

LAS REFORMAS DE MERCADO, LA PRIVATIZACIÓN DE LAS PENSIONES Y SUS PROMOTORES

ENRIQUE VALENCIA LOMELÍ*

Una paradoja ha estado presente en la historia contemporánea de la sociedad mexicana: la economía prácticamente se ha estancado entre 1983 y 2018 y, sin embargo, los promotores de las políticas económicas de mercado vigentes en este largo periodo se han fortalecido. Magro desempeño, pero consolidación de un poder de influencia transexenal y transpartidario, aparente contradicción que requiere ser analizada. Precisamente en este capítulo nos planteamos como objetivo discutirla y tratar de explicarla. Nuestro supuesto central es que para ello se requiere de herramientas de economía política y en particular del análisis de actores centrales de las políticas de mercado.

En la primera parte plantearemos la existencia de una coalición promotora de políticas de mercado articulada como una red compleja de relaciones, actuante desde los años ochenta; nuestra hipótesis es que este conjunto de relaciones es el que ha permitido la consolidación de la coalición y su capacidad para seguir planteando reformas de mercado a pesar del débil desempeño económico. La coalición no sólo cuenta con la pretensión de saberes técnicos económicos sino también con relaciones políticas, vínculos académicos internacionales, lazos diplomáticos y estrechos vínculos empresariales. En la segunda parte trataremos de mostrar la actuación de esta coalición en el campo de las pensiones, en el que se han expresado las relaciones señaladas y en el que promotores de las políticas privatizadoras de pensiones devienen actores empresariales.

UN LARGO PERIODO REFORMISTA PROMOVIDO
POR UNA COALICIÓN DE MERCADO

La sociedad mexicana ha experimentado un largo periodo reformista, centrado en políticas económicas que han pretendido acentuar el papel de los

* Universidad de Guadalajara.

mercados en la vida productiva nacional. Desde la primera reforma de apertura comercial en 1985, inaugural, se han ido sucediendo paulatinamente y con velocidades diferenciales (a veces con espasmos aislados, en ocasiones con procesos expeditos de diversas modificaciones sustanciales) durante más de tres décadas, transformaciones económicas institucionales y programáticas; a las modificaciones económicas se han ido asociando reformas sociales amigables o respetuosas de los mercados, como veremos en el caso paradigmático de la reforma pensionaria. Este denso periodo reformista ha superado barreras sexenales y partidarias, para convertirse en una corriente de pensamiento que transita e intercomunica entre galerías subterráneas de la vida política y económica nacional; el vehículo para este tránsito ha sido una poderosa coalición promotora¹ de políticas económicas centradas en el mercado, coalición transpartidaria y transexenal con asociaciones nacionales e internacionales en los ámbitos académico, estatal, empresarial y diplomático. Coalición que en este capítulo caracterizaremos como *tecnored*. En los últimos años, en el gobierno de Enrique Peña Nieto, ha repuntado con intensidad esta actividad reformista, con nuevas propuestas económicas y sociales articuladas de nuevo por la misma coalición.

La lista de reformas de mercado es ya enorme en el marco del famoso decálogo del Consenso de Washington (Valencia, 2016b:cuadro 1). Los ejes transversales que las atraviesan (como proyecto) son: la búsqueda de estabilización “macroeconómica”,² la confianza en los mercados y en la inversión privada, la reformulación del papel del Estado, una nueva inserción internacional que permita mayor competitividad en la economía global y la búsqueda de mayor dinamismo económico. Cada reforma, sin embargo, no ha agotado el impulso transformador sino que se ha asociado en un movimiento en espiral a una nueva reforma... y así sucesivamente, después de más de tres décadas de proyecto triunfante se han desencadenado una cantidad importante de reformas (véase figura 1).

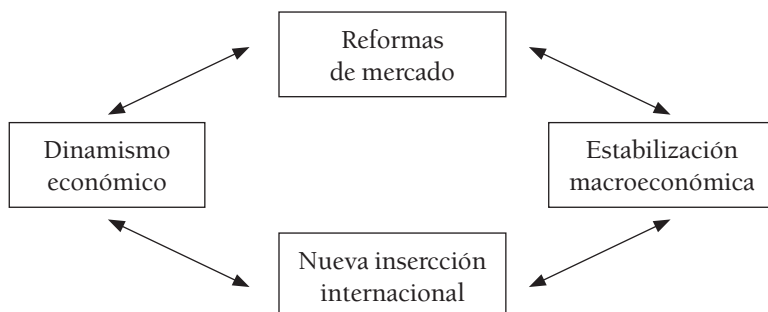
Cada reforma ha ido recorriendo un ciclo de generación y adopción, hasta su incorporación e institucionalización en la vida cotidiana de la economía nacional. Generalmente una narrativa³ proreformas, semejante e impulsada por la *tecnored*, ha ido atravesando cada ciclo. Las fases de este ciclo pueden ser caracterizadas de manera sintética de la siguiente manera: *identificación* de la necesidad de reforma, *diseño reformista*, búsqueda de

¹ Trabajamos con el concepto “*advocacy coalitions*” que incluye a participantes en la formación de política pública, que se alían con otros que sostienen creencias centrales y sostienen un grado de coordinación de trabajo en busca de objetivos comunes (Sabatier y Weible, 2007:194).

² Generalmente sin incorporar en esta estabilización al crecimiento económico.

³ Entendemos como narrativa una estrategia discursiva.

FIGURA 1
PROYECTO DE CAMBIO EN POLÍTICA ECONÓMICA (A PARTIR DE 1983)



FUENTE: elaboración propia.

legitimación nacional e internacional ante la opinión pública y actores sociales, políticos y económicos, *superación de obstáculos* (generación de aliados e identificación de opositores), *formalización* (a través de un proceso legislativo o de la creación de un decreto presidencial), *celebración y difusión* de las nuevas expectativas, *incorporación e institucionalización* en la vida política y económica cotidiana hasta la *identificación de la necesidad de una nueva reforma para complementar la anterior*. En estas fases de la narrativa reformista, el núcleo de ella es una cierta épica de la transformación nacional como la vivida en la reciente reforma energética: dijo Peña Nieto, celebrando, que la

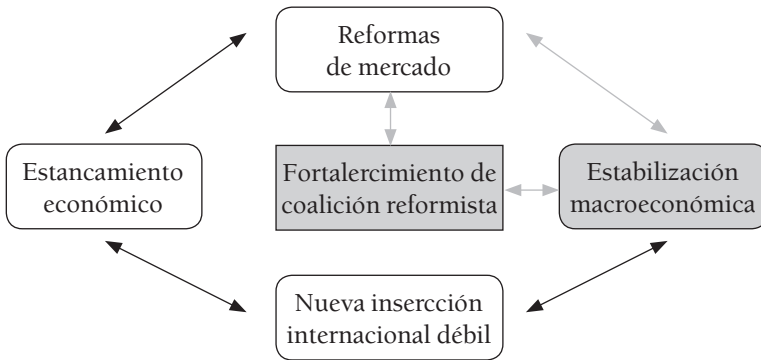
[...] nueva legislación representa un cambio histórico que acelerará el crecimiento económico y el desarrollo de México durante los próximos años [...] Éste es un momento tan simbólico como trascendente para el país, los mexicanos debemos sentirnos muy orgullosos porque nuestra democracia ha dado grandes frutos (Presidencia de la República, 2014).

Estas nueve fases pueden traslaparse, pero generalmente han estado presentes en el ciclo de vida de cada reforma en los últimos siete lustros (véase ejemplos de esta narrativa en Valencia, 2016b). La narrativa reformista se ha reactivado en el gobierno de Enrique Peña Nieto como una nueva gesta heroica; así, ante las nuevas reformas, viejas estrategias discursivas vuelven a la escena. Ahora bien, la narrativa no tiene vida propia, sin sujeto, ni el ciclo reformista se desencadena sólo: actores sociales la enarbolan y lo promueven. La *tecnored* ha sido el sujeto clave de las reformas de mercado.

En este marco, lo relevante es que el proyecto reformador y sus ejes transversales, han manifestado un desempeño notablemente limitado: el objetivo que se ha mantenido a toda costa ha sido la estabilización macro-

económica, limitada fundamentalmente a la inflación y al saldo de las cuentas públicas (Calva, 2012:15; Moreno y Ros, 2010:319), la nueva inserción económica internacional ha sido débil y dependiente (Bizberg, 2015) y se ha generado más bien estancamiento económico (Ros Bosch, 2014). El débil desempeño ha sido incluido en la narrativa como un llamado histórico a dar una vuelta de tuerca más en la dinámica reformista para acercarse al lejano objetivo del dinamismo económico; cada reforma de mercado exige otra y así sucesivamente... No hay crecimiento porque faltan aún reformas, es parte del discurso estratégico. A pesar del endeble desempeño, la aparente paradoja es que la *tecnored* se ha consolidado y mantenido, y ha sido capaz de renovar en espiral el impulso a nuevos proyectos, en buena medida apoyada en sus logros estabilizadores (figura 2). La *tecnored*, propulsora del proyecto de reformas de mercados, ha seguido incólume en su presencia en las principales instituciones económicas del Estado.

FIGURA 2
 GENERACIÓN DE ESTANCAMIENTO ESTABILIZADOR Y FORTALECIMIENTO DE TECNORED: 1983-2018



FUENTE: elaboración propia.

¿Por qué se ha consolidado esta coalición reformista en medio de las crisis y de los traspies económicos, de un magro desempeño económico y social? La coalición se ha colgado de sus relativos éxitos estabilizadores, pero hay más elementos de economía política que trataremos de dibujar en este capítulo. La poderosa coalición pro-mercado mexicana despunta, en los años ochenta, en un contexto de crisis económica y política en México, y de hegemonía internacional o “victoria cultural” del enfoque de mercado (Escalante, 2015:140) o de tendencia hacia la “uniformización” de los discursos de las políticas económicas referidas al neoliberalismo (Boyer, 2016:230). En los años ochenta, en México se vivieron crisis profundas en

los campos económico y político: el modelo de industrialización sustitutiva, agotado desde los años sesenta, entra en crisis abierta —derrumbe de la inversión, endeudamiento externo acelerado sin capacidad de pago, inflación y devaluación monetaria desbocadas (Moreno y Ros, 2010:212)—, lo mismo que sucede en el viejo pacto corporativo dirigido por el presidencialismo en un contexto de partido hegemónico (Aziz y Alonso, 2003; Bizberg, 2003). Los severos problemas económicos de 1982 y políticos de 1988 son símbolo de estas crisis estructurales. La emergencia socioeconómica y sociopolítica de estos años ochenta, exigía para núcleos hegemónicos nuevos actores nacionales e internacionales; se convierte en ventana de oportunidad para nuevas coaliciones, en prerequisite funcional para un “cambio mayor” en las políticas públicas (Sabatier, 1998:102-103). Estas crisis coinciden con el auge de las políticas promotoras de los mercados, labrado lentamente con un “programa intelectual” y un “programa político”, y que se expresa ya triunfante en los años ochenta con poderosas influencias en gobiernos de países centrales (Escalante, 2015:18; véase además Dixon, 2008; Boyer, 2016) y en instituciones financieras internacionales con capacidad disciplinadora creciente para imponer ajustes estructurales (L'Héritau, 1990; Stiglitz, 2002).

Crisis gemelas y oferta intelectual y programática neoliberal se acoplaron, no sin conflictos o “disputa por la nación” (Cordera y Tello, 1991) en el México de los años ochenta: es el surgimiento a la escena, como actor hegemónico, de la coalición pro-mercado labrada lentamente como sus contrapartes internacionales (Babb, 2003; Dixon, 2008; Romero Sotelo, 2016), trabajada pacientemente también desde instituciones académicas como lo intentó Friedrich Hayek en la London School of Economics (Dixon y Gilles, 2010). En ese marco favorable se va articulando como compleja trama de relaciones (véase figura 3) una *tecnored* de *tecnócratas* educados en una escuela económica de corte liberal, volcados con espíritu transformador al aparato de Estado (*tecnopolíticos*), asociada a instituciones académicas internacionales y a instituciones financieras internacionales (*tecnodiplomáticos*), y con intereses privados crecientes, tanto en el ámbito nacional como en el internacional (*tecnopresarios*). Esta red de redes (o *tecnored* que articula pretensión de saberes técnicos, creencias comunes, tejido político e intereses privados) ha comenzado a ser analizada en el caso mexicano (y de otros países con reformas económicas) desde los años noventa.⁴

⁴ Puede verse una síntesis de varios estudios internacionales al respecto en Babb (2003:27-30). Romero Sotelo (2016) profundiza en los vínculos empresariales del origen del ITAM, en especial los banqueros Aníbal de Iturbide y Raúl Baillères (también en la industria minera). Véase además el excelente texto de Salas Porras (2014).

Independientemente del partido en el gobierno, de manera consistente un grupo de economistas se ha mantenido al frente de las instituciones económicas de Estado más poderosas (el Banco de México y la Secretaría de Hacienda, SHCP),⁵ y ha construido un “campo de poder transexenal” (Salas Porras, 2014). El núcleo central de este grupo comparte algunos rasgos: se formaron laboralmente en las instituciones financieras públicas, especialmente en el banco central; académicamente sobre todo en el ITAM⁶ y en posgrados de instituciones académicas de Estados Unidos, y regresaron (o se incorporaron) a labores docentes, de investigación o de dirección académica en el ITAM; se incorporaron a instituciones económicas del Estado y posteriormente desarrollaron actividades empresariales.

Como ha sido analizado históricamente, no se trata de un grupo creado improvisadamente: la vinculación entre el Banco de México y el ITAM se fortaleció en los años sesenta; la UNAM no era el semillero que buscaban los economistas del banco central proclives a enfoques más conservadores (Babb, 2003:182). Poco después del inicio de la carrera de economía, la UNAM aportaba jóvenes economistas a la Secretaría de Hacienda y al banco central en especial (Babb, 2003:56-63), además de la Secretaría de Industria y Comercio (Romero Sotelo, 2016:122); sin embargo, el Banco de México empezó a incorporar estudiantes y egresados del ITAM, a apoyararlos con becas de posgrados en universidades estadounidenses y a recontractarlos a su regreso, quienes incorporados como docentes en el ITAM formarían a su vez nuevos economistas. Un protagonista en este periodo fue Leopoldo Solís, muy apreciado por exalumnos y antiguos compañeros de trabajo (Cárdenas y Zabudovzky, 2012; Valencia, 2018).⁷ A Solís (1983:168) le preocupaba “la casi total ausencia, hasta fechas muy recientes, de la aplicación del instrumental analítico propio de la economía moderna al análisis económico en general, inclusive de la política económica”. A partir de

⁵ No se desconoce en este trabajo el peso de los presidentes de la República en México, en concreto de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo para la formación del grupo de economistas clave en las reformas económicas de México desde 1985. Decidimos concentrarnos en los dirigentes de las principales instituciones que diseñan y controlan operativamente la política económica.

⁶ La escuela de economía fue el germen de este Instituto (Romero Sotelo, 2016); a ella nos referiremos en este trabajo cuando mencionamos el acrónimo ITAM. Este Instituto se ha ido desarrollando y complejizando de tal manera que cuenta con nueve licenciaturas, cinco ingenierías, 14 maestrías y un doctorado en economía, con más de 230 profesores-investigadores y cerca de 5,000 alumnos (ITAM, 2017).

⁷ Egresado originalmente de la UNAM, estudió posgrado en economía en Yale con beca del Banco de México por impulso de Rodrigo Gómez (Solís, 2012:17); a su regreso se incorporó al Banco de México y fue profesor de economía en El Colegio de México y en el ITAM (Solís, 2012).

sus actividades académicas incorporó algunos jóvenes al banco central y después los impulsó a estudiar posgrados en Estados Unidos. Fue el caso de Francisco Gil Díaz (2012:42) y otros más (Valencia, 2018).

Salas Porras (2014:291-294) generó para el periodo 1988-2014 una base de datos con 127 funcionarios que ocuparon puestos relevantes en la administración pública, “desde los que se idearon e impulsaron el conjunto de reformas de corte neoliberal”; destacó a 22 “funcionarios clave” que han participado en posiciones de alto nivel, 14 de ellos pasaron por las aulas del ITAM en los estudios de licenciatura. Aquí destacamos al núcleo más estrecho de este grupo de funcionarios clave, los que han pasado por el Banco de México y la SHCP, que no sólo iniciaron en su mayoría los estudios universitarios en el ITAM, sino que regresaron a su *alma mater* (o se incorporaron) para formar economistas de corte neoclásico. Así, los últimos cuatro gobernadores del Banco de México o son egresados de economía del ITAM (Miguel Mancera Aguayo, Agustín Guillermo Carstens Carstens y el recientemente nombrado Alejandro Díaz de León Carrillo) o tienen experiencia académica de diverso grado en esta institución universitaria (por ejemplo, Guillermo Ortiz Martínez que estudió economía en la UNAM); de los últimos diez secretarios de Hacienda desde 1986 siete de ellos proceden del ITAM (de economía, Gustavo Petricioli Iturbide, Pedro Aspe Armella, José Francisco Gil Díaz, Agustín Guillermo Carstens Carstens, José Antonio Meade Kuribreña —en dos ocasiones—, Luis Videgaray Caso; de actuaría, Ernesto Javier Cordero Arroyo) (Valencia, 2018). Así se puede afirmar que para estas dos instituciones clave, la formación en el ITAM (y en una institución académica de Estados Unidos) se ha convertido prácticamente en un requisito fundamental (o regla no escrita) en el periodo del reformismo de mercado. Sin el pedigrí del ITAM, difícilmente se accede a las instituciones económicas centrales del Estado mexicano en este periodo, a menos que se cuente con un posgrado en las universidades estadounidenses como Stanford en el caso de Guillermo Ortiz Martínez o de Harvard como José Ángel Gurría Treviño —economista originalmente por la UNAM— y el actual secretario José Antonio González Anaya.

Se generó de esta manera una relación en espiral originada desde una institución del Estado (Babb, 2003): economistas con enfoque de mercado se asocian a un centro de pensamiento o comunidad epistémica (preferentemente escuela de economía del ITAM) y movilizan jóvenes inicialmente hacia la(s) institución(es) de Estado y posteriormente hacia centros de pensamiento de la “economía moderna” de Estados Unidos con el apoyo de redes académicas y becas nacionales e internacionales (Babb, 2003; Romero Sotelo, 2011; Valencia, 2018); estos jóvenes se forman en el “instrumental analítico de la economía moderna” (Solís, 1983:168), se asocian a

nuevas redes de pensamiento, regresan a fortalecer la comunidad epistémica en el centro de pensamiento y se incorporan a las instituciones como *tecnopolíticos* (Domínguez, 1997), con más poder de decisión, a promover nuevas políticas económicas y sociales. De esta manera:

Estos tecnócratas formados en el extranjero suelen compartir un marco cognitivo común y un conjunto de suposiciones y directrices —en suma, una ideología común— con los formuladores extranjeros de políticas y con los financiadores internacionales. También tienen vínculos sociales con los formuladores estadounidenses de políticas y los funcionarios de organizaciones multilaterales no sólo desde sus días en la escuela de posgrado, sino también desde sus puestos anteriores dentro de organizaciones internacionales, con frecuencia el FMI. Un conjunto creciente de información sugiere que estos tecnócratas han sido el medio para impulsar reformas de liberalización en varios gobiernos del Tercer Mundo (Babb, 2003:27).

En esta relación de espiral actúan también otras fuerzas poderosas, que fortalecen la resiliencia de esta coalición: la vinculación de este grupo con fuertes empresas privadas nacionales e internacionales y con organismos internacionales. La vinculación con el sector privado está inscrita en el código genético mismo del ITAM, institución académica impulsada por empresarios (en vinculación con actores del Estado), inspirados por los economistas Ludwig von Mises y Friedrich von Hayek (Romero Sotelo, 2011, 2016). Los empresarios generadores del ITAM (inicialmente ITM)⁸ querían crear, de acuerdo a uno de sus fundadores, el banquero Aníbal de Iturbide, “una escuela de economía de donde egresaran los futuros hombres que manejarían la economía tanto privada como pública de México” (citado en Romero Sotelo, 2011:36 y en Babb, 2003:101). Uno de los fundadores de esta escuela de economía señalaba en 1946 que: “Necesitamos economistas liberales, no contaminados con el intervencionismo del Estado y que defiendan nuestros intereses” (citado en Babb, 2003:101).

No es el objetivo de este capítulo, realizar un análisis detallado del fenómeno de las “puertas giratorias” en México; para hacerlo se requiere un esfuerzo histórico notable (no sólo de historia reciente).⁹ Salas Porras (2014: 307-310) realiza un acercamiento más detallado a las recientes “puertas gi-

⁸ Véase en Babb (2003:99-100) y Romero Sotelo (2011:33, 38-39) a los principales generadores de lo que sería posteriormente el ITAM a partir de 1965, aglutinados a la Asociación Cultural Mexicana en 1946 de donde surgirá el Instituto Tecnológico México (ITM). Véase también Romero Sotelo (2016).

⁹ Existen varios casos paradigmáticos en diversos periodos del siglo XX: por ejemplo, desde los años treinta, Aarón Sáenz (Romero Sotelo, 2016:204) y posteriormente el expresidente Miguel Alemán y el exregente del D.F., Carlos Hank González y sus familias.

ratorias” mexicanas. Incluye la participación en consultorías privadas, los asientos en consejos de corporaciones nacionales y extranjeras, las vinculaciones con “centros de pensamiento y fundaciones extranjeras” y la trayectoria en organismos internacionales. Aquí sólo destacamos este fenómeno de tránsito de miembros de la *tecnored* entre Estado y empresas privadas, y entre Estado y organismos internacionales. En el grupo (doce personas, sin contar al efímero secretario de Hacienda, Jaime Serra Puche) que destacamos anteriormente, encontramos nueve con fuertes vínculos nacionales e internacionales, tanto privados como de instituciones multilaterales (Valencia, 2018): en relación con los capitales privados, podemos encontrar vínculos de alto nivel entre este grupo y capitales bancarios, financieros, petroleros, transportistas, industriales y comerciales, de carácter nacional como internacional. Es notable que con los sectores privatizados desde los años ochenta existan nexos de este grupo *tecnopolítico*, que fue promotor de la privatización misma:¹⁰ Aspe en aviación; Ortiz, Gil Díaz, Videgaray y el mismo Aspe en bancos y finanzas (bolsa e inversionistas); Ortiz en energía; Ortiz y Gil Díaz en otras industrias; Gil Díaz en comunicaciones. Los *tecnopolíticos devienen así una especie de tecnocapitalistas o tecnoempresarios*,¹¹ cortejados por empresas nacionales e internacionales, como lo muestra el fondo de inversiones en el sector energético *First Reserve* (2015) al destacar la importancia de Guillermo Ortiz como consejero en el marco de la reforma y privatización energéticas:

In this role, Mr. Ortiz is expected to leverage his wide network of energy relationships and experience in Mexico and Latin America to enhance First Reserve’s portfolio and expertise in the region (*First Reserve*, 2015).

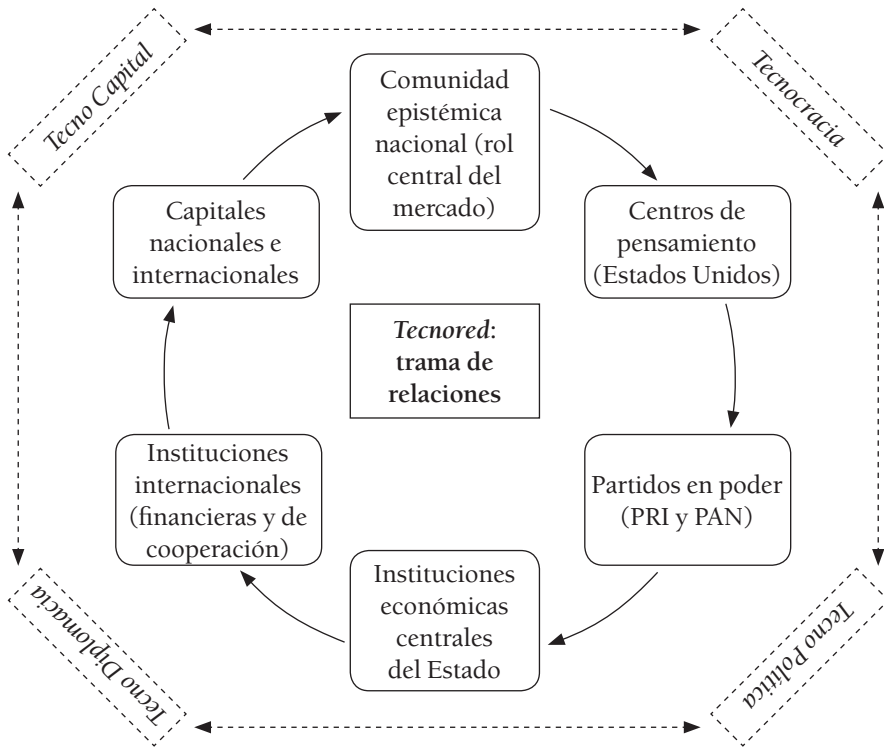
En esta compleja trama (véase figura 3) interviene además la vinculación con organismos multilaterales financieros y de desarrollo: es el caso del FMI, donde Guillermo Ortiz y Agustín Carstens tuvieron actividades profesionales antes de llegar al Banco de México como gobernadores del Banco Mundial, con José Antonio González Anaya, y de la OCDE, donde José Ángel Gurría ha sido su dirigente por más de un decenio. Los *tecnopolíticos* y *tecnocapitalistas* se desenvuelven en cierto sentido a sus anchas en el ámbito de la tecnocracia financiera internacional y actúan como *tecnodiplo-*

¹⁰ No sólo este grupo. Un numeroso grupo de funcionarios, promotores de las reformas de mercado y de las privatizaciones, ha generado relaciones laborales y de negocios con empresas beneficiarias de dichas reformas (Salas Porras, 2014).

¹¹ Sean ellos mismos socios inversionistas, altos funcionarios de empresas privadas o miembros de los consejos de administración o de asesores.

máticos; incluso Agustín Carstens fue candidato a la dirección del FMI en 2011, ha tenido otras relevantes responsabilidades financieras internacionales y presentó su renuncia al Banco de México el 1 de diciembre de 2016 tras ser nombrado gerente general del banco de bancos centrales, el Banco

FIGURA 3
TRAMA DE RELACIONES DE LA *TECNORED* MEXICANA: 1983-2018



FUENTE: elaboración propia.

de Pagos Internacionales con sede en Basilea, Suiza (Salas Porras, 2014; Valencia, 2018).

De esta manera, se ha construido una “red de poder transexenal y transnacional en México” (Salas Porras, 2014:282), con raigambre histórica (Babb, 2003; Romero Sotelo, 2011, 2016) y con vínculos históricos con tradiciones de Estado en México (Valencia y Aguirre, 1998).¹²

¹² En la época sustitutiva, dos corrientes de pensamiento se fueron consolidando en el aparato de Estado en relación a la redistribución: los *capitalizadores* (con propuestas centradas en la acumulación de capital) y los *reformistas sociales* (centradas a su vez en la distribución del ingreso) (Solís, 1983).

LA TECNORED ACTORA CENTRAL DE LAS REFORMAS PENSIONARIAS

Efectivamente, como señalaba Aspe (1993:56), el reformismo de mercado no podía dejar de lado las políticas sociales heredadas del reformismo industrializador. La vinculación entre reformas a las políticas económicas y reformas de las políticas sociales fueron estrechas; trabajaremos aquí sólo las pensiones contributivas.¹³ Al igual que las reformas económicas de mercado no se abrieron camino bajo una mano invisible, las reformas sociales de mercado rompieron esquemas de las viejas políticas sociales, empujadas por manos visibles articuladas en coaliciones promotoras (Valencia y Aguirre, 1998; Valencia, 2012, 2016a, 2016c, véase figura 3). En las reformas pensionarias encontramos a un pequeño grupo de 12 influyentes promotores del enfoque de mercado (véase cuadro 1), que comparten también formación (mayoritaria) o involucramiento (docencia) con un centro de creación de pensamiento (ITAM), articulación (mayoritaria) con instituciones académicas de Estados Unidos (sobre todo Chicago, Harvard y MIT), participación (posterior a las reformas) en instituciones financieras (BID) y organismos financieros internacionales (OCDE) y entrada en las “puertas giratorias” que llevan al sector privado vinculado estrechamente con intereses en el campo de las reformas sociales proyectadas (sector bancario, nuevo sector de administradores privadas de fondos, sector asegurador). En este grupo han participado de manera relevante en diversos momentos cinco de los funcionarios mencionados en la sección anterior, secretarios de Hacienda y/o gobernadores del banco central.

De nuevo, participantes en la coalición promotora de políticas sociales vinculadas a los mercados, se traspasarán en actores privados en el espacio mercantil. Promotores públicos de la privatización de las pensiones devienen actores privados clave en las instituciones de seguros (AMIS) y administración de fondos (Amafore, Banorte), además de consultores financieros para el mercado pensionario (Evercore). Comparten así, legitimidad y capacidad de influencia en círculos académicos neoclásicos, en instituciones internacionales y en el sector privado financiero. Así, la *tecnored* con vínculos empresariales también ha estado presente en las reformas a las políticas sociales (cuadro 1).

¹³ Una visión más completa debería incluir las reformas de salud, con Julio Frenk (discutidas en Valencia, 2016a), las transferencias monetarias condicionadas (discutidas en Valencia, 2016c), con José Gómez de León, además de Santiago Levy, y las pensiones no contributivas (Valencia, Foust y Tetreault, 2012).

CUADRO 1
 FUNCIONARIOS CENTRALES* EN REFORMAS SOCIALES: 1986-2014

Funcionario	Propuesta seleccionada de reforma social	Estudios licenciatura (L) posgrado (P)	Experiencia profesional (no exhaustiva): hasta propuesta reforma (H) y posterior en vinculación ** a reforma (V)
Pedro Aspe Armella	Impulso a la reforma de pensiones desde la SHCP (alrededor de 1990) Resultado: creación del SAR (1992)	(L) Economía ITAM (P) Doctorado en Economía Massachusetts Institute of Technology (MIT)	(H) Director de Estudios Económicos en el ITAM, SHCP, INEGI, Secretaría de Programación y Presupuesto (V) Secretario de la SHCP (1988-1994) Casa de Bolsa Evercore (manejo portafolios de fondos pensiones; Afores, clientes)
Agustín Guillermo Carstens Carstens	Proyecto de Estabilización de Pensiones. Creación de fondo privado de seguridad social, complementario al público (1990) Resultado: creación del SAR (1992) Impulso a la reforma de pensiones del ISSSTE (desde SHCP en 2007)	(L) Economía ITAM (P) Maestría y Doctorado Economía en Chicago University	(H) Banco de México (V) Secretario de Hacienda (2006-2009) Gobernador del Banco de México (2010-)
Alejandro Reynoso del Valle	Proyecto de Estabilización de Pensiones. Creación de fondo privado de seguridad social, complementario al público (1990) Resultado: creación del SAR (1992)	(L) Economía, Universidad Tecnológica de México (P) Maestría Economía, ITAM y Doctorado Economía MIT	(H) SHCP (V) Primer Presidente Consar (1993-1994)
Guillermo Ortiz Martínez	Impulso a reforma de pensiones, IMSS (alrededor de 1994) Resultado: creación de equipo de diseño de reforma	(L) Economía, UNAM (P) Doctorado Economía, Stanford University	(H) Docente ITAM, El Colegio de México y Stanford University Banco de México SHCP (V) Presidente Grupo Financiero Banorte (2011-2014), que invirtió en Afore
Gabriel Martínez González	Diseño de reforma de pensiones del IMSS (1995) Resultado: nueva Ley del IMSS, con privatización de pensiones (aprobada en diciembre 1995); sin privatización de salud ni de Infonavit (vivienda)	(L) Economía, ITAM (P) Maestría y Doctorado en Economía, Chicago University	(H) Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (en desregulación) IMSS (planeación 1994) (V) Director General de Planeación y Finanzas IMSS Delegado México en OCDE, Comité de Educación, Trabajo y Asuntos Sociales

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

Funcionario	Propuesta seleccionada de reforma social	Estudios licenciatura (L) posgrado (P)	Experiencia profesional (no exhaustiva): hasta propuesta reforma (H) y posterior en vinculación,** a reforma (V)
Enrique Dávila	Diseño de reforma de pensiones del IMSS (1995) Resultado: nueva Ley del IMSS, con privatización de pensiones (aprobada en diciembre 1995); sin privatización de salud ni de Infonavit (vivienda)	(L) Economía, UNAM (P) Maestría Economía, UNAM. Posgrado Análisis Económico, Universidad de Barcelona	(H) Profesor en ITAM (V) Coordinador de Asesores de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP
Fernando Solís Soberón	Diseño de la reforma de pensiones del IMSS (1995) Resultado: nueva Ley del IMSS, con privatización de pensiones (aprobada en diciembre 1995); sin privatización de salud ni de Infonavit (vivienda)	(L) Economía ITAM (P) Doctorado Economía Virginia University	(V) Presidente de Consar Director Afore Siglo XXI Presidente Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS)
Carlos Noriega Curtis	Diseño de la reforma de pensiones del IMSS (1995) Resultado: nueva Ley del IMSS, con privatización de pensiones (aprobada en diciembre 1995); sin privatización de salud ni de Infonavit (vivienda)	(L) Economía, ITAM (P) Maestría y Doctorado Rochester University	(V) Infonavit, consultor independiente en proyectos en materia de seguridad social, Director Afore Ahora Consejero en Afore XXI-Banorite, Presidente de Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro (Amafore) (2013-2016) Presidente de la Comisión Seguridad Social, Salud y Pensiones del Consejo Coordinador Empresarial (CCE)
Santiago Levy	Diseño del Programa de TMC, Progresá (1995-1997) Participación en reforma de pensiones del IMSS (desde SHCP) y en reforma de pensiones del IMSS-patrón (desde Dirección IMSS)	(L) Economía, Boston University (P) Maestría y Doctorado Economía Boston University	(H) Profesor en ITAM Profesor e investigador en la Boston University Consultor en BM, BID, PNUD, OIT Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Director programa de desregulación), Director Comisión Federal de Competencia (V) Subsecretario de Egresos de la SHCP (1994-2000), IMSS (director) (2000-2005), Vicepresidente de Sectores y Conocimiento del BID (2008-2016)
Francisco Gil Díaz	Impulso a intento de reforma de pensiones del ISSSTE (en 2004)	(L) Economía ITAM (P) Doctorado en Economía Chicago University	(H) Banco de México, Secretaría de Presidencia, SHCP, ITAM

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

Funcionario	Propuesta seleccionada de reforma social	Estudios licenciatura (L) posgrado (P)	Experiencia profesional (no exhaustiva): hasta propuesta reforma (H) y posterior en vinculación ** a reforma (V)
José Antonio González Anaya	Diseño de reforma de pensiones del ISSSTE (en dos rondas, 2003, 2007) Participación en reforma de pensiones de Pemex (2016)	(L) Economía e Ingeniería Mecánica en MIT (P) Doctorado en Economía en Harvard University	(H) Secretaria Técnica de la oficina de la Presidencia (1991) Coordinador de Asesores del Subsecretario de Hacienda y Crédito Público (2002 y 2003) Titular de la Unidad de Seguros, Valores y Pensiones de la SHCP (de 2003 a 2006) (V) Director del IMSS Director de Pemex (2016) Secretario de SHCP (noviembre 2017)
Emilio Loza Austin	Negociación de reforma de pensiones de Pemex (2015-2016)	(L) Economía ITAM, Derecho UNAM (P) Maestría en Desarrollo y Administración Pública en Harvard University	(H) Banco de México Corporación Interamericana de Inversiones del BID Director para América Latina del Foro Económico Mundial (2005-2009) Consejo de Administración de constructora OHL México Fundador del fondo de inversión JF Holding (Luxemburgo) (V) Director de Pemex (2013-2016)

* Nos referimos a los involucrados directamente (diseño, promoción) de las reformas sociales seleccionadas.

** Sólo se incluye experiencia profesional posterior, vinculada a reforma social en la que participó el funcionario.

FUENTES: elaboración propia con datos de AMFE (2013), Banco de México (sin fecha a), BID (2016), Bloomberg (2016a y 2016b), Consar (2000), *El Economista* (2013), *El Financiero* (2016), *El Universal* (2011), Evercore (2012), Leal (2009), Madrid (2003), The Brookings Institution (2016), Vargas (2012).

Uno de los primeros nexos entre el reformismo de mercado y las políticas sociales fue el sistema de pensiones.¹⁴ La coalición de promotores del mercado conocía las propuestas surgidas en otros espacios tecnocráticos, en especial el Banco Mundial (BM) y los reformadores chilenos. Incluso el BM propuso para México a finales de los ochenta la privatización de pensiones (Madrid, 2003:78); una posible reforma estaba entrando así en la agenda nacional e internacional, y se dieron diversos intentos y debates (Valencia, 2016a).

No es gratuita la elección de esta reforma, los promotores de la reforma destacaban ganancias probables: enfrentar los desequilibrios fiscales futuros de las pensiones de reparto, aumentar el ahorro interno y desarrollar mercados financieros con la creación de las administradoras privadas y el reforzamiento del sector asegurador (Solís y Villagómez, 1999:158-157). A fin de cuentas, se trataba de mejorar la competitividad de la economía (González Rossetti y Mogollón, 2000) y fortalecer su crecimiento futuro (Solís y Villagómez, 1999). Lo notable es que el gasto fiscal del sistema de pensiones mexicano era muy bajo aún en comparación con otros países reformadores: Madrid (2005:43) calculó que era el más bajo (al momento de la reforma) entre 21 países reformadores en los años noventa, con apenas 0.4% del PIB (el promedio de esos países era de 6% del PIB). Así, los reformadores adelantaban graves desequilibrios fiscales *futuros*¹⁵ si no había reforma; como solución buscaban fortalecer en el *corto plazo* al sector financiero privado, en un marco de preferencia por las privatizaciones como elemento central de la reforma del Estado, que había llevado a una drástica disminución del sector paraestatal entre 1982 y 1991 (Aspe, 1993:184, 188). La reforma permitiría “un cambio irreversible hacia la intermediación privada de la mayor parte de los fondos privados invertibles” (Grandolini y Cerda, 1998:40).

Con discusiones previas, la privatización paulatina del sistema de pensiones inició en 1992 y se ha ido profundizando con reformas parciales que se han extendido en un periodo de casi 25 años, sin concluir aún (Vásquez, 2012): desde un sistema público de beneficios definidos, con sistema de

¹⁴ Con anterioridad se había ya iniciado un proceso de *reforma por descarte o eliminación* en el campo de las políticas sociales: el abandono de subsidios alimenticios universales (o políticas de subsidio generalizado a la oferta) (Ordóñez, 2002:135). En medio de la crisis y de un fuerte proceso inflacionario, de acuerdo a Pedro Aspe (1993:56-57) era prioritaria “la racionalización de las finanzas públicas” con la “eliminación” gradual de los subsidios. Dos objetivos se encontraban: equilibrar las cuentas fiscales y favorecer precios de mercado.

¹⁵ Por ejemplo, Solís y Villagómez calculaban un costo fiscal de 5.4% del PIB en 2022 (1999:132). Pueden verse los cálculos actualizados de pasivos pensionarios actuariales consolidados en Vásquez (2012:34).

reparto y administración pública (y tardíos fondos de reserva), hacia un sistema de carácter privado, con contribuciones definidas, cuentas individuales y prestaciones vinculadas a los depósitos en dichas cuentas (Mesa Lago, 2004; Grandolini y Cerda, 1998), y con resistencias incluidas (especialmente en el IMSS y el ISSSTE) e institucionalización en sentido contrario en pocos casos (como el del Poder Judicial de la Federación).

Ahora bien, los esquemas de beneficios definidos habían favorecido una segmentación importante del (no) sistema de pensiones (Mesa Lago, 2004), con beneficios fuertemente jerarquizados en más de 100 esquemas (Ramírez, 2012; Valencia, Foust y Tetreault, 2012; ASF, 2014), con exclusión relevante (sólo alrededor de 20% de los mayores de 65 años con pensión de vejez, Ramírez, 2012:132) y con fuertes dificultades de sustentabilidad fiscal (Vásquez, 2012).

El primer impulso hacia la privatización (véase cuadro 1) se produjo alrededor de 1990 con un proyecto generado por Pedro Aspe desde la SHCP (González Rossetti y Mogollon, 2000:72), que culminó en la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en 1992; fue, por razones políticas, una reforma parcial (creación de un nuevo pilar privado, sin modificación plena de los esquemas públicos del IMSS y del ISSSTE) que sus promotores sabían que era sólo temporal. Con la participación de Agustín Carstens (Banco de México) y de Alejandro Reynoso (SHCP), en el Proyecto de Estabilización de Pensiones (Madrid, 2003:79), después de un amplio estudio de experiencias internacionales (entre ellas la chilena), se propuso la creación de un fondo privado adicional a los fondos públicos existentes que en un plazo de diez años recibiría el total de éstos. La idea de desvinculación del fondo de pensiones del IMSS fue retirada para evitar posibles conflictos con sindicatos (Bertranou, 1995:12-17) y se generó simplemente el SAR en 1992, un nuevo pilar complementario de cuentas individuales en bancos comerciales.

Un segundo impulso hacia la reforma privatizadora (véase cuadro 1) provino inmediatamente después de la creación del SAR, todavía en el gobierno de Carlos Salinas en 1993; quien dirigió este impulso desde la SHCP como subsecretario fue Guillermo Ortiz (Madrid, 2003:80). Genaro Borrego, director del IMSS, creó el Centro de Desarrollo Estratégico para la Seguridad Social (Cedess), con un conjunto de economistas como Enrique Dávila, proveniente de la Secretaría de Comercio y colaborador cercano de Santiago Levy, y Gabriel Martínez, impulsado por la SHCP. Inicialmente el Cedess proponía un proyecto integral de privatización de pensiones y salud (Dion, 2006; Valencia, 2016a).

Un tercer impulso (cuadro 1) llegó en el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000); con Guillermo Ortiz, ya como secretario de Hacienda, el

gabinete económico propuso un equipo de trabajo. La SHCP pudo hegemonizar el proceso y Gabriel Martínez, Enrique Dávila, Fernando Solís y Carlos Noriega fueron los ejes del equipo que sacó adelante (no siempre en consenso) la propuesta de privatización de las pensiones (Madrid, 2003), aunque sin privatización del esquema de salud ni del Infonavit. En acuerdo con Presidencia, el proyecto limitó las reformas al IMSS para evitar coaliciones de oposición, especialmente entre los sindicatos (González Rossetti y Mogollon, 2000:72). Con la nueva Ley del IMSS, el fondo de pensiones de los trabajadores del sector privado fue desligado del resto de fondos manejados por el IMSS, se generaron cuentas individuales manejadas por Afores del sector financiero privado, se modificaron las contribuciones y los requerimientos de periodo de cotización para obtener una pensión (de 500 semanas de cotización a 1,250 semanas); el esquema pasó de beneficios definidos a contribuciones definidas, con lo que las pensiones futuras para los trabajadores cotizantes, después de la puesta en marcha de la Ley (a partir de 1997), se fijarán de acuerdo a lo ahorrado en las cuentas individuales (Valencia, 2016a).

Un cuarto impulso hacia la privatización (cuadro 1) se dio en 2004, en el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), con el proyecto sobre las pensiones (Régimen de Jubilaciones y Pensiones, RJP) de los empleados del IMSS (patrón), propuesto por los diputados del PRI en julio de 2004 y asumida por el presidente panista Fox con el apoyo de la administración del IMSS (dirigida por el economista Santiago Levy, quien había pasado de la SHCP al IMSS), y de los representantes patronales y sindicalizados en el Consejo Técnico del Instituto (Dion, 2006:72); la coalición de defensa no fue equivalente (Mayer y Marier, 2005; Dion, 2006, 2009). EL RJP de los empleados del IMSS es un complemento a las pensiones incorporadas en la Ley del Seguro Social (Vázquez Colmenares, 2012:98). La dirección del IMSS generó reportes en 2003 y 2004 (citados en Mayer y Marier, 2005) que señalaban al RPJ como causante en parte, de la débil situación financiera del instituto y como muy generoso. Hubo intentos por reformar el contrato colectivo entre el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS) y el IMSS; y desde ahí modificar el RJP, pero no lograron avanzar. Fue entonces cuando los diputados del PRI lanzaron la propuesta de cambios a través de una reforma legislativa. El abogado laboralista Arturo Alcalde (2004) consideró que ese mecanismo fue ilegal: que el cambio debería haberse hecho a través de una negociación del contrato colectivo.

El proyecto de Ley fue aprobado rápidamente en 2004: los *nuevos* empleados del IMSS, contratados a partir del cambio de Ley, podrán retirarse después de 35 años de servicio (en lugar de 27), deberán incrementar sus

contribuciones (de 3% hasta 10% del salario), recibirán como pensión 100% de su último pago mensual (en lugar de 130%); además, se generaron cuentas individuales (Mayer y Marier, 2005:8). Los trabajadores del viejo esquema (contratados antes del cambio de julio 2004) continuarían con las anteriores reglas pensionarias.

Todavía en 2008 hubo otra negociación contractual y el resultado es una extrema segmentación. De acuerdo con el secretario del SNTSS en ese momento, Valdemar Gutiérrez, existían cuatro esquemas jubilatorios para los empleados del IMSS:

[...] la generación de antes de 88 se pensiona conforme a la Ley del Seguro Social, es decir, con prácticamente 50 por ciento del salario que tenían al momento del retiro; para la generación 1988-2005, que es donde están la mayoría de los actuales trabajadores, la pensión es de 120 por ciento y con menos años de servicio; la generación 2005-2007 tendrá 80 por ciento de su salario al momento de retirarse, y la de 2008 en adelante tendrá sus recursos en una Afore (Muñoz, 2008).

Y según Vázquez Colmenares (2012:168), aún se requieren revisiones. El quinto impulso al proceso de privatización de las pensiones (cuadro 1) inició en el sexenio de Vicente Fox. Se trataba de avanzar en uno de los segmentos más importantes de la seguridad social, aún con sistema de reparto y de beneficios definidos: el ISSSTE. Desde la SHCP, el secretario Gil Díaz delegó en José Antonio González Anaya la generación de la propuesta; éste redactó un proyecto en 2003 (*Una propuesta de Reforma al ISSSTE*); desde el ámbito sindical, el líder de la FSTSE presentó también una propuesta y, desde el sector financiero, representantes de Afore apoyaban la necesidad de la reforma (Leal, 2009:53-54). Destacó entre estos últimos, por su pasado y vinculación con las reformas pensionarias, Carlos Noriega Curtis, ya director de la Afore Ahorra Ahora. Sin embargo, las negociaciones no concluyeron y la reforma no pudo concluirse en el sexenio de Vicente Fox. De acuerdo con Gustavo Leal (2009:55-57), en el gobierno de Felipe Calderón, el secretario de Hacienda, Agustín Carstens, tomó la estafeta para la reforma del ISSSTE con la asesoría de nuevo de José Antonio González Anaya y en esta ocasión con el apoyo del SNTTE, en ese momento era aliado al gobierno panista; por su parte, los legisladores del PRI generaron también una propuesta. Así, a fin de 2007 fue aprobada la reforma de las pensiones del ISSSTE, aunque se inició inmediatamente un nuevo proceso conflictivo y negociaciones adicionales.

El sexto impulso al proceso de privatización del sistema de pensiones (véase cuadro 1) se concretó en 2015 con las modificaciones para emplea-

dos de confianza de Pemex y trabajadores de la misma empresa afiliados al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM). En el contexto de la reforma energética de 2013, se intensificó el proceso de negociación entre empresa y trabajadores. El sistema de pensiones de Pemex es de beneficio definido, incluido en el contrato colectivo, con la característica distintiva que los trabajadores no aportan cotizaciones y así, las pensiones son financiadas enteramente por la empresa (Valencia, Foust y Tetreault, 2012; Vásquez, 2012). Emilio Lozoya Austin, que llegó a la dirección de Pemex en diciembre de 2012, enfrentó la negociación que concluyó en el convenio con el STPRM en noviembre de 2015 (Pemex, 2015) y posteriormente el reglamento para empleados de confianza (Lozoya, 2015) en diciembre del mismo año. Los empleados y trabajadores contratados antes de la reforma continuarán en general con los mismos beneficios y reglas anteriores. En cambio, para los empleados de confianza y trabajadores afiliados al STPRM, contratados a partir del 1° de enero de 2016, se generaron esquemas de contribuciones definidas, con aportaciones en cuentas individuales manejadas por una Afore y con modificaciones semejantes a la edad de retiro (60 años, con 30 de servicio en lugar de 55 y 25 respectivamente). Con la llegada de José Antonio González Anaya a la dirección de Pemex en febrero de 2016, se anunciaban nuevas rondas de negociaciones: “He estado involucrado en varias reformas de pensiones, como la del IMSS o la del ISSSTE. Vamos a ver con el mismo enfoque: avanzando y respetando a los trabajadores”, dijo González Anaya en entrevista (*Forbes*, 2016).

En paralelo a estos fuertes movimientos hacia la privatización, se han ido sucediendo diversas reformas a otros esquemas pensionarios, con reglas diferenciales para los trabajadores antes y después de los cambios: en la Comisión Federal de Electricidad en 2008 y en la banca de desarrollo: Bancomext en 2006, Banobras en 2009, y en otras más (Valencia, Foust y Tetreault, 2012:58). En las universidades públicas e instituciones de educación superior, la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2014:60) señala que 22 de ellas contaban en 2013 ya con un esquema de contribuciones definidas y 33 de beneficio definido (más El Colegio de México).¹⁶ El Banco de México cuenta también ya con un esquema de contribución definida (además del de beneficio definido). En las entidades de la Repú-

¹⁶ Véase más detalle en Vásquez Colmenares (2012) y Auditoría Superior de la Federación (2014), con la heterogeneidad de los arreglos pensionarios en las universidades públicas: esquema integrado a alguna institución de seguridad social, régimen complementario a la seguridad social, esquema propio, pero sus trabajadores reciben también una pensión de la seguridad social.

blica, al menos 11 de ellas han reformado sus esquemas de pensiones hacia cuentas individuales (Valencia, Foust y Tetreault, 2012:57; véase también Vásquez Colmenares, 2012).

En síntesis, en esta larga trayectoria de las reformas pensionarias hacia la privatización con el impulso de la coalición promotora (*tecnored*), se han modificado al menos 42 esquemas pensionarios públicos, que aglutinan a la mayor parte de los pensionados actuales y que explican el mayor gasto público pensionario (en 2015, las pensiones del IMSS, ISSSTE, Pemex y CFE representaban 88% del gasto total en pensiones públicas¹⁷ y 83% de los pasivos actuariales consolidados en 2010).¹⁸ Este proceso de cambio no se ha dado sin resistencias desde el sector sindical, pero también desde poderes de Estado.

Las inercias históricas y los poderes de Estado moldearon la reforma de mercado. Los resultados de las reformas promovidas por la coalición promercado han tenido una mayor segmentación (multiplicación de esquemas con reglas para antes y después de las reformas) y una polarización creciente, sin resolver los problemas de exclusión (Ramírez, 2012). Si “la tasa de reemplazo de los trabajadores de los regímenes de beneficio definido será de al menos el 60.0% de su sueldo como trabajador activo”, el cambio es contrastante: “el promedio ponderado de la tasa de reemplazo que obtendrán los trabajadores al momento de su retiro mediante el régimen de pensiones de contribución definida será de 22.2%” (ASF, 2014:181). A las desigualdades preexistentes (prereforma) se adicionan las desigualdades (posreforma). Los relativos logros (ahorros) en sustentabilidad fiscal (Vásquez, 2012) se han fundado en una reducción notable de la tasa de reemplazo para los futuros pensionables de los esquemas de contribución definida (las generaciones post-1997).

En este marco, los sindicatos han estado presentes en los movimientos paulatinos de reforma, desconfiados ante los cambios, defendiendo estatus o previendo la reducción de beneficios señalada y negociando. Estas negociaciones moldearon las reformas, sin modificar la dirección estratégica de la misma hacia la constitución de cuentas individuales y abandono paulatino (no generalizado) de los sistemas de beneficios definidos (véase detalles en Valencia, 2018).

Lo relevante es que otros sectores, como las fuerzas armadas y el PJJF en pleno proceso privatizador, han institucionalizado o fortalecido aún más sus esquemas de beneficios definidos financiados enteramente con fon-

¹⁷ Cálculos propios a partir de Peña Nieto (2016:165).

¹⁸ Cálculos propios a partir de Vásquez (2012:34). Puede verse en ASF (2014:60) los esquemas pensionarios públicos de beneficio definido que no se han reformado.

dos públicos. Ha sido relevante el proceso generado en el PJF, sometido a reforma constitucional en diciembre de 1994 por iniciativa de Ernesto Zedillo; la reforma incluyó la consolidación de la Suprema Corte de Justicia (SCJN) como “tribunal constitucional” y la creación de un Consejo de la Judicatura (CJF) como órgano de “administración y vigilancia” (Rodríguez, 1997). La reforma judicial se dio en el marco de la discusión de los cambios pensionarios; es difícil que los altos mandos del PJF no estuvieran al tanto de ellas ni que la *tecnored* ignorara este proceso.

La Ley Orgánica del PJF, publicada el 26 de mayo de 1995, ratificó el derecho de los ministros de la SCJN a un haber de retiro vitalicio (ya incluido en la Constitución, véase Valencia, Foust y Tetreault, 2012): “equivalente al cien por ciento durante los dos primeros años y al ochenta por ciento durante el resto del tiempo, del *ingreso mensual*¹⁹ que corresponda a los ministros en activo”, por quince años de servicio (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016). Desde el 3 de abril de 1996 se generó el Plan de Pensiones Complementarias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que incluía a mandos superiores de la SCJN y a magistrados de circuito y jueces de circuito, con fondos presupuestales administrados en un fideicomiso *ad hoc*; el 5 de abril de 2005 se decidió separar el Plan señalado de otro, *Pensiones Complementarias de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito*, administrado por el CJF con su propio fideicomiso (SCJN, 2006). Ambos planes instituyen pensiones vitalicias de 80% del salario neto al momento del retiro para servidores con 65 años de edad y 35 de servicios en el PJF; se trata de pensiones complementarias a las de la Ley del ISSSTE, que permiten alcanzar, sumadas, aquel 80% del salario neto (SCJN, 2006; CJF, 2005). Este proceso de institucionalización de pensiones en esquema de beneficio definido del PJF no ha terminado aún, porque los poderes judiciales de las entidades han emprendido también procesos de reforma en este sentido, por ejemplo: los magistrados en situación de retiro del estado de Baja California “tendrán derecho a un haber por retiro o jubilación, equivalente al 100% durante los dos primeros años y del 80% de la percepción económica a que se refiere el artículo 3 hasta su fallecimiento”, es decir, al ingreso mensual que comprende “el sueldo presupuestal y las compensaciones ordinarias” (Boletín Judicial del Estado de Baja California, 2016). Mientras en otros sectores se avanzaba, se negociaba e imponía la privatización (al igual que otros países de corte autoritario o semiautoritario, Madrid, 2005:43), en el PJF se aseguraban pensiones vitalicias en comparación notablemente elevadas (Valencia, Foust y Tetreault, 2012; ASF, 2014), lo mismo que en los poderes judiciales de algunos estados. Las pensiones

¹⁹ El énfasis es nuestro.

promedio del CJF a fines de 2013 fueron 17 veces las de los trabajadores afiliados al IMSS (ASF, 2014:118). Los intereses de este poder se institucionalizaban y al menos se vislumbraba un acuerdo tácito entre *tecnored* y PJE, que fortalece la posición de ambos poderes en el Estado.

CONCLUSIONES

En síntesis, si bien se han dado procesos de cambio político (alternancias) en estos tres decenios y el desempeño económico ha sido débil, la permanencia de la coalición de mercado, en forma de *tecnored*, en las instituciones económicas de Estado ha permitido sostener el impulso reformista de mercado, a pesar de las crisis y de los traspiés económicos. La red de relaciones (figura 3) de esta tecnocracia gobernante la ha convertido en cierto sentido en inmune o impermeable ante las crisis económicas y el estancamiento. Lo notable es que después de dos severas crisis de la economía mexicana (1994-1995 y 2008-2009), en plenos procesos reformistas, la *tecnored* mantiene su vigencia y los tecnócratas mexicanos muestran una resiliencia considerable y una capacidad notoria para refrendar sus narrativas en medio de las crisis y para difundir las ideas estabilizadoras.

La compleja trama de relaciones de la *tecnored* (véase figura 3) asocia *tecnócratas* formados (y formadores) en una comunidad epistémica de corte neoliberal, centrada en la preeminencia del mercado, reconvertidos en *tecnopolíticos* con proyectos ambiciosos de transformación de las políticas públicas, transmutados también en *tecnodiplomáticos* en instituciones financieras y de desarrollo internacionales, y transfigurados en *tecnoempresarios*, en individuos con intereses privados crecientes en los sectores privatizados por su propia actuación como reformadores. Es una *tecnored* que transita desde las ideas, las políticas y las relaciones internacionales hasta los intereses privados.

De esta manera, se mantienen como los funcionarios creíbles para “los mercados” y en una eficiente coalición promotora de políticas económicas y sociales. Puede decirse que se ha mantenido más por la hegemonía de las ideas estabilizadoras, por sus relaciones múltiples y a fin de cuentas por su poder institucional, que por su desempeño en relación al dinamismo económico. El campo reformado de las pensiones es una expresión diáfana de esta conjunción de ideas, políticas, negociaciones con otros poderes del Estado, diplomacia económica, que aterrizan no sólo en reformas de políticas de mercados sino también en apropiación privada de partes de estos mercados.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcalde Justiniani, Arturo (2004), “IMSS, una iniciativa lamentable”, *La Jornada*, México, 16 de julio, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2004/07/17/017a1pol.php?origen=opinion.php&f>>, consultado el 21 de octubre de 2016
- AMFE (Asociación Mexicana de Entidades Financieras Especializadas) (2013), “Carlos Noriega Curtis”, en Foro Análisis de la Reforma Financiera y Agenda Fiscal, XI/19-20, <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/77680/AMFE_AGENDA.pdf>, consultado el 21 de octubre de 2016.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación) (2014), *Evaluación Número 1203, Evaluación de la política pública de pensiones y jubilaciones*, disponible en <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_1203_a.pdf>, consultado el 22 de octubre de 2016.
- Aspe Armella, Pedro (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE.
- Aziz Nassif, Alberto y Jorge Alonso Sánchez (2003), “Votos, reglas y partidos” en Alberto Aziz (coord.), *México al inicio del siglo XXI, democracia, ciudadanía y desarrollo*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, pp. 65-96.
- Babb, Sarah (2003), *Proyecto, México, Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*, México, FCE.
- Banco de México [página web] (s/f), *Agustín Guillermo Carstens Carstens*, México, Banco de México, disponible en <<http://www.banxico.org.mx/acerca-del-banco-de-mexico/junta-de-gobierno/%7B865AD3B3-AC36-7F8D-B0F7-AFDC40C281CE%7D.pdf>>, consultado el 14 de abril de 2017.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2016), *Biografías, Santiago Levy Algazi Washington D.C.*, BID, disponible en <<http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/departamentos/biografias,1347.html?bioid=8>>, consultado el 21 de octubre de 2016.
- Bizberg, Ilán (2003), “Estado, organizaciones corporativas y democracia” en Alberto Aziz (coord.), *México al inicio del siglo XXI, democracia, ciudadanía y desarrollo*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, pp. 183-232.
- Bizberg, Ilán (2015), “Tipos de capitalismo en América Latina” en Ilán Bizberg (coord.), *Variedades del capitalismo en América Latina, los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*, México, El Colegio de México, pp. 41-94.
- Bloomberg [página web] (2016a), “Executive Profile, Pedro Aspe”, Nueva York, Bloomberg, disponible en <<http://www.bloomberg.com/research/>>

- stocks/private/person.asp?personId=242026674&privcapId=142770515>, consultada el 20 de octubre de 2016.
- Bloomberg [página web] (2016b), “Executive Profile. José Antonio González Anaya”, Nueva York, Blomberg, disponible en <<http://www.bloomberg.com/research/stocks/private/person.asp?personId=136860753&privcapId=3546599&previousCapId=3546599&previousTitle=Petroleos%20Mexicanos%20S.A.%20de%20C.V.>>, consultada el 21 de octubre de 2016.
- Boletín Judicial del Estado de Baja California (2016), *Reglamento del Artículo 15 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California*, Mexicali, Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California, Núm. 12,978, Vol. LI. 8 de Febrero.
- Boyer, Robert (2016), *La economía política de los capitalismos, Teoría de la regulación y de la crisis*, Moreno, Argentina, Universidad Nacional de Moreno.
- Calva, José Luis (2012), “Prólogo”, en José Luis Calva (coord.), *Empleo digno, distribución del ingreso y bienestar*, México, Juan Pablos Editor/Consejo Nacional de Universitarios, pp. 9-17.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016), *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Cárdenas, Enrique y Jaime Zabłudovsky (coords.) (2012), *Leopoldo Solís y la realidad económica mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CJF (Consejo de la Judicatura Federal) (2005), *Acuerdo General 28/2005*, México, CJF.
- Consar (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro) [boletín de prensa] (2000), “Boletín de prensa, I/28”, México, Consar, disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/62888/bo1_01-00_XXII_Junta_de_Gob_Consar.pdf>, consultado el 21 de octubre de 2016.
- Cordera, Rolando y Carlos Tello (1991), *La disputa por la nación, Perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI.
- Dion, Michelle (2006), “Globalización, democratización y reforma del sistema de seguridad social en México, 1988-2005”, en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. XLVI, núm. 1, pp. 51-80.
- Dion, Michelle (2009), “Globalization, Democracy, and Mexican Welfare, 1988–2006”, en *Comparative Politics*, Nueva York, City University of New York, vol. 42, núm. 1, octubre, pp. 63-82.
- Dixon, Keith (2008), *Les évangélistes du marché, les intellectuels britanniques et le néo-libéralisme*, París, Raisons d’agir.

- Dixon, Keith y Christoph Gilles (2010), “De Londres à Saint Andrews, Les matrices institutionnelles du néolibéralisme britannique” en *Revue Interdisciplinaire Textes & contextes*, núm. 5, 29 de marzo, disponible en <<http://revuesshs.u-bourgogne.fr/textes&contextes/document.php?id=1253>>.
- Dominguez, Jorge I. (1997), “Technopols, Ideas and Leaders in freeing politics and markets in Latin America in the 1990s”, en Jorge I. Domínguez (ed.), *Technopols, freeing politics and markets in Latin America in the 1990s*, University Park, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, pp. 1-48.
- El Economista* (2013), “Carlos Noriega, nuevo presidente de Amafore”, *El Economista*, México, 31 de julio, disponible en <<http://eleconomista.com.mx/fondos/2013/07/31/carlos-noriega-nuevo-presidente-amafore>>, consultado el 21 de octubre de 2016.
- El Financiero* (2016), “José Antonio González Anaya, el experto en pensiones que llega a Pemex” en *El Financiero*, febrero 8, disponible en <<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/perfil-quien-es-jose-antonio-gonzalez-anaya.html>>, consultado el 21 de octubre de 2016.
- El Universal* (2011), “Fusión en Afore XXI-Banorte mexicaniza sistema, Consar”, *El Universal*, México, 5 de diciembre, disponible en <<http://archivo.eluniversal.com.mx/articulos/67720.html>>, consultado el 21 de octubre de 2016.
- Escalante Gonzalbo, Fernando (2015), *Historia mínima del neoliberalismo*, México, El Colegio de México.
- Evercore [página web] (2012), “Quiénes somos” México, Evercore, casa de bolsa, México, disponible en <<http://www.evercorecb.com/quienes-somos.php>>, consultado el 20 de octubre de 2016.
- First Reserve [página web], (2015), “Guillermo Ortiz, Senior Advisor”, *First Reserve*, disponible en <<http://www.firstreserve.com/senior-advisors>>, consultado el 20 de octubre de 2016.
- Forbes (2016), “Pensiones, la primera tarea de González Anaya en Pemex”, 9 de febrero, *Forbes*, México, disponible en <<http://www.forbes.com.mx/pensiones-la-primera-tarea-de-gonzalez-anaya-en-pemex/#gs.Q6Ot1Fk>>, consultado el 21 de octubre de 2016.
- Gil Díaz, Francisco (2012), “Leopoldo Solís, formador de economistas” en Enrique Cárdenas y Jaime Sabludovsky, coords., *Leopoldo Solís y la realidad económica mexicana*, México, FCE, pp. 41-43.
- González Rossetti, Alejandra y Olivia Mogollon (2000), *Enhancing the Political Feasibility of Health Reform, The Mexico Case*, Washington, D. C., Latin America and Caribbean Regional Health Sector Reform Initiative.

- Grandolini, Gloria y Luis Cerda (mimeo) (1998), “The 1997 Pension Reform in Mexico, Genesis and Design Futures”, *Policy Research Working Paper WPS 1733*, Washington, World Bank, en <http://documents.worldbank.org/curated/en/463971468757212884/111511322_20041117141527/additional/multi-page.pdf>, consultado el 19 de octubre de 2016.
- ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) (2012), *Libro blanco Pensionissste*, México, ISSSTE.
- ITAM [página web] (2017), *Divisiones, Departamentos y Programas Académicos*, México, ITAM, disponible en <<https://www.itam.mx/es/divisiones-departamentos-y-programas-acad%C3%A9micos>>, consultado el 16 de noviembre de 2017.
- Leal, Gustavo (2009), “Dos hélices, y el magisterio parió Resissste”, *El Cotidiano*, México, UAM-Azcapotzalco, núm. 154, pp. 53-60.
- L'Hériveau, Marie-France (1990), *Le Fonds Monétaire Internationale et les pays du Tiers Monde*, Paris, Presses Universitaires de France, Segunda Edición Corregida.
- Lozoya Austin, Emilio Ricardo (2015), *Reglamento de trabajo del personal de confianza de Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias*, México, PEMEX.
- Madrid, Raúl (2003), *Retiring the State. The politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond*, Stanford, Stanford University Press.
- Madrid, Raúl (2005), “Ideas, Economic Pressures and Pension Privatization”, *Latin American Politics and Society*, Hoboken, New Jersey, John Wiley & Sons, vol. 47, núm. 2, pp. 23-50.
- Mayer, Jean François y Patrik Marier [ponencia] (2005), “Unions and Pension Reforms in Mexico, The Impact of Democratic Governance”, en *Canadian Political Science Association Conference*, London, Ontario, Canada, Western University, 2-4 de junio.
- Mesa Lago, Carmelo (2004), *Las reformas de pensiones en América Latina y el Caribe, su impacto en los principios de seguridad social*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Moreno-Bris, Juan Carlos y Jaime Ros Bosch (2010), *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana, Una perspectiva histórica*, México, FCE.
- Muñoz Ríos, Patricia (2008), “Los nuevos trabajadores del IMSS se jubilarán mediante el sistema de Afores”, en *La Jornada*, 2 de junio, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2008/06/02/index.php?section=politica&article=006n1pol>>, consultado el 25 de octubre de 2016.
- OCDE (s/f), *Angel Gurría, Secretario General de la OCDE*, México, OCDE, disponible en <<https://www.oecd.org/centrodemexico/angelgurriasecra-trieneralde-la-ocdecv.htm>>, consultado el 20 de octubre de 2016.

- Ordóñez Barba, Gerardo (2002), *La política social y el combate a la pobreza en México*, México, UNAM.
- Pemex [boletín de prensa] (2015), “Suscriben Pemex y el STPRM el convenio para la modificación del sistema de pensiones”, México, Pemex, disponible en <http://www.pemex.com/saladeprensa/boletines_nacionales/Paginas/2015-104-nacional.aspx>, consultado el 21 de octubre de 2016.
- Peña Nieto, Enrique (2016), *IV Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República.
- Presidencia de la República (2014), Palabras del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la promulgación de las leyes secundarias de la reforma energética, México, 11 de agosto, disponible en <<http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanoslicenciado-enrique-pena-nieto-durante-la-promulgacion-de-las-leyes-secundarias-de-la-reforma-energetica/>>, consultado el 7 de noviembre de 2015.
- Ramírez López, Berenice P. (2012), “Las características y dinámica del empleo y su impacto en la seguridad social” en Berenice P. Ramírez López y Roberto Ham Chande, coords., *Encrucijadas, prospectivas y propuestas sobre la seguridad social en México*, México, UNAM/COLEF, pp. 129-138.
- Rodríguez Lozano, Amador (1997), “La reforma judicial de 1994, una visión integral”, *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM.
- Romero Sotelo, María Eugenia (2011), “Las raíces de la ortodoxia en México”, *Economía UNAM*, México, UNAM, vol. 8, núm. 24, pp. 22-50.
- Romero Sotelo, María Eugenia (2016), *Los orígenes del neoliberalismo en México, La Escuela Austriaca*, México, FCE/UNAM.
- Ros Bosch, Jaime (2014), *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico en México*, México, El Colegio de México/UNAM.
- Sabatier, Paul A. y Christopher M. Weible (1998), “The advocacy coalition framework, revisions and relevance for Europe” en *Journal of European Public Policy*, vol. 5, núm.1, pp. 98-130.
- Sabatier, Paul A. y Christopher M. Weible (2007), “The Advocacy Coalition Framework, Innovations and Clarifications”, en Paul Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, p. 189-220.
- Salas Porras, Alejandra (2014), “Las élites neoliberales en México, ¿cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociales de las élites políticas?”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, UNAM/Nueva Época, año LIX, núm. 222, septiembre-diciembre, pp. 279-312.
- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (2006), Acuerdo General de Administración 1/2006, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, México, SCJN, febrero, pp. 1985-2002.

- Solís, Leopoldo (1983), *Controversias sobre el crecimiento y la distribución*, México, FCE.
- Solís, Leopoldo (2012), “Semblanza autobiográfica” en Enrique Cárdenas y Jaime Sabludovsky, coords., *Leopoldo Solís y la realidad económica mexicana*, México, FCE, pp. 13-24.
- Solís Soberón, Fernando y F. Alejandro Villagómez (1999), “Las pensiones” en Fernando Solís Soberón y F. Alejandro Villagómez, comp., *La seguridad social en México*, México, CIDE, Consar y FCE, pp. 103-159.
- Stiglitz, Joseph E. (2002), *El malestar en la globalización*, México, Taurus, Santillana Ediciones Generales.
- The Brookings Institution [página web] (2016), “Curriculum Vitae, Santiago Levy Algazi”, Washington, D. C., The Brookings Institution, disponible en <<https://www.brookings.edu/experts/santiago-levy/>>, consultado el 21 de octubre de 2016.
- Valencia Lomelí, Enrique (2012), “Coaliciones y transformación del régimen de bienestar en Corea del Sur (1987-2011)”, en José Luis Calva, coord., *Caminos al desarrollo con equidad. Análisis estratégico para el desarrollo*, Tomo 16, México, Juan Pablo Editor/Consejo Nacional de Universitarios, pp. 221-251.
- Valencia Lomelí, Enrique (2016a), “Las coaliciones promotoras de las reformas recientes de política social” en Óscar Alfonso Martínez, Enrique Valencia Lomelí, y Luis Ignacio Román Morales (coords.), *La heterogeneidad de las políticas sociales en México, instituciones, derechos sociales y territorio*, Tomo I, México, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, ITESO y Universidad Iberoamericana Torreón, pp. 311-334.
- Valencia Lomelí, Enrique (2016b), “Viejas y recientes reformas, Trayectoria de un mismo ciclo” en Enrique Valencia Lomelí y Gerardo Ordóñez Barba (coords.), *Nueva ronda de reformas estructurales en México, ¿nuevas políticas sociales?*, Tijuana, COLEF, pp. 13-30.
- Valencia Lomelí, Enrique [ponencia] (2016c), “Heterogeneidad de las Coaliciones de Soporte de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas”, en Seminario “Welfare States, Labour Rights and Basic Income in Latin America”, Salvador de Bahía, Brasil, CROP y Universidad Católica de Salvador, 21-23 septiembre.
- Valencia Lomelí, Enrique (2018), “Coalición reformista de mercado y transformación de las políticas económicas y sociales en México (1985-2017)” en Carmen Midaglia, Gerardo Ordóñez y Enrique Valencia (coords.), *Nuevas (y antiguas) estructuraciones de las políticas sociales en América Latina*, Tijuana, COLEF, Buenos Aires, CLACSO, pp. 194-233.
- Valencia Lomelí, Enrique y Rodolfo Aguirre Reveles (1998), “Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobre-

za” en Luis Rigoberto Gallardo y Joaquín Osorio, coords., *Los rostros de la pobreza, El debate*, volumen I, México, Universidad Iberoamericana/ITESO, pp. 21-93.

Valencia Lomelí, Enrique; David Foust Rodríguez y Darcy Tetreault Weber (2012), *Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI*, Documentos de Proyecto, Santiago de Chile, CEPAL.

Vargas, Miguel Ángel [portal de noticias] (2012), “Emilio Lozoya Austin, el joven economista que dirigirá Pemex”, *ADN Político*, México, CNN, disponible en <<http://www.adnpolitico.com/gobierno/2012/11/30/emilio-lozoya-austin-sera-el-proximo-director-de-pemex>>, consultado el 21 de octubre de 2016.

Vásquez Colmenares, Pedro, (2012), *Pensiones en México, La próxima crisis*, México: Siglo XXI.