, denominados seguros de libertad subsidiada, los cuales consistían en apoyar los sistemas de seguros voluntarios que habían creado las organizaciones de trabajadores. Los nuevos seguros daban la opción de incorporarse o no, y eran incentivados con subvenciones del Estado. Los países que adoptaron esta modalidad fueron Italia (1898), Bélgica (1900) y Francia (1930) (Ibídem).

El surgimiento de los fondos públicos de pensiones se circunscribe a las nuevas necesidades de acumulación del capital, a la lucha de los obreros y al propósito de contención del comunismo.

Siguiendo a Guillén y Paniagua (1979: 235-237), consideramos que los **fondos de pensiones** reponen la fuerza de trabajo del obrero y de su familia, al garantizar un ingreso en caso de contingencia; se propicia la visión de un Estado por encima de las clases sociales que vela por los intereses de todos los ciudadanos, particularmente de los trabajadores, a quienes se considera como “irracionales”, en el sentido de que no prevén ahorrar una parte de su ingreso para su vejez, y dejan al Estado como único responsable de su futuro.

Así, después de la crisis de 1929 y de las dos guerras mundiales, el Estado asume la reconstrucción del proceso de acumulación, mediante la gestión fiscal y monetaria; el crédito público; la producción de bienes y servicios directos; y el impulso a la demanda agregada, lo cual incluye la búsqueda de mayores ingresos salariales, niveles de empleo, prestación de servicios de salud y de pensiones, hecho que se tradujo en la modificación de las legislaciones que regulan las relaciones entre trabajo y capital.

La consolidación de este proceso de expansión de la seguridad social se alcanza hacia 1942, cuando surge en Inglaterra el Plan Beveridge, suceso comparable con las reformas impulsadas por Otto von Bismarck. El plan proponía cubrir todos los riesgos que originan la interrupción o pérdida de la capacidad de obtener ingresos, y la cobertura de las necesidades económicas extraordinarias causadas por el matrimonio, la vejez o la muerte, así como la necesidad de subsidiar a familias con gran número de hijos.

El Informe hace un estudio de los planes nacionales de seguro social y de los servicios afines existentes y se recomienda un Plan para la Seguridad Social imaginado para hacer desaparecer la indigencia física, asegurando siempre a todos los ciudadanos ingresos suficientes para la subsistencia y medios para hacer frente a los gastos excepcionales en los nacimientos, el matrimonio y la muerte. Los planes y servicios estudiados incluyen el seguro de enfermedad, el seguro de desocupación, las pensiones a la vejez, las pensiones a las viudas y a los huérfanos, la compensación a los trabajadores por accidentes y enfermedades de trabajo, las pensiones no contributivas para la vejez, para la asistencia pública y la asistencia a los ciegos... (Beveridge, 1987: 72).

Bustillo y Munejín (1997) señalan que es a partir de Beveridge que se abandona la idea de Bismarck del **seguro social selectivo para trabajadores**, para pasar a la idea de **seguridad social**: un piso universal de beneficios igual para todos los ciudadanos —trabajadores o no—, a través del cual una comunidad otorga una protección mínima independientemente de si las personas contribuyeron o no al sistema.

Este proyecto contó con una amplia participación de fondos públicos e impuso una administración y gestión unificada y pública del sistema, el cual se extendió por los países de la Commonwealth. Incluso algunos países europeos que habían adoptado el modelo germánico aceptarán elementos del nuevo sistema inglés. En la actualidad, todos los sistemas contienen elementos tanto del sistema inglés como del alemán.

Respecto a América Latina, es a partir de la década de los cuarenta y después de la segunda guerra mundial, cuando diversos países comienzan a implantar sistemas de fondos de pensiones: Costa Rica (1941); México (1943); Paraguay (1943); Colombia (1946); Bolivia (1949) y Venezuela (1949), muchos de ellos basados en el concepto de solidaridad social contenido en el Tratado de Versalles y en la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

**TABLA 3**  
**Fondos de pensiones latinoamericanos (Mesa-Lago)**

	<b>Precursores</b>	<b>Intermedios</b>	<b>Tardíos</b>
<b>Países</b>	Argentina, Brasil, Chile y Uruguay	Bolivia, Colombia, Ecuador, <b>México</b> , Panamá, Praguay, Perú y Venezuela	El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana
<b>Periodo de establecimiento</b>	Años veinte y treinta	Fines de los treinta, cuarenta y principios de los cincuenta	Fines de los cincuenta, sesenta y setenta
<b>Cobertura</b>	Entre el 61% y 100%	Entre el 20 y 60% de su población	Entre el 4 y 20% de la población

Entre los trabajos más citados acerca del funcionamiento de los fondos de pensiones en América Latina, encontramos los trabajos de Mesa-Lago (1991, 1992, 1998). El autor divide a los países latinoamericanos en: 1) *precursores*; 2) *intermedios*; y 3) *tardíos* (véase tabla 3).

Los países precursores son los más desarrollados: cuentan con sistemas de pensiones; seguros de maternidad, enfermedad, riesgos ocupacionales y desempleo; cubren a la mayoría de la población y sus cotizaciones sobre el salario son elevadas; la razón entre trabajadores activos por pensionados es baja y sus costos administrativos también; el gasto de seguridad como porcentaje del PIB es el mayor y enfrentan déficits financieros considerables.

Los sistemas tardíos fueron los últimos en crearse: carecen de seguros de desempleo, asignaciones sociales y asistencia social; cubren a una minoría y las cotizaciones salariales son más bajas; el porcentaje que va a las pensiones es pequeño, por lo reciente de los programas y lo joven de la población; la mayor parte del gasto se dirige a servicios de salud; la razón activos/pasivos y la proporción del costo administrativo son las más elevadas; y el porcentaje del gasto en seguridad social dentro del PIB es el más bajo.

Los países intermedios combinan características de ambos extremos.

*El decaimiento: Reformas a los sistemas de pensiones*

Durante los primeros años de la década de los setenta se observa el estallamiento de una crisis a nivel mundial, cuyos síntomas fueron el alza de precios y el descenso de las tasas de crecimiento, que no respondían a las medidas de política económica sugeridas por la teoría keynesiana. Ante tales hechos aparecen en escena las voces que responsabilizaban al Estado—obeso e ineficiente—del estancamiento económico, de la inflación y de agravar la desigual distribución del ingreso, mediante prácticas que, al subsidiar el consumo y los servicios de salud, favorecían a los que más tenían.

“En este periodo se tendió a identificar a la seguridad social, por una parte, como factor causante del déficit fiscal, pero por otra, como potencial fuente de financiamiento y desarrollo del mercado de capitales” (Paganini, 1992: 26); se exige entonces el retorno de las prestaciones sociales al ámbito del mercado. La siguiente cita de Hayek resulta reveladora:

Es posible que la medida parezca incluso cruel, pero beneficiaría al conjunto del género humano si, dentro del sistema de gratuidad [de los servicios de salud], los seres con mayor capacidad productiva fueran atendidos con preferencia, dejándose de lado a los ancianos incurables. Con el aludido sistema estatificado suele suceder que quienes pronto... podrían reintegrarse a sus actividades se ven demorados por la espera de largo tiempo a causa de hallarse abarrotadas las instalaciones médicas por agentes que ya nunca podrán trabajar (Hayek, 1978: 404; apud, Paganini, 1992: 27).

En este contexto, las dos últimas décadas del siglo pasado se caracterizaron por la introducción de reformas a los sistemas de pensiones, los cuales funcionaban como mecanismo de transferencias intergeneracionales administrados por el gobierno. El panorama actual queda reflejado en el esquema elaborado por Mesa-Lago (2003: 4), que muestra las diferencias entre los sistemas de pensiones públicos y privados (tabla 4). En general, cada país cuenta con sistemas que fluctúan entre los dos extremos.

Uno de los documentos que detalla la estrategia neoliberal con respecto a la pensiones es el informe del Banco Mundial de 1994 (Banco Mundial, 1994), que recomienda complementar o sustituir los sistemas de reparto con planes de pensiones capitalizados. La pensión pública no capitalizada permanecería sólo como una red de seguridad para aquellos que no contasen con fondos de pensiones

**TABLA 4**  
**Características de los fondos de pensiones públicos y privados**

	<b>Sistema público</b>	<b>Sistema privado</b>
<b>Contribución</b>	<b>No definida.</b> Depende de las condiciones demográficas del país. Las aportaciones sobre nómina se incrementan cuando disminuye el número de trabajadores en activo con respecto a los que están en edad de jubilarse.	<b>Definida.</b> Se determina sin atender a condiciones demográficas del país.
<b>Beneficios</b>	<b>Definidos.</b> Fórmulas establecidas por ley.	<b>No definidos.</b> Dependen de lo que se acumule en la cuenta del trabajador.
<b>Régimen financiero</b>	<b>Reparto o fondeo colectivo parcial.</b> El régimen se financia mediante el sistema de reparto. Con las aportaciones de los jóvenes se pagan pensiones a los mayores.	<b>Fondeado completamente en forma individual.</b> Depende de lo que la persona acumule en su cuenta individual.
<b>Administración</b>	<b>Pública.</b> Se administra por una agencia gubernamental.	<b>Privada o múltiple.</b> Administración de fondos privada.

propios. Los fondos de pensiones deberían liberarse de la interferencia política y de restricciones como el control de capitales. Ahí se explica que:

La salida fácil de capital ayuda a estimular los flujos de entrada de capital, porque una de las principales preocupaciones de los inversionistas institucionales es poder abandonar un mercado rápidamente cuando surge la necesidad (Banco Mundial, 1994; citado por Blackburn, 2003: 31).

Entre los argumentos que esgrime el Banco Mundial para respaldar los cambios en los fondos de pensiones, destaca el envejecimiento poblacional: en 1990, el número de personas de más de 60 años en el mundo fue de 500 millones,

y para 2030 se estima será de 1,400 millones, lo cual representa un gran problema para las naciones en general.

Adicionalmente —según dicho informe—, los fondos públicos presentan las siguientes deficiencias para cubrir el número creciente de pensiones:

- Afectan el mercado de trabajo formal;
- Disminuyen oferta de trabajadores experimentados;
- Aumentan cargas laborales y problemas de financiamiento;
- Disminuyen el crecimiento económico y **no generan mercado de capitales ni ahorro nacional**;
- Aumentan deuda implícita con trabajadores y jubilados;
- Aumentan riesgos políticos;
- No corrigen problemas de envejecimiento ni evolución demográfica;
- Aumentan la injusticia de la redistribución.

Por tales motivos, el informe recomienda que se reserven los fondos públicos para los más pobres, y se induzca a las capas medias a dirigirse hacia los mecanismos de ahorro individual para garantizar ingresos para su vejez. El modelo del Banco Mundial descansa en tres pilares:

**Pilar público de asistencia.** Obligatorio, administrado por el Estado y financiado por los impuestos. Su propósito sería limitar la pobreza entre los mayores y cumplir una función redistributiva. El pago de pensiones podría adoptar tres modalidades: a) según necesidades; b) según un mínimo garantizado; o c) uniforme.

**Pilar de ahorro privado obligatorio.** Cubre la función de ahorro obligatorio y permite transferir una parte del ingreso de la vida activa hacia la jubilación. Son administrados en forma privada por una rama o empresa, y operan mediante planes de jubilación individuales o profesionales. Los planes individuales, al no estar ligados a una empresa, pueden transferirse de un empleo a otro.



**Pilar de ahorro voluntario.** Es un ahorro voluntario y administrado por el sector privado. Para su operación correcta, requiere que los gobiernos controlen la inflación y cuenten con un marco regulatorio que propicie la confianza entre los ahorradores.

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1996) señala las siguientes deficiencias de los fondos públicos:

- **Baja cobertura.** Cubren en promedio sólo un 38% de la PEA y se pagan pensiones al 31% de los mayores de 60 años;
- **Alta fragmentación.** Es común la existencia de regímenes diferenciados para los diversos grupos, según su actividad u ocupación;
- A su vez, la fragmentación genera **desigualdades tanto en la cobertura como en las prestaciones**, que usualmente son causa de desequilibrios financieros y fiscales, y constituyen un **obstáculo a la movilidad laboral**, dada la posibilidad limitada o nula de que los aportes o contribuciones sean reconocidos en otros regímenes;
- **Fragilidad financiera.** Dado el desequilibrio entre los beneficios y las contribuciones, las reservas acumuladas son escasas o nulas, por lo que se recurre de manera creciente a transferencias adicionales del Estado. Además, se presenta una alta evasión en el pago de contribuciones;
- **La caída de la relación activo/pasivo.** Ésta obedece al envejecimiento progresivo de la población y la maduración de los sistemas de pensión y, por último,
- El **inadecuado manejo administrativo y financiero** de las entidades de seguridad social.

Dichas deficiencias se presentan en diversos países, aunque algunos de ellos —con mercados financieros robustos y cuantiosos fondos de pensiones— no han llevado a cabo reformas estructurales. Al respecto, resulta de utilidad citar

a Joseph Stiglitz, ex jefe de asesores de Bill Clinton, ex economista en jefe del Banco Mundial y Premio Nobel de Economía 2001:

... las políticas impuestas por el Fondo Monetario Internacional y Washington en el mundo en desarrollo jamás serían adoptadas en el primer mundo (...). Por ejemplo, la privatización del seguro social no puede avanzar políticamente dentro de Estados Unidos, sin embargo, esta es una exigencia para países como Argentina (Ulloa, 2003).

Los argumentos políticos a favor de la administración privada de los fondos de pensiones son, en términos generales, según Studart (2000):

La bancarrota virtual de los sistemas de pensiones públicos existentes, en un contexto de crecimiento del desequilibrio fiscal y la búsqueda de reducción del mismo.  
La visión dominante de que los fondos de pensión privados mejoran la movilización del ahorro y permiten así el crecimiento de la inversión y el crecimiento.

Blackburn (2003) destaca que “las doctrinas y políticas del neoliberalismo tienen ciertamente una enorme responsabilidad en las tormentas que sacuden al mercado, pero las raíces de éstas se encuentran en las estructuras más recónditas del complejo financiero al que pertenecen los fondos”.

El autor continúa su exposición señalando que la etapa del capitalismo por la que transitamos actualmente, puede denominarse como “capitalismo gris”, el cual se caracteriza por:

... un nuevo complejo financiero y nuevo régimen de acumulación basados en la importancia de los fondos de pensiones en el Reino Unido y Estados Unidos. Un modelo que ahora se está extendiendo a muchos países. En un libro reciente, Giovanni Arrighi ha señalado que los ciclos de crecimiento capitalista han terminado en orgías de especulación, cuando la concentración financiera rebasa los límites de la producción y la productividad... El valor de los recursos manejados por empresas de fondos de pensiones y de seguros se ha cuadruplicado en términos reales desde 1980. De hecho, los fondos de pensiones controlan por sí solos activos equivalentes al valor total de las acciones de los tres principales mercados de valores del mundo (Blackburn, 2003).

La gestión de dichos fondos se halla muy concentrada. En el Reino Unido sólo cinco empresas controlan dos tercios de los activos pertenecientes a los fondos de pensiones. Estos inversionistas institucionales han jugado un papel

fundamental en la desestabilización financiera, al perseguir ganancias de corto plazo.

Levy (en prensa) remarca que los fondos de pensiones privados son un fenómeno reciente del sistema financiero mundial, que tiene lugar junto con los cambios institucionales ocurridos en los setenta, cuando se observa el dominio de instrumentos financieros no bancarios que incrementó drásticamente la liquidez en el mercado financiero a nivel mundial. Señala que la valorización del capital se desplazó del sistema productivo al financiero, sobre todo al mercado de capitales, en donde los inversionistas institucionales ocupan un papel como oferentes del ahorro y demandantes de instrumentos financieros.

Si bien la privatización parece ser “el tema musical del futuro” (Hosfins, 1992: 103-120), vemos aquí que el ritmo e inspiración en cada región será diferente; escuchemos pues el corrido mexicano.

## FONDOS DE PENSIONES EN MÉXICO

En este apartado haremos una descripción de los sucesos más destacados en materia de fondos de pensiones en México. En primer término reseñaremos los antecedentes de los fondos de pensiones, para posteriormente exponer la forma en que éstos han operado en nuestro país, desde la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social en 1943 hasta las reformas de los años recientes, concluyendo con una descripción general de estas últimas.

### *Antecedentes*

En México, los antecedentes de los fondos de pensiones los encontramos en el periodo comprendido entre finales del porfiriato y la primera mitad de la década de los años 40 del siglo XX.

José Manuel Lastra (2000), en sus comentarios al artículo 123 de la Constitución Política, señala que:

Los derechos sociales nacen —en el caso de México— de los reclamos y exigencias del pueblo, después de un movimiento armado, como fue la Revolución de 1910...

No fueron una dación graciosa por parte del Estado, sino una conquista de la clase trabajadora, frente al capital y al Estado liberal burgués...

Sin embargo, Rolando Cordera (1992) introduce un elemento fundamental en la conformación de nuestro esquema de seguridad social, destacando la visión corporativa y clientelar que caracterizó a la intervención pública a lo largo de toda la etapa posrevolucionaria.

Hasta los años cuarenta la seguridad social como objetivo de bienestar se conserva como expresión legítima del espíritu de las leyes... Esta consagración constitucional, donde se garantiza el acceso al bienestar a partir de una seguridad social asociada con garantías laborales, en nuestro caso se vincula con las necesidades y peripecias del desarrollo nacional... Se puede decir que los avances en esta materia, aunque significativos, han sido mucho más lentos que nuestras maneras jurídicas constitucionales. En nuestro país la evolución de la seguridad social va a estar ligada centralmente con el tipo de desarrollo industrial y más específicamente con un estilo de intervención pública en el que predominó la visión corporativa y aun clientelar (Cordera, 1992: 211).

### *Etapa prerrevolucionaria*

A partir de 1876 —inicio de la época porfirista— y hasta 1910 —inicio de la revolución—, México vive una transición del estancamiento económico hacia el crecimiento. Rosenzweig (1965: 438) señala que en dicho periodo la población creció a una tasa anual de 1.4%, mientras que el crecimiento del PIB fue cercano al 2.7%.

El motor de dicho crecimiento fue la inversión extranjera, vinculada fundamentalmente con la infraestructura ferrocarrilera y las industrias extractivas; sin embargo, durante este mismo periodo, se desarrolló de manera importante un sector industrial manufacturero orientado al mercado interno en crecimiento, así como un sector de servicios.

No obstante, la economía mexicana continuaba siendo eminentemente agrícola y, en consecuencia, con relaciones de trabajo todavía precapitalistas, sobre todo en un contexto de excesiva concentración de la tierra, que caracterizó a México desde la etapa colonial y se acentuó durante el porfiriato.

En este contexto, los primeros documentos legales que contemplan la seguridad de los trabajadores datan de principios del siglo XX, particularmente de los últimos años de la época porfiriana. En efecto, el 30 de abril de 1904 se expidió la Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de México, la cual obligaba al patrón a indemnizar al trabajador accidentado, cubriendo sus gastos médicos y pagándole 3 meses de salario. En caso de muerte, la ley preveía el otorgamiento de 15 días de salario a los familiares y el pago de los gastos del funeral (Sedena, 1976).

Por otra parte, la Ley sobre Accidentes de Trabajo del Estado de Nuevo León, expedida el 9 de abril de 1906, establecía la obligación de los patrones de hacer frente a los accidentes surgidos en sus empresas.

Hasta aquí los avances en materia de seguridad social para los trabajadores se circunscribían a reconocer los derechos de éstos a recibir una indemnización por accidentes en el trabajo y, en su caso, a que sus familiares recibieran una indemnización y el pago de los gastos funerarios por su fallecimiento.

### *Etapa revolucionaria*

Durante esta etapa y particularmente durante el periodo de levantamiento armado contra Victoriano Huerta, si bien la economía se encontraba en un estado de estancamiento derivado de la lucha armada<sup>5</sup>, la pugna entre los dos grandes bloques revolucionarios (carrancistas y alianza villista-zapatista) introdujo un elemento que explica en gran medida el triunfo de los carrancistas, y que contribuiría al contenido de la Constitución de 1917: la incorporación de las demandas del movimiento obrero.

En efecto, Calderón (1972) señala que a medida que los combates militares se hacían más feroces, las exigencias populares también se hacían más radicales, de tal forma que al ser derrotado el huertismo, se inició la lucha ideológico-militar entre los carrancistas y la alianza villista-zapatista, lucha de la cual surgirían las nuevas

<sup>5</sup> Roger D. Hansen (1978: 55) señala que: “Durante los primeros diez años de la Revolución, la economía mexicana sufrió una severa baja en la producción minera y manufacturera; aquella bajó durante este periodo en 40 por ciento y esta última en 9 por ciento. La producción agrícola también disminuyó”.

relaciones político-sociales que definirán al nuevo Estado mexicano, siendo uno de los elementos fundamentales la alianza de los carrancistas con el movimiento obrero.

En febrero de 1915, un nuevo grupo social organizado, que hasta este año había actuado independientemente, iba a participar al lado del constitucionalismo: el proletariado de la Casa del Obrero Mundial... Con este pacto... se establecieron de "igual a igual las bases sobre las que se constituyeron los seis batallones, llamados rojos, de 750 plazas cada uno, a cambio de una legislación protectora de la clase obrera (Calderón, 1972: 73-74).

Este mismo autor señala que Carranza autorizó expresamente a Obregón y a los jefes militares de zona y gobernadores provisionales a llevar a cabo reformas sociales con carácter legal. De esta forma, Obregón expidió una ley de salario mínimo; mientras que en 1915, el gobernador Salvador Alvarado de Yucatán promulga en la Ley del Trabajo, la creación de una sociedad mutualista estatal, con el fin de aliviar las difíciles situaciones que pasa el trabajador al llegar a su vejez y la de sus deudos al fallecer éste.

En este contexto, en 1915, surge la primera noción de un sistema de pensión por retiro, cuando la Soberana Convención Nacional Revolucionaria proclama:

Precaver de la miseria y del prematuro agotamiento a los trabajadores, por medio de oportunas reformas sociales y económicas como son: una educación moralizadora, leyes sobre accidentes de trabajo, pensiones de retiro, reglamentación de higiene y seguridad en los talleres, fábricas, minas, etc... que haga menos cruel la explotación del proletariado (Calderón, 1972: 13).

Finalmente, con la promulgación de la Constitución de 1917 se cristalizan las expresiones de tipo social más avanzadas del movimiento revolucionario, incluyendo lo relativo a los derechos de los trabajadores. Al respecto, es importante distinguir dos momentos: el primero, referido al texto original de la Constitución de 1917, en el cual la fracción XXIX del artículo 123 constitucional señalaba lo siguiente:

XXIX.- Se consideran de utilidad social; el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada estado deberán fomentar la organización de las instituciones de esa índole, para infundir e inculcar la previsión popular (<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/pdfsrcs/123.pdf>).

En estos términos, el aseguramiento no tenía carácter obligatorio y sólo alcanzó un rango potestativo. Al respecto, Soberanes (1992: 177-178) señala lo siguiente:

Algunas legislaturas locales cumplieron ciertamente con el cometido de reglamentar aspectos referentes a los accidentes y las enfermedades profesionales, y la atribución estatal de fomento y organización de las cajas de ahorros, de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y otros con fines análogos; sin embargo, existían dos problemas: i) un seguro de incapacidad profesional potestativo para los patrones, contratado a su costa con empresas particulares que las subrogaban en la responsabilidad pecuniaria del riesgo por el monto de su valuación tabulada y sin exceso del importe del aseguramiento per cápita, y ii) la atribución a una dependencia oficial, generalmente el Departamento del Trabajo, de fomentar el establecimiento y la organización de las cajas de ahorros de seguros populares. Algunas entidades federativas que incluyeron en sus normas tales instituciones fueron Yucatán, Sonora, Sinaloa, Puebla, Jalisco, Colima, Veracruz, Campeche, Guanajuato, Tamaulipas, Tabasco, San Luis Potosí, Chiapas, Nayarit, Aguascalientes e Hidalgo. Resulta obvio señalar que con esto se favoreció indirectamente el auge de empresas aseguradoras que operaban en el ramo de seguros contra accidentes de trabajo.

El segundo momento en el contenido del artículo 123 constitucional, deriva de una reforma realizada en 1929 —bajo el gobierno de Emilio Portes Gil—, en la cual se consagra la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo en toda la República, quedando el texto de la fracción XXIX como sigue:

Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá los seguros de invalidez, de vejez, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, y otros con fines análogos (<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/pdfsrcs/123.pdf>).

### *Etapa posrevolucionaria*

Hansen (1978) señala que la segunda mitad de la década de los treinta, se caracterizó por una baja tasa agregada de crecimiento real: 1.6 por ciento (-0.2 por ciento per cápita). A pesar de ello, el sector manufacturero mostraba cierto vigor, derivado del rápido crecimiento de las manufacturas tradicionales, así como de la producción de hierro, acero y cemento.

Durante este periodo, y en particular a partir de la conclusión de la lucha armada y el surgimiento del nuevo Estado posrevolucionario, se gesta lo que diversos autores han denominado el proceso de industrialización espontánea sustitutiva de importaciones, proceso que supone el desarrollo de un mercado interno más dinámico y significativo, así como el desarrollo de una clase obrera en crecimiento.

En lo político, se desató una dinámica de cambios en las estructuras del poder, que pasaron del derrocamiento del huertismo a los conflictos entre los grupos revolucionarios, la inestabilidad de los caudillajes, hasta la consolidación de una nueva clase gobernante que configuró al Estado posrevolucionario, cuya estructura se mantuvo vigente durante casi ocho décadas del siglo XX. En este largo periodo se conforma una singular relación entre Estado y movimiento obrero, en la cual se distinguen tres periodos distintos: periodo Obregón-Calles, periodo cardenista y periodo poscardenista.

*Periodo Obregón-Calles.* La Confederación Regional Obrero Mexicana (CROM) “dirigida por Luis N. Morones” se desarrolló durante el periodo comprendido entre 1920 y 1933, con el apoyo y estímulo de los gobiernos de Obregón y Calles, así como de los presidentes que formaron parte del llamado Maximato (Portes Gil, Ortiz Rubio y Rodríguez). Incluso, durante el gobierno de Calles, Morones ocupó el cargo de Secretario de Industria, Comercio y Trabajo. Anguiano (1984) señala que el apoyo brindado por el nuevo Estado posrevolucionario a esta central obrera, tuvo el propósito fundamental de utilizarla como instrumento de control de los sindicatos que agrupaba, y como instrumento de ataque contra los sindicatos independientes o adheridos a otras centrales.

Es precisamente en este periodo cuando se reformó (1929) el artículo 123 constitucional, para consagrar la facultad exclusiva del Congreso de la Unión de legislar en materia de trabajo en toda la República, reforma que señala de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social.

*Periodo cardenista.* Durante los primeros años de la década de los treinta, confluyeron tres factores que propiciaron un cambio cualitativo en la relación entre el movimiento obrero y el Estado. Por una parte, el declive de la fuerza política del Maximato y, en consecuencia, de su central obrera (CROM); por otra, el recrudecimiento de la crisis económica y con ello el resurgimiento del



activismo sindical; y finalmente la revitalización de la política de conciliación de clases, impulsada por las nuevas fuerzas emergentes encabezadas por Cárdenas.

La combinación de los dos primeros factores se tradujo en un lapso de insurgencia sindical independiente, que Anguiano (1984: 35-36) reseña de la siguiente manera:

... la constitución del Comité Coordinador del Congreso Obrero y Campesino, fueron acontecimientos importantes del proceso de reorganización sindical, y desembocaron en la organización de la Confederación General de Obreros y Campesinos de México (CGOCCM). (...) La CGOCCM (integrada en 1933 y dirigida por Lombardo Toledano) reivindicó su independencia en relación al Estado, se negó a participar en la política electoral y sostuvo la necesidad de que los trabajadores resolvieran directamente sus dificultades con los patrones, sin la intervención gubernamental... Muchas de las huelgas de esos años de resurgimiento obrero fueron dirigidas por la CGOCCM. Los enfrentamientos con el presidente Rodríguez (1930-1934) que las huelgas motivaron permitieron a la CGOCCM prestigiarse ampliamente y extender su influencia.

Este movimiento huelguístico llevaría a la reorganización del movimiento obrero, al restablecimiento de su alianza con el Estado y finalmente a su incorporación al Partido de la Revolución Mexicana (PRM), símbolo por excelencia del corporativismo político.

Pero fue en 1938, escasos tres años antes de la conclusión del gobierno cardenista, cuando se materializa la incorporación del movimiento obrero al partido oficial. El PRM se estructuró con base en cuatro sectores, aglutinando en cada uno a distintos núcleos sociales. El sector obrero se constituyó con la CTM, la CROM, la CGT, el Sindicato de Mineros y el Sindicato Mexicano de Electricistas.

Sin embargo, si bien durante este periodo la alianza del movimiento obrero con el Estado le permitió avanzar en su organización e impulsar sus demandas salariales, no se registraron avances sustantivos en cuanto a la seguridad social.

*Periodo poscardenista.* Tuvieron que pasar 14 años de la reforma del artículo 123 constitucional en 1929, para que se expidiera la Ley del Seguro Social y naciera así el primer sistema de pensiones.

Tres factores contribuyen a explicar este retraso. Por una parte, si bien durante el gobierno de Cárdenas se restablece una fuerte concentración del poder en el titular del poder ejecutivo federal, también es cierto que otros grupos mantenían aún importantes cuotas de poder regional que se manifestaban en el poder legislativo federal y en los gobiernos estatales.

Por otra parte, aun cuando la CTM —organización impulsada durante el cardenismo— concentró a una gran mayoría de los trabajadores, otra parte significativa del movimiento obrero se ubicaba en oposición al cardenismo, a grado tal que se sumó activamente a la campaña de Almazán para la sucesión presidencial.

Finalmente, nuevas fuerzas emergentes del sector empresarial y de las clases medias en ascenso se proponían poner un límite a la política de masas del cardenismo, y comenzaban a expresarse orgánicamente a través de diversos canales, uno de los cuales —el Partido Revolucionario de Unidad Nacional (PRUN)— postularía a Almazán como candidato contendiente de Ávila Camacho por la presidencia.

Así, el camino a las elecciones presidenciales de julio de 1940 puso en evidencia los límites de la política de masas del cardenismo, y el desenlace final nos permite ver con claridad la consolidación del esquema corporativista del movimiento obrero, su sujeción a los intereses del partido oficial y, en reciprocidad, la aprobación de la Ley del Seguro Social. La participación de diputados “obreros” en el poder legislativo, tuvo gran influencia en la determinación de aprobar y expedir la Ley del Seguro Social en 1943<sup>6</sup>.

En efecto, el 19 de enero de 1943 se publicó en el *Diario Oficial* la Ley del Seguro Social, que estableció beneficios para los trabajadores como las pensiones por invalidez, vejez y retiro, y dio curso a la creación del Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS).

En la iniciativa enviada por el presidente Ávila Camacho a los legisladores —en diciembre de 1941—, se señala que se pretende: “proteger a los trabajadores y asegurar su existencia, su salario, su capacidad productiva y la tranquilidad de la familia; contribuir al cumplimiento de un deber legal, de compromisos exteriores y de promesas gubernamentales”<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Apenas conocida la convocatoria respectiva, la CTM y la CNC se apresuraron a concertar un pacto encaminado a obtener el mayor número de candidatos de dichas centrales, “ya que sus contingentes —explicaron— representan a la mayoría de los ciudadanos de México” (Contreras, 1977).

<sup>7</sup> Es importante señalar que entre 1917 y 1929, plazo que comprende las dos diferentes etapas del contenido del artículo 123 constitucional —antes referidas—, se registraron intentos por establecer fondos de pensiones. Solís y Villagómez (2001) señalan que durante las administraciones de Obregón y Calles, con el apoyo de la Confederación Regional

### *Etapa de crecimiento 1946-1973<sup>8</sup>*

La expansión de la seguridad social en nuestro país coincide con el denominado desarrollo estabilizador, cuando la tasa de crecimiento del PIB en promedio fue superior al 6% anual. En esta etapa también se observó el crecimiento de la población económicamente activa y el aumento de los salarios industriales (NAFIN, 1974: 13, 21, 205, 400). Además de que los sectores obreros agremiados obtuvieron prestaciones especiales en materia de pensiones, como en el caso de los trabajadores del IMSS, los petroleros, electricistas y las fuerzas armadas.

A partir de 1946, el IMSS comenzó su extensión por el territorio nacional; al principio, la incorporación se realizó en zonas urbanas y con trabajadores de empleo formal. Las primeras ciudades que participaron en el sistema fueron Puebla, Monterrey y Guadalajara.

En 1948, y con motivo de los fenómenos económicos derivados de la segunda Guerra Mundial, fue necesario que el Instituto promoviera la primera reforma a la Ley del Seguro Social, con el fin de incrementar sus ingresos y hacer frente a sus obligaciones. El sistema adoptado entonces es el que prevalecerá hasta las reformas de 1997.

En los años siguientes continuó creciendo no sólo el número de asegurados y beneficiarios, sino también la cantidad de prestaciones a otorgar. Para 1964 ya se encontraban protegidos por el Seguro Social poco más de 6 millones de mexicanos, cifra que se incrementaría 50% en el periodo comprendido entre 1964 y 1970 (véase tabla 5).

Durante el sexenio de Echeverría Álvarez, se reconoció que la seguridad social sólo alcanzaba a cubrir al 20% de la población, por lo que se inició una serie de reformas a la Ley del Seguro Social, las cuales fueron aprobadas por el

Obrera Mexicana (CROM), se propusieron programas de pensiones de retiro financiados con impuestos a la nómina; sin embargo, estas propuestas no tuvieron éxito por la oposición patronal. Igualmente señala que durante el gobierno de Calles se instauraron planes de pensiones para los servidores públicos y los militares, consagrados en la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro. Ambos programas fueron mejorados durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, al mismo tiempo que se incorporaron planes de pensiones para el retiro en los contratos colectivos de los trabajadores petroleros y ferrocarrileros.

<sup>8</sup>Cfr. Sedena, 1976: 14-76.

**TABLA 5**  
**Población amparada por el IMSS, 1944-1972**  
 (Miles de personas)

Años	Total de derechohabientes	Asegurados		Familiares		Pensionado y familiares**
		Urbanos	Rurales	Urbanos	Rurales	
1944	356	137	-	219	-	-
1945	534	207	-	327	-	-
1946	631	246	-	385	-	-
1947	748	287	-	461	-	-
1948	833	340	-	551	-	-
1949	894	340	-	551	-	3
1950	974	374	-	594	-	6
1951	1050	400	-	641	-	9
1952	1155	435	-	706	-	14
1953	1249	465	-	765	-	19
1954	1347	497	2	819	6	23
1955	1576	572	11	936	29	28
1956	1814	650	19	1066	44	35
1957	2097	734	25	1239	62	37
1958	2514	872	28	1499	70	45
1959	2822	973	31	1685	79	54
1960	3360	1153	48	2007	89	63
1961	4064	1316	103	2425	146	74
1962	4769	1479	115	2922	169	84
1963	5195	1577	126	3198	198	96
1964	6347	1797	273	3652	507	118
1965	6610	1933	273	3932	533	133
1966	7175	2029	286	4132	570	158
1967	7611	2158	289	4402	580	182
1968	8186	2308	325	4717	625	211
1969	9076	2580	321	5291	648	235
1970	9772	2775	346	5685	690	276
1971	10425	2865	367	6075	821	297

\* Incorporados como beneficiarios de las prestaciones sanitarias en 1949.  
 Fuente: NAFIN (1974: 385).

Congreso de la Unión y publicadas en marzo de 1973. La nueva Ley ampliaba los beneficios del régimen obligatorio, extendía la seguridad social a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios organizados, e implantaba el ramo de guarderías en toda la República.

El rasgo más trascendente de esta ley fue la clara intención de que el Seguro Social no se quedara en una mera instancia de justicia laboral, sino que, en la medida de lo posible, tendiera a construir una “seguridad social integral”. En estos términos se entiende la facultad otorgada al IMSS de extender su acción a poblaciones marginadas, sin capacidad de pagar cuota alguna. Así comenzó a operar el Programa Nacional de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria —financiado por la Institución y por el Estado—, mismo que se convirtió, en 1979, en el Programa IMSS-Coplamar por Cooperación Comunitaria.

Cabe destacar que el propósito señalado en las reformas de 1973 se cumplió parcialmente: logró duplicar la cobertura, pero sólo en materia de servicios de salud. Sin embargo, la población económicamente activa inscrita al programa de pensiones pasó de 24% en 1970 a sólo 37.7% en 1990, comenzando a descender a partir de 1992.

En 2001, de 39.8 millones de personas que formaban la PEA sólo 17.4 millones —equivalente a menos del 44%— estaban adscritas a la seguridad social. Más aun, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) señala que mientras en Brasil y Chile más del 60% de la población que habita en las ciudades, mayor de 60 años, cuenta con una pensión, en México tan sólo el 22% recibe ese beneficio. La situación de los adultos mayores en el campo hasta el 2001, fue peor aun: mientras que en Brasil el 74% recibía pensión y en Chile el 48%, en México tan sólo el 8% contaba con ella<sup>9</sup>.

### ***La reforma a los sistemas de pensiones en México***

Los principales sistemas de pensiones en nuestro país han estado bajo la administración del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), aunque también destaca la administración de las pensiones a cargo del ISSFAM, Luz y Fuerza del Centro y PEMEX.

Los analistas de las reformas de los sistemas de pensiones en nuestro país, han hecho énfasis en los factores inherentes a la operación de los institutos de pensiones, tales como el desequilibrio actuarial y el manejo financiero de recursos;

<sup>9</sup> Cifras tomadas de Solís y Villagómez (2001: 112) y de Mesa-Lago (2003: 45-46).

también han resaltado los factores derivados del cambio demográfico y aquellos ligados a las variaciones económicas, además de considerar las políticas que finalmente derivaron en la caída del empleo formal y la disminución de los salarios base de cotización.

El régimen de pensiones del IMSS operaba mediante el denominado sistema de reparto, es decir, que el pago de las pensiones se hacía con cargo a los trabajadores en activo. De 1944 a 1990, el monto de las contribuciones se mantuvo constante, en una proporción de 6% del salario base. En el periodo comprendido de 1990 a 1996, dichas contribuciones se elevaron al 8.5% del salario base contractual. Mientras que los montos para financiar las pensiones permanecieron estancados durante 46 años, los beneficios se incrementaron. Las pensiones mínimas en 1944 equivalían al 40% del salario, en tanto que para 1995 fueron del orden de 100%. De igual forma, se extendieron los beneficios a los familiares de los pensionados, incluyendo servicios de salud para cónyuges e hijos.

Se ha argumentado que este fenómeno por sí mismo implicaría un ajuste en la obtención de recursos adicionales, mediante el aumento de cuotas a los patrones y/o a los trabajadores, y/o mediante la ampliación de recursos fiscales invertidos en ese rubro. Entre los sectores patronales existe gran reticencia al aumento en las cuotas, mientras que entre los trabajadores ese aumento no sería un problema, si viesan incrementados sus salarios reales al menos en 2% anual (Laurell, 1996), sin embargo, los hechos marcan justo la tendencia opuesta, es decir, el deterioro creciente de los salarios reales.

Otra forma de acumulación de reservas hubiese sido posible—según Laurell (1996)— con un crecimiento de los asegurados del orden de 5% anual, más el

**TABLA 6**  
**Creación de empleo por sectores de 1970 a 1992**

Sector	1970-1981	1982-1986	1987-1992
Agricultura y minería	1,431,828	329,774	-173,455
Manufacturas	831,775	-101,214	17,564
Servicios	6,422,455	-71,302	1,505,037
<b>Total</b>	<b>8,686,058</b>	<b>157,258</b>	<b>1,384,963</b>

Fuente: Soria (1996).

incremento salarial de 2%. De nuevo, en la tabla 6 observamos que los fenómenos económicos marcaron la tendencia opuesta.

Independientemente de lo anterior, hubo un manejo inadecuado de las reservas. Siendo éstas superavitarias en sus inicios —dada la baja proporción de pensionados a contribuyentes—, se emplearon para financiar la expansión hospitalaria del país.

En efecto, Mesa-Lago (1992) señala que la inversión de las reservas no fue muy eficiente, ya que los organismos de seguridad social no fueron planeados para actuar como intermediarios financieros, y su personal no tenía experiencia en inversiones, circunstancias adversas que se acentuaron en un mercado de capitales poco desarrollado y periodos inflacionarios que desvalorizaron las reservas.

En 1987 —según datos del mismo autor—, la composición de las reservas del IMSS era la siguiente:

1. Valores públicos: 13.6%. Con frecuencia fueron bonos no indexados a la inflación, y en la práctica constituyeron préstamos forzosos para cubrir déficits presupuestarios.
2. Préstamos e hipotecas: 2.6% (generalmente otorgados a los asegurados). Ante los procesos inflacionarios y la falta de ajustes, estos créditos resultaron muy baratos y coadyuvaron a la descapitalización de los fondos.
3. Depósitos a plazo fijo: 0.0%.
4. Acciones: 0.0%.
5. Bienes inmobiliarios: 83.8%.

Mesa-Lago complementa su análisis con los siguientes indicadores:

1. Fondos invertidos como porcentaje de la oferta monetaria: 3.1%.
2. Fondos invertidos como porcentaje de la formación bruta de capital fijo: 1.1%.
3. Fondos invertidos como ingreso del gobierno: 1.5%.

4. Fondos invertidos como porcentaje del PIB: 0.2%.
5. Crecimiento real de los fondos invertidos de 1981 a 1987: -73%.
6. Tasa promedio de rendimiento de 1980 a 1983: -20.8%.

La forma de invertir las reservas estaba regulada por la ley, la cual establecía que el 85% de las reservas del IMSS debían ser invertidas en hospitales, guarderías, edificios administrativos, equipo y mobiliario. En 1989, las autoridades se “percataron” de que las propiedades no podrían venderse y su rendimiento era nulo, lo cual dificultaría el pago de pensiones en el siglo venidero. En 1990 se modificó la legislación, estableciéndose que las reservas deberían ser invertidas en instrumentos financieros y permitiendo la inversión en valores en 5%.

Con respecto a los cambios demográficos —mencionados en todos los estudios—, cabe destacar que la esperanza de vida de la población en nuestro país ha aumentado de 49.6 años en 1950 a 71 en 1995; mientras que la tasa de fertilidad ha disminuido de 6.45 hijos a 2.84, para el mismo periodo. El número de personas mayores de 65 años en el total nacional, ha aumentado de 3.4% en 1950 a 4.2% en 1995, y se estima que ascienda a 10% en el 2030.

La tasa de dependencia (personas mayores de 65 años / PEA) aumentará de 6.2% a 15% en el mismo lapso. En 1995, el IMSS calculaba que la tasa de crecimiento de los retirados fuera del 5.7% para los próximos 20 años, comparada con la de crecimiento de contribuyentes de tan sólo 2.6%.

Las crisis económicas de los ochenta afectaron seriamente la situación financiera y operativa de la institución. Durante 1995, se realizó un auto-examen para detectar lo que había dejado de ser funcional y buscar la solución a los problemas de fondo. De este proceso surgió —en 1996— la primera iniciativa de una nueva Ley del Seguro Social, la cual fue aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el *Diario Oficial* en diciembre del mismo año. Posteriormente se llevarán a cabo nuevas reformas durante el mismo gobierno de Ernesto Zedillo.

Así, la Ley del Seguro Social —vigente a partir de julio de 1997— y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro —aprobada en 1996— dieron lugar, por una parte, al nacimiento de un nuevo sistema de pensiones de aportes definidos, el cual se capitaliza individualmente y es administrado de manera privada, con la garantía de una pensión mínima otorgada por el Estado. Por otra parte,



ambas leyes propician el nacimiento de una nueva y rentable industria financiera (Ulloa, 2003) para la administración e inversión de los fondos de pensiones.

El Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (SRCV) sustituye al sistema anterior, e incluye a los trabajadores del apartado “A” del artículo 123 constitucional —esto es, a los trabajadores del sector privado de la economía— y demás asegurados, al régimen obligatorio de la Ley del Seguro Social. Las aportaciones continúan siendo tripartitas e iguales al 8.5% del salario base contractual. Las cuotas obrero-patronales y las aportaciones del SRCV se canalizan a cuentas individuales para su inversión. Las AFORE (administradoras de fondos para el retiro) administran las cuentas individuales e invierten los recursos a través de las SIEFORE.

Al iniciar 2004, el 60% de la población de nuestro país no contaba con un plan formal de pensión. Ante la imposibilidad financiera del gobierno para cubrir a la población excluida, se promueve la apertura de una cuenta individual, por parte de los trabajadores independientes. Resulta claro que el objetivo explícito de “Sentar las bases para conformar el Sistema Nacional de Pensiones”, sólo podrá incluir a un pequeño sector de la población que obtenga ingresos suficientes para transferir parte de su consumo presente al futuro. Por lo que el problema de cobertura social nacional —planteado desde 1972— prevalecerá durante mucho tiempo.

El ahorro para el retiro, con un valor superior a 619 mil millones de pesos (representó el 10% del PIB); los recursos de la subcuenta RCV; las aportaciones voluntarias; los fondos del SAR 92 traspasados a las Afores; junto con parte del capital de las administradoras, que por ley se debe depositar en las Siefores, se canalizan a estas sociedades de inversión para ser colocados en activos del mercado financiero.

Para el inicio de 2004, la estructura de inversión de fondos, por parte de las SIEFORES, fue la siguiente: 82.4% en valores gubernamentales, 18.8% en corporativos, 4.4% en instituciones financieras y 2.3% en entidades paraestatales, estados y municipios. Esta forma de inversión refleja la estructura de la oferta de títulos en el mercado de bonos. En el 2002, el 91.1% correspondió a valores gubernamentales y sólo el 8.9% a valores privados.

Saúl Escobar y Odilia Ulloa (1996: 119) encuentran cuatro objetivos gubernamentales explícitos, en la iniciativa que Salinas de Gortari envía a la Cámara de Diputados, para reformar la Ley del Seguro Social. Dichos puntos son:

1. Incrementar el ahorro interno para financiar la inversión y estimular la actividad económica;
2. Mejorar los ingresos de los trabajadores al momento de su retiro;
3. Permitir a los trabajadores disponer de recursos que pudieran utilizar al quedar desempleados o incapacitados temporalmente;
4. Propiciar el acceso de los trabajadores a los servicios financieros, permitiéndoles invertir el producto de su ahorro con la mejor combinación de riesgo y rendimiento.

Sin embargo, el conjunto de reformas al sistema de pensiones acaecido en el último cuarto del siglo pasado, pareciera llevar a los trabajadores, a través del túnel del tiempo, al siglo XIX: a la etapa denominada “de procedimientos indiferenciados de garantías” (Nugent, 1997), etapa que se caracteriza por la coexistencia de diversos mecanismos con los cuales los trabajadores trataron de hacer frente, por sí mismos, a las eventualidades laborales; con la leve diferencia de que ahora estos trabajadores están forzados a financiar el proceso de acumulación capitalista con sus aportaciones obligatorias durante un periodo de 30 años, sin la certeza de que al jubilarse podrán obtener una pensión digna.

Evidentemente, regresar al sistema de reparto y al manejo irresponsable de las reservas actuariales —que bien sintetiza Meza-Lago— no constituye una opción viable, ni deseable. Sin embargo, la propuesta de Beveridge seguirá estando presente en las aspiraciones sociales fundamentales: un piso universal de beneficios igual para todos los ciudadanos —trabajadores o no—, a través del cual una comunidad otorga una protección mínima, independientemente de si las personas contribuyeron o no al sistema. Esto será posible sólo en la medida en que, primero, exista una recuperación en el proceso de acumulación del capital; y segundo, cuando mejore la correlación de fuerzas a favor de quienes aspiran a ello, a partir del trabajo de los sindicatos, partidos políticos y asociaciones civiles, y no en virtud de concesiones otorgadas a cambio de lealtades políticas o electorales.

## HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

**Uno.** Observamos que las políticas adoptadas en torno a la seguridad social en general, y a los fondos de pensiones en particular, coadyuvan a reproducir las relaciones sociales fundamentales dentro del patrón de acumulación prevaleciente en cada formación social específica. Son formas institucionales que facilitan el control social, y que se modifican en función de las condiciones económicas y la correlación de fuerzas de los principales actores sociales.

Bismarck, desde finales del XIX, estaba consciente de que:

La superación de los males sociales no puede encontrarse exclusivamente por el camino de reprimir los excesos socialdemócratas (*Sozialistengesetz* de 21 de octubre de 1878), sino mediante la búsqueda de fórmulas moderadas que permitan... mejorar el bienestar (*Wohlfartz*) de los trabajadores.

Las modificaciones al artículo 123 constitucional y las particularidades del sistema de pensiones mexicano refuerzan lo citado. Sin embargo, el surgimiento de las reformas en Chile muestra que la represión previa sí puede ser un factor de éxito en la quita de obstáculos para la implementación de reformas en materia de seguridad social.

Los sistemas de pensiones en todos los países estudiados —desde Inglaterra del siglo XIX hasta México de 1943—, tienen en común la existencia de sectores obreros representados en órganos parlamentarios en el momento de su creación. En todos los casos, surgen como pensiones para trabajadores de sectores específicos y no con carácter de cobertura universal. Dicho fenómeno muestra el papel activo de distintos sectores obreros y su capacidad de negociación.

En el caso mexicano, la sujeción de los grupos de trabajadores al gobierno durante 70 años, fue mermando la capacidad de negociación, y que ésta se tradujese en beneficios para todos los agremiados. Destacan los logros obtenidos en materia de pensiones por los trabajadores del Seguro Social, que se hallan muy por encima de los del resto de la población. Actualmente, la lucha de este sindicato para preservar sus logros, no halla eco en el resto de la clase trabajadora, cuya lucha principal en este momento histórico no es obtener una pensión universal, sino una fuente de empleo.

**Dos.** La expansión de los sistemas de pensiones se dio en un contexto de crecimiento mundial y de reorganización de los Estados y sus economías después de la Segunda Guerra Mundial. El principio de solidaridad social tuvo como marco la expansión de la producción y la demanda —que permite obtener mayores ganancias y acceder al pago de cuotas por parte de los empresarios, trabajadores y gobierno—, así como la presión de sectores obreros y la presencia de la alternativa socialista.

El fin de la expansión de los fondos de pensiones y del énfasis en la solidaridad social, tuvo como escenario las crisis registradas a partir de los años setenta del siglo pasado, que provocaron condiciones desfavorables para el incremento de contribuciones de los empresarios, ante una perspectiva de baja en sus ventas y ganancias; de los trabajadores, ante la pérdida de empleos formales y caída en los salarios; y del gobierno, ante los crecientes déficits fiscales y las recomendaciones de astringencia presupuestal.

Las reformas a los sistemas de pensiones fueron recomendadas ampliamente por organismos internacionales —como el Banco Mundial—, que preveían la incapacidad de los sistemas de reparto, para hacer frente a las presiones que se avecinaban por el envejecimiento poblacional y su consecuente goce de pensiones. En particular, recomendaron la sustitución de los sistemas de reparto por sistemas de capitalización individual, administrados por instituciones privadas, que posibilitarían un pago de pensión de acuerdo con el esfuerzo individual, al tiempo que, al concentrar los recursos de las pensiones en manos expertas, serían una fuente significativa de ahorro de largo plazo que daría lugar a la inversión, al crecimiento y al empleo.

El concepto de solidaridad social y de gasto gubernamental cedió terreno al de inversión gubernamental. Como todo análisis de inversión, la rentabilidad es el ingrediente fundamental y —dicho sea de paso— los viejos e incapacitados ciertamente no son el sector más rentable para el sistema. Más aun, según el giro de las reformas, tal vez tampoco sea el que mayor movilización social representa.

Cada una de las apreciaciones del Banco Mundial en torno a las deficiencias de los fondos públicos, ventajas y consecuencias, merecería una investigación aparte. Baste recordar las aseveraciones de que los sistemas de reparto afectan el trabajo formal y disminuyen la oferta de trabajadores empleados, o que no corrigen problemas de envejecimiento ni evolución demográfica; que aumentan la injusticia de la redistribución, disminuyen el crecimiento económico y no generan mercado de capitales ni ahorro nacional. Sin embargo, a siete años de la

instauración del nuevo sistema de pensiones en nuestro país, no se perciben aumentos en el empleo formal, no se ha resuelto el problema del envejecimiento poblacional, mucho menos se han corregido problemas de distribución, ni han aumentado las tasas de crecimiento de la inversión.

**Tres.** Los últimos hechos reflejan la importancia relativa dentro de las ganancias del sector financiero y la adecuación de todos los caudales de dinero a su servicio. Ahora, los fondos de pensiones son una nueva fuente de ingresos para el sector financiero, que hasta el momento no se han traducido en inversión productiva.

El conjunto de reformas al sistema de pensiones de finales del siglo pasado pareciera llevar a los trabajadores, a través del túnel del tiempo, al siglo XIX: a la etapa denominada “de procedimientos indiferenciados de garantías”, etapa que se caracteriza por la coexistencia de diversos mecanismos, con los cuales los trabajadores tratan de hacer frente, por sí mismos, a las eventualidades laborales; con la leve diferencia de que ahora estos trabajadores están forzados a financiar el proceso de acumulación capitalista con sus aportaciones obligatorias durante un periodo de 30 años, sin la certeza de que al jubilarse podrán obtener una pensión digna.

## BIBLIOGRAFÍA

- Anguiano, Arturo. *El Estado y la política obrera del cardenismo*. ERA, México, 1984.
- Banco Mundial. *Informe mundial, 1994. Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Washington, D. C., 1994.
- Beveridge, William. *Las bases de la seguridad social*. Primera edición. Biblioteca de la Salud, INSP, FCE, México, 1987.
- BID. *Informe 1996. Progreso económico y social en América Latina. Cómo organizar con éxito los servicios sociales*. Washington, 1996.
- Blackburn, Robin. “El nuevo colectivismo: Reforma de pensiones, capitalismo gris y socialismo complejo”. *New Left Review*, Madrid, julio de 2003.
- Bustillo, Eduardo y Alberto Munejín. “La política social esquiva”. *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 6, Universidad Nacional de Quilmas, Argentina, 1997.
- Calderón, José María. *Génesis del presidencialismo en México*. El Caballito, México, 1972.
- Canales, Esteban. *La Inglaterra victoriana*. Akal, Madrid, 1999.
- Chadwick, E. *Report on the sanitary condition of the labouring population of Great Britain*. University Press, Edimburgo, 1842.
- CONSAR. *Informe de actividades 2002*. ([www.consar.gob.mx/transparencia/pdf/informe anual 02.pdf](http://www.consar.gob.mx/transparencia/pdf/informe%20anual%2002.pdf)).
- Contreras, Ariel José. *México 1940: Industrialización y crisis política*. Siglo XXI, México, 1977.

- Cordera, Rolando. "Economía política y seguridad social en México". En José Narro Robles y Javier Moctezuma Barragán (compiladores). *La seguridad social y el Estado moderno*. IMSS, FCE, ISSSTE, México, 1992.
- Deane, Phyllis. *La primera revolución industrial*. Cuarta edición. Ed. Península, Serie Universitaria, Historia/Ciencia/Sociedad 22, Barcelona, 1977.
- Escobar, Saúl y Odilia Ulloa. "El nuevo sistema de pensiones y su impacto en la economía: prefiguración de algunas tendencias". *Alternativas de reforma a la seguridad social*. UAM, Fundación Friedrich Ebert, 1996.
- Guillén, Héctor y Rafael Paniagua. "Estado, capitalismo monopolista de Estado y burocracia política". *Críticas de la economía política. Estado y capital*, núm. 12/13, Ediciones El Caballito, México, 1979.
- Guzmán Molina, María Dolores. *La previsión social y su historia*. (www.finteamericana.org.).
- Hansen, Roger D. *La política del desarrollo mexicano*. Siglo XXI, México, 1978.
- Hayek, F. *Los fundamentos de la libertad*. Unión Editorial, Madrid, 1978.
- Hirsch, Joachim. "Elementos para una teoría materialista del Estado". *Críticas de la economía política. Estado y capital*, núm. 12/13, Ediciones El Caballito, México, 1979.
- Hosfins, Dalmer. "El caso de las sociedades industrializadas". En José Narro Robles y Javier Moctezuma Barragán (compiladores). *La seguridad social y el Estado moderno*. IMSS, FCE, ISSSTE, México, 1992.
- (<http://www.buscon.rae.es>). *Diccionario de la Real Academia Española*.
- (<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/pdfsrcs/123.pdf>). Publicación original del Artículo 123 constitucional, realizada en febrero de 1917. Departamento de Documentación Legislativa-SIID.

Kemp, Tom. *La revolución industrial en Europa del siglo XIX*. Tercera edición, Fontanella, Barcelona, 1974.

Lastra, José Manuel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*. Comentario al artículo 123. Tomo V, decimosexta edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, México, 2000.

Laurell, Asa Cristina. *No hay pierde: todos pierden. Lo que usted necesita saber sobre la nueva Ley del Seguro Social*. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, México, 1996.

Levy, Noemi. "El efecto de los fondos de pensiones en el mercado financiero mexicano". En prensa.

Marx, Karl. *Prefacio de la contribución a la crítica de la economía política*. Segunda edición. Ediciones Quinto Sol, México, 1978.

Marx, Karl y Frederik Engels. *Obras escogidas*. Tomo II, Ed. Progreso, Moscú, 1995.

Marx, Karl. *El Capital*. Tomo I, cap. XVIII. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

Mesa-Lago, Carmelo. "El financiamiento de la seguridad social en los países latinoamericanos". En *La seguridad social y el Estado moderno*. IMSS, FCE, ISSSTE, México, 1992, pp. 221-248.

----- *Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina*. Serie Financiamiento del Desarrollo, 93, CEPAL, ONU, Santiago de Chile, 2000.

----- *Informe sobre la seguridad social en América, 2003*. Conferencia Interamericana de Seguridad Social. México, octubre de 2003.



- Mesa-Lago, Carmelo. "La reforma estructural de pensiones en América Latina: Tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas". En Alejandro Bonilla y Alfredo Conte-Grand (compiladores). *Pensiones en América Latina: Dos décadas de reforma*. OIT, 1998.
- "La seguridad social en América Latina". En BID. *Progreso económico y social en América Latina*. John Hopkins University Press, Washington, 1991.
- y K. Müller. "The policies of pension Reform in Latin America". *Journal of Latin American Studies*, 34, págs. 687-715.
- Murray, Peter. *Poverty and welfare, 1830-1914*. Ed. Hodder & Stoughton, Londres, 1999.
- NAFIN. *La economía mexicana en cifras*. NAFIN, México, 1974.
- Nugent, Ricardo. "La seguridad social: Su historia y sus fuentes". En Emilio Morgado y Néstor de Buen (coordinadores). *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*. Primera edición. UNAM, México, 1997.
- Paganini, Mario O. "Las políticas de previsión y el Estado benefactor". En José Narro Robles y Javier Moctezuma Barragán (compiladores). *La seguridad social y el Estado moderno*. IMSS, FCE, ISSSTE, México, 1992.
- Polanyi, Karl. *La gran transformación: Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. FCE, México, 1992.
- Rosenzweig, Fernando. "El desarrollo económico de México de 1877 a 1911". *El Trimestre Económico*, núm. 32 (julio-septiembre), México, 1965.
- Sedena, IMSS, ISSSTE, Secretaría de la Presidencia. *México a través de los informes presidenciales*. Tomo 13: La seguridad social. Secretaría de la Defensa Nacional, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Secretaría de la Presidencia, México, 1976.

- Soberanes, José Luis. "Regímenes de seguridad social en el derecho mexicano". En *La seguridad social y el Estado moderno*. IMSS, FCE, ISSSTE, México, 1992.
- Solís, Fernando y Alejandro Villagómez. "La economía de la seguridad social. Las pensiones". En *El Trimestre Económico*, núm. 88: La seguridad social en México. Primera reimpression. CIDE, CONSAR, FCE, México, 2001.
- Soria, Víctor. "Apertura económica, informalidad y empobrecimiento en México". *Serie de investigación*, núm. 17, UAMI, México, 1996: 17-56.
- Soria, Víctor. "Crecimiento económico, regulación política, crisis estructural y su impacto en la pobreza". En *Transformaciones económicas y bienestar*. Serie de investigación núm. 19, UAM-I, México, 1997.
- Studart, Rogelio. "Pension funds and the financing productive investment: An analisis based on Brazil's recent experience". En *Serie financiamiento del desarrollo*. CEPAL, Santiago de Chile, agosto 2000.
- Ulloa, Odilia. *La reforma de la seguridad social en México. El estado de la reforma de pensiones o "venciendo las resistencias al cambio"*. UAM-A, México, 2003.
- Uthoff, Andras. "Reformas a los sistemas de pensiones, mercado de capitales y ahorro". *Revista de la CEPAL*, vol. 63 (diciembre). Ed. ONU, Santiago de Chile, 1997.