

LA NUEVA LEY DEL ISSSTE:  
¿UNA REFORMA ADECUADA?

Alfredo SÁNCHEZ-CASTAÑEDA\*

I. INTRODUCCIÓN

El 31 de marzo de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (con excepción de los artículos 42, 75, 101, 193 y 199, los cuales entrarán en vigor el 1o. de enero de 2008), que abrogó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 1983 con sus reformas y adiciones, con excepción de los artículos 16, 21, 25 y 90 bis, mismos que estarán vigentes hasta el 31 de diciembre de 2007.

La nueva ley pretende responder a una serie de necesidades propias a la evolución de la seguridad social, particularmente en el tema de pensiones. Insuficiencias que nadie discutía y que hacían que todos estuvieran de acuerdo en reformar la ley, pero que discrepan respecto a la orientación de la reforma (II). Bajo esta tesitura se realizaron modificaciones al marco jurídico de la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado (III). No obstante, existen algunos temas de la reforma que pueden ser objeto de interrogantes (IV), que invocan la búsqueda de alternativas (V).

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM ([asa@servidor.unam.mx](mailto:asa@servidor.unam.mx)).

## II. EL DIFÍCIL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Varios son los temas que hacían necesario reflexionar en una adecuación de la Ley del ISSSTE: el financiamiento, el envejecimiento de la población, el costo de los medicamentos (1), una cobertura insuficiente (2), un trato desigual y discriminatorio (3) y grupos vulnerables no cubiertos (4), que se pueden resumir en un derecho a la salud en mal estado (5).

### 1. *El financiamiento de la seguridad social*

Independientemente de que se trate de un modelo de seguridad social bismarckiano (basado en cotizaciones obrero-patronales) o berveridgiano (sistema nacional de seguridad social), comparten el mismo problema: su financiamiento. Ya sea por la insuficiencia de las cotizaciones y de los recursos destinados por el Estado, o, entre otros motivos, el envejecimiento de la población; un desempleo estructural; el incremento de los costos de la medicina; mayores perspectivas de vida y, por ende, la necesidad de mantener las pensiones por más tiempo.<sup>1</sup>

Al respecto, para 2003 el déficit financiero de las instituciones de seguridad social era ya considerable. El IMSS, para el régimen de jubilaciones y pensiones, contaba al cierre de ese año con 28.6 mil millones de pesos de reservas, es decir, que sólo tenía 6.9 pesos por cada 100 de pasivo; en el ISSSTE, para el mismo ejercicio, las reservas fueron de 239.3 millones de pesos, lo que representa el equivalente a 3 días de nómina de pensiones; para el ISSFAM no existían reservas, y en el caso de Petróleos Mexicanos (Pemex) y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) las reservas resultan insuficientes.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Según la iniciativa con proyecto de Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del senador Joel Ayala, del 13 de diciembre de 2005: "...en 1975 la esperanza de vida en México era de 65 años mientras que en el año 2000 era de 75 años. Al mismo tiempo, la edad de retiro disminuyó de 62 a 55 años. Además, el número de cotizantes por pensionado cayó de 20 a poco más de 5. Es decir, en 1975 cuando un trabajador se retiraba, había 20 trabajadores activos que contribuían para pagarle su pensión durante dos años y medio, mientras que en el año 2000, sólo había 5 trabajadores activos para pagar una pensión de casi 20 años...".

<sup>2</sup> Cfr. Aguirre Farías, Francisco Miguel, *Rumbo a un sistema nacional de pensiones*, documento de trabajo, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Taller sobre Previsión Social en México, 10 y 11 de diciembre de 2004.

## 2. Una cobertura insuficiente

Por otro lado, las instituciones de seguridad social del país nacieron para cubrir a la población asalariada que contara con una relación formal de trabajo. No obstante, esta política de cobertura ha sido rebasada ante las necesidades del país. Según información de la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura, en el último trimestre de 2003 se estimaba que carecían de seguridad social:<sup>3</sup>

- 43.2% de la población total (45.1 de 104.2 millones de personas).
- 67.0% de la población económicamente activa (28.4 de 42.4 millones).
- 42.1% de asalariados (10.9 de 25.9 millones).
- Respecto a la población mayor de 65 años, a mediados de 2003 ascendió a 5.3 millones de personas. De éstos, sólo el 18% tiene acceso a una pensión del IMSS o del ISSSTE (Conapo 1998).

El mismo documento de la Comisión de Seguridad Social citado revela una inequidad actual en el monto de la pensión promedio mensual que puede alcanzar un trabajador al final de su vida laboral: IMSS-patrón \$1,286.06; IMSS-patrón —régimen de jubilación y pensiones— \$10,674.20; ISSSTE \$4,753.10; Pemex \$13,459.60; CFE \$18,372.40; Compañía Luz y Fuerza del Centro \$23,383.80.<sup>4</sup>

Las estadísticas evidencian que cerca del 40% de la población se encuentra sin cobertura social y, por otro lado, ciertos trabajadores reciben una pensión más allá del salario mínimo garantizado para los trabajadores del sector privado. Situación que refleja un contexto mundial. Uno de los principales problemas a los cuales se encuentra confrontada hoy en día la seguridad social, es al hecho de que más de la mitad de la población mundial (trabajadores y personas dependientes de éste) está excluida de toda forma oficial de protección por la seguridad social. La mayoría de las familias pertenecientes a estos grupos excluidos tienen por jefe de familia a un trabajador independiente (hombre o mujer). En los países en desarrollo, como es el caso de los de América Latina, estos jefes de familia trabajan en la agricultura o en el sector no estructurado.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> *Cfr.* Riss, “Travailleurs indépendants et travailleurs du secteur informel: en marge de la sécurité social”, *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, vol. 52, 1999, p. 3.

### 3. *Un trato desigual y discriminatorio*

Por otro lado, la seguridad social institucional que cubre a los asegurados que forman parte de la PEA y a sus derechohabientes, parte de la PEI,<sup>6</sup> no otorga una atención uniforme, ya que se advierten prestaciones y montos distintos, incluso bajo sistemas de organización diferentes. En términos generales, estos sectores se pueden clasificar en:

- a) Trabajadores —y derechohabientes— del sector privado, regidos por la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social, sujetos al régimen obligatorio del seguro social.
- b) Población adherida al régimen del seguro social a través del régimen de seguro voluntario o facultativo. Sin que la ley los mencione, se incluyen los empleados de organismos internacionales y de embajadas y consulados asentados en el país con los cuales se han celebrado los convenios respectivos.
- c) Trabajadores —y derechohabientes— de organismos descentralizados, banca de desarrollo, entidades y sector paraestatal en general, con regímenes complementarios y/o sujetos a su propio régimen de seguridad social. Entre las más representativas están Pemex, la CFE y la Compañía Luz y Fuerza del Centro.
- d) Trabajadores al servicio de las dependencias y entidades de la administración pública federal que por ley o por acuerdo con el Ejecutivo se incorporen a los poderes de la unión; a las dependencias y entidades de la administración pública en los estados y municipios y a sus trabajadores en los términos del convenio que el ISSSTE celebre con los mismos; a los diputados y senadores que individual y voluntariamente se incorporen a este régimen —y a sus derechohabientes—.
- e) Trabajadores al servicio de las fuerzas armadas (Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina y Fuerza Aérea), bajo un régimen legal exclusivo, administrado por el ISSFAM.
- f) Trabajadores al servicio de gobiernos estatales y, en su caso, al servicio de los municipios bajo sus propios regímenes.

---

<sup>6</sup> La información no es uniforme. A nivel federal, algunos reportes oficiales no están actualizados; en otros casos no coinciden las fechas de entrega de datos, y en cuanto a la información estatal y local se tiene localizable hasta 2002 o 2003. Algunas entidades federativas no tienen actualizados sus programas de información.

#### 4. *La existencia de grupos vulnerables*

Existe también una gran paradoja en las sociedades contemporáneas. Para la PEA, la liberación del trabajo posibilitada por los avances tecnológicos no se ha traducido en ocio creativo, sino en exclusión.<sup>7</sup> La transformación del modelo de relaciones laborales clásico ha producido la emergencia de grupos vulnerables: jóvenes trabajadores, desempleados de larga duración, los trabajadores de edad avanzada, los trabajadores sin formación profesional, los trabajadores con discapacidades, menores trabajadores, y los grupos que carecen de una seguridad social.<sup>8</sup>

#### 5. *Un derecho a la salud en mal estado*

Es factible señalar que la seguridad social no abarca a todos los sectores de la población, además de que la cobertura es discriminatoria. A pesar de que el derecho a la protección a la salud está garantizado en el artículo 4o. de la Constitución Política federal, no se prevé lo necesario para que la población en general disfrute de este derecho humano.

La situación de quienes carecen de cobertura institucional es aún más grave, puesto que deben resolver sus problemas por sus propios medios, lo que resulta imposible para una parte de la población, a pesar de la existencia de otros mecanismos, tales como el seguro popular. Dicho seguro puede implicar el pago de una contribución por parte del usuario del seguro. Además de no ser un seguro universal, ya que sólo cubre ciertos padecimientos y en algunos casos sólo cuando se contrajeron después del aseguramiento.

### III. LOS ALCANCES Y TEMAS DE LA NUEVA LEY DEL ISSSTE

*Creación de cuentas individuales.* La nueva Ley se inspira en el modelo del IMSS, que a su vez partió del modelo chileno de pensiones:<sup>9</sup> una cuenta indi-

---

<sup>7</sup> El saldo más dramático de las políticas de “ajuste estructural” y reconversión no es la creciente plusvalía extraída a los trabajadores de la industria y de la agricultura globalizada, sino la generación de una enorme masa de población sobrante, rebaños humanos que no son “reserva laboral”, sino ejércitos de desahuciados, de condenados a muerte por inanición y por falencia. Bartra, Armando, “¿A dónde irán los excluidos si el sistema es global?”, *Revista del Senado de la República*, México, 2000, p. 39.

<sup>8</sup> Se puede consultar el informe en la página Web de la OIT: [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

<sup>9</sup> Los fondos de pensión se inscriben en una crisis de los modelos de financiamiento de la seguridad social fundada en la solidaridad intergeneracional; en una modificación estructural

vidual propiedad de cada trabajador que posibilita la migración entre el sector público y privado, reconociendo el ISSSTE los años de servicio de un trabajador del sector privado (artículo 97).

La cuenta individual se incrementará y potenciará con un esquema de ahorro solidario en el que por cada peso que aporte el trabajador, el Estado aportará 3.25 pesos (artículo 100).

*Incrementar el ahorro interno.* La nueva ley, al igual que el modelo chileno, busca incrementar el ahorro interno. Los fondos de pensión no sólo intentan responder a necesidades y problemas estrictamente del campo de la seguridad social, sino que también a problemas nacionales de carácter económico, tales como el fomento al ahorro interno (artículos 244-246).

*Agrupación de los seguros.* La ley agrupa los 21 seguros, servicios y prestaciones que tenía la Ley del ISSSTE en cuatro seguros análogos a los que tiene el IMSS y en un rubro de servicios sociales y culturales: retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; invalidez y vida; riesgos de trabajo, y salud.

---

que tiene que ver particularmente con la privatización de empresas públicas, la reducción del gasto y el incremento del déficit público; así como un intento de reconstrucción y fomento del ahorro interno y de revitalizar el mercado nacional de capitales. Véase Sánchez-Castañeda, Alfredo, "Fondos de pensión", *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

El sistema de fondos de pensión tiene su origen en Chile en 1981. Los fondos de pensiones chilenos nacieron durante la época del régimen militar. El Decreto Ley 3500 de noviembre de 1980 impone una reforma drástica a las pensiones. Instituye un dispositivo donde cada asegurado se convierte en titular de una cuenta individual de capitalización. Las cuentas son alimentadas con el 10% del salario del trabajador y no hay cotización patronal. La administración de las cuentas corre a cargo de organismos privados denominados administradoras de fondos de pensiones. Además de la vejez, mediando una cotización suplementaria, que va del 2.5% al 3.7% del salario, el seguro cubre el riesgo de invalidez y las prestaciones a los sobrevivientes. Los trabajadores chilenos tuvieron un plazo de cinco años, que expiró en 1986, para escoger entre quedarse con el antiguo sistema o su adhesión al nuevo. Aunque en realidad el nuevo sistema nace con vocación de sustituir completamente al anterior, puesto que éste ya no recibe más adherentes y en consecuencia está destinado a desaparecer con sus últimos pensionados. Sólo el ejército y la policía conservaron su respectivo régimen especial. El Estado ha financiado la transición entre los dos sistemas y ejerce una tutela sobre el funcionamiento del régimen privado. Además, el Estado es el garante de un retiro mínimo a los afiliados que coticen al menos durante 20 años en las administradoras de fondos de pensión. La edad para la jubilación es de 65 años para los hombres y de 60 años para las mujeres. Bustos Castillo, Raúl, "Analyse d'un régime national de retraite privé: le cas du Chili. Commentaires", *Revue Internationale du Travail*, Ginebra, vol. 132, núm. 3; Gillon, Colin y Bonilla, Alejandro, "Analyse d'un régime national de retraite privé: le cas du Chili", *Revue Internationale du Travail*, Ginebra, vol. 131, núm. 2, 1992, y Ruiz Tagle, Jaime, "La evolución del nuevo sistema de pensiones en Chile", *Estudios del Trabajo*, Argentina, núm. 7, 1994.

*Transferencia de los derechos entre el ISSSTE y el IMSS.* Los trabajadores que hubieren cotizado al Instituto y que por virtud de una nueva relación laboral se inscriban al IMSS, podrán transferir a este último los derechos de los años de cotización al Instituto. De la misma manera, los trabajadores inscritos en el IMSS que inicien una relación laboral que los sujete al régimen de esta ley podrán transferir al Instituto los derechos de sus semanas de cotización. Para efectos de la transferencia de derechos prevista en el presente artículo se considerará que un año de cotización al Instituto equivale a cincuenta y dos semanas de cotización al régimen de la Ley del Seguro Social. Asimismo, el Instituto deberá señalar en las constancias de baja que expida a los trabajadores el número de años de cotización, incluyendo, en su caso, la última fracción de año cotizado. En caso de que la fracción de año cotizado sea equivalente a más de seis meses, se considerará cotizado el año completo (artículo 141).

Para tener derecho a la pensión garantizada, los trabajadores deberán tener reconocidos un mínimo de veinticinco años de cotización, exclusivamente en el Instituto. Tratándose de trabajadores que se encuentren cotizando al Instituto y que hayan transferido al mismo los derechos de sus semanas de cotización del IMSS y que éstas, conjuntamente con sus años de cotización al Instituto, acumulen veinticinco años de cotización, tendrán derecho a recibir la pensión garantizada establecida en la Ley del Seguro Social, es decir, un salario mínimo (artículo 144).

*Transferencia de derechos entre el Instituto y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.* Los trabajadores que hubieren cotizado al Instituto y que por virtud de una nueva relación laboral se inscriban al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, podrán transferir a este último los recursos acumulados en la subcuenta del fondo de la vivienda. De la misma manera, los trabajadores inscritos en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores que inicien una relación laboral que los sujete al régimen de esta Ley podrán transferir al Instituto los recursos de la subcuenta del fondo de la vivienda respectiva (artículo 154).

*Manejo de las reservas.* Se prohíbe el uso de las reservas de algún seguro para un propósito diferente que no sea a los propios del Instituto. Además de buscar asegurar la transparencia en el manejo de los recursos de los trabajadores al servicio del Estado (artículos 232-242).

*Seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.* En materia del seguro de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, invalidez, muerte, cesantía en

edad avanzada e indemnización global, se divide en dos: el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV) y el seguro de invalidez y vida (IV).

El seguro de RCV busca prever que un trabajador tenga la certeza de una vejez digna y decorosa. El seguro de IV busca cubrir dos riesgos: accidentes y/o enfermedades no profesionales que le impidan al trabajador desempeñar su labor, de tal manera que pueda contar con un ingreso similar al que tenía con anterioridad al percance y la protección a los familiares y beneficiarios en caso de la muerte del asegurado.

El monto de la RCV (pensión garantizada) será la cantidad de tres mil treinta y cuatro pesos con veinte centavos, moneda nacional, misma que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del índice nacional de precios al consumidor (artículo 92).

La cuantía de la pensión por invalidez será del 35% del promedio del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha de la baja del trabajador. Dicha cuantía no será inferior a la pensión prevista en la Ley del Seguro Social. Cantidad que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del índice nacional de precios al consumidor. La cuantía de este beneficio será hasta por un monto máximo de diez veces el salario mínimo (artículo 121).

La cuota por el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez correspondiente a los trabajadores se deberá ajustar a lo dispuesto en la tabla siguiente:

<i>Años</i>	<i>Cuota a cargo del trabajador</i>
A la entrada en vigor de esta ley	3.5%
2008	4.025%
2009	4.55%
2010	5.075%
2011	5.6%
2012 en adelante	6.125%

*Sistema solidario de cuentas individuales con cuota social.* La ley crea un sistema de pensiones basado en cuentas individuales, en donde los beneficios se ligan a las aportaciones. El sistema guarda elementos de solidaridad. En primer lugar, el gobierno federal protege a los trabajadores de menores ingresos, ga-



rantizando una pensión mínima igual a dos salarios mínimos o de un salario mínimo, si vienen del sector privado. En el caso de retiro, para los trabajadores de menor ingreso cuyo saldo acumulado en su cuenta individual no sea suficiente para obtener la pensión mínima garantizada, el gobierno federal aportará la diferencia. En segundo lugar, se incorpora una cuota financiada por el Estado. La cuota social es un monto fijo que equivale aproximadamente al 5.5% de un salario mínimo y es igual para todos los trabajadores independientemente de su nivel de ingreso, lo cual le da un carácter progresivo, ya que implica que las pensiones de los trabajadores de menor ingreso se verán incrementadas en una mayor proporción. “El Estado aportará una cuota social específica para el fondo de pensiones equivalente al 5.5% de un salario mínimo, esto representa más de 2 mil millones anuales”, apunta el documento.

Se duplica el monto de la pensión garantizada y señala que el Estado incrementará sus aportaciones obligatorias a la seguridad social de 19.75% del salario de cotización a 25.145%.

Actualmente, las contribuciones para el sistema de pensiones suman 7% del salario de cotización y se dividen por partes iguales entre el trabajador y el patrón. Con la nueva Ley las contribuciones se incrementarán gradualmente para los trabajadores y para el gobierno para llegar al equivalente de 12.7%. Los trabajadores pagarán poco menos de la mitad de ellas con un 6.125% y el resto estarán conformadas por una cuota de 5.15% más la cuota social, que equivale aproximadamente a 1.5% del salario promedio de los trabajadores que cotizan al ISSSTE.

La Ley incluye un esquema de ahorro voluntario solidario para el incremento de las pensiones. La iniciativa permite a los trabajadores contribuir hasta el 5% de su salario adicional en su cuenta individual, obligando a las dependencias a que empaten peso por peso el esfuerzo de ahorro de los trabajadores.

*La migración al nuevo sistema.* Bajo el nuevo régimen, las aportaciones de los trabajadores activos dejan de financiar a los jubilados y pasan a sus cuentas individuales, por lo que el gobierno federal financiará y garantizará las pensiones de los jubilados actuales bajo los términos y condiciones actuales. Los trabajadores que ingresen al sistema después de la reforma abrirán una cuenta individual en la que se depositarán todas las cuotas y aportaciones para el retiro. Su pensión será igual al monto de todas las cotizaciones del gobierno y del propio trabajador que se hagan a su cuenta individual durante su vida laboral más el rendimiento que éstas generen. El trabajador es dueño de estos recur-

sos independientemente de los años que contribuya al sistema y, como tal, cuando cambie de trabajo se llevará su cuenta individual a su nueva fuente de empleo, ya sea en el sector público o en el privado. En el nuevo sistema, las mujeres tienen derecho a escoger el momento y la forma en la que participan en el mercado laboral sin perder nunca el saldo acumulado en su cuenta individual.

*Dos opciones de transición para los trabajadores activos.* El esquema de transición propuesto consiste en dejar elegir a los trabajadores activos entre mantenerse en el régimen actual, con modificaciones que se implementarán gradualmente, o recibir un bono de reconocimiento que les permita migrar.

En caso de que un trabajador labore en los dos apartados del artículo 123 constitucional, tal y como es el caso de muchos maestros y trabajadores de salud, las cuotas y aportaciones para el retiro tanto del IMSS como del ISSSTE se irán a la misma cuenta individual, aumentando los recursos para su retiro.

La nueva Ley incorpora a los trabajadores eventuales y aquellos que presten sus servicios mediante contrato, siempre que se trate de una jornada completa de trabajo para el sector público.

*Creación de un órgano público que administre las pensiones de los trabajadores.* La nueva Ley crea un órgano desconcentrado que administrará los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores que así lo elijan, denominado Pensionisste, que podrá canalizar el ahorro de los trabajadores a sectores considerados prioritarios para el desarrollo nacional (construcción de vivienda, la generación de energía, la producción de gas y petroquímicos y la construcción de carreteras). Tratando, también, de garantizar el mayor rendimiento y seguridad para el ahorro de los trabajadores. El Pensionisste operará con los recursos obtenidos por las comisiones que cobre por la administración de los recursos y no recibirá subsidio del gobierno o del Instituto.

*Riesgos de trabajo.* La nueva Ley del ISSSTE no modifica la cobertura del seguro de riesgos del trabajo (RT): sigue cubriendo los accidentes y enfermedades profesionales, incluyendo los accidentes en tránsito ocurridos en el traslado del trabajador al centro de trabajo y de éste a su domicilio. La ley amplía la cobertura del seguro para incluir las desviaciones necesarias para pasar a la estancia de bienestar infantil en la ruta al trabajo. La pensión a la que da derecho el riesgo de trabajo es la que marca la LFT para incapacidad parcial y el 100% del salario de cotización por incapacidad total o muerte, sin importar los años que se ha cotizado al Instituto (capítulo quinto de la Ley).

En caso de que el trabajador se invalide temporal o permanentemente, el seguro de IV o de RT, según corresponda, cubrirá la pensión que marca la ley y al mismo tiempo proveerá los recursos para hacer las cuotas y aportaciones a la cuenta individual de RCV como si el trabajador estuviera trabajando. También cubre la prima de un seguro de sobrevivencia. Si el trabajador se reincorpora a sus labores, se deja de pagar la pensión de IV o de RT y vuelve a cotizar a su cuenta individual.

Si se determina que el trabajador quedó inválido permanentemente, recibe una pensión de invalidez o de riesgos de trabajo y se continúan haciendo las aportaciones a su cuenta individual como si estuviera trabajando hasta que éste cumpla los 65 años. A partir de ese momento el trabajador recibirá una pensión de vejez con los recursos de su cuenta individual como si no hubiese estado inválido (artículo 63).

En caso de muerte del trabajador, ya sea por riesgos del trabajo o no laborales, los beneficiarios recibirán la pensión correspondiente y podrán retirar el monto de la cuenta individual en una sola exhibición. En caso de fallecimiento de un pensionado por riesgos de trabajo o invalidez, la pensión correspondiente correrá a cargo del seguro de sobrevivencia que se adquirió con la pensión. A su vez, los familiares derechohabientes tendrán derecho a retirar el monto de la cuenta individual o utilizarlo para contratar rentas por una cuantía mayor (artículos 67 y 68).

*Seguro de salud.* La Ley crea un seguro de salud para los pensionados, los trabajadores al servicio del Estado y sus familiares derechohabientes, cuyo objeto es proteger, promover y restaurar la salud de sus derechohabientes, otorgando servicios de salud con calidad, oportunidad y equidad. El seguro de salud incluye los componentes de atención médica preventiva, atención médica curativa y de maternidad y rehabilitación física y mental (artículo 29).

Los servicios médicos que tiene encomendados el Instituto relativos a los seguros de salud y de riesgos de trabajo, los prestará directamente o por medio de convenios que celebre con quienes tuvieren ya establecidos dichos servicios. Los convenios se celebrarán preferentemente con instituciones públicas del sector salud.

El seguro de salud se financiará de la forma siguiente:

- 1) A los trabajadores les corresponden las siguientes cuotas:
  - a) Una cuota de 2.75% del sueldo básico para financiar el seguro de salud de los trabajadores en activo y familiares derechohabientes, y

- b) Una cuota de 0.625% del sueldo básico para financiar el seguro de salud de los pensionados y familiares derechohabientes.
- 2) A las dependencias y entidades les corresponden las siguientes aportaciones:
    - a) El equivalente al 7.375% del sueldo básico financiará el seguro de salud de los trabajadores en activo y sus familiares derechohabientes, y
    - b) El equivalente al 0.72% del sueldo básico para financiar el seguro de salud de los pensionados y sus familiares derechohabientes.
  - 3) El gobierno federal cubrirá mensualmente una cuota social diaria por cada trabajador equivalente al 13.9% del salario mínimo general para el Distrito Federal vigente al 1o. de julio de 1997, actualizado trimestralmente conforme al índice nacional de precios al consumidor al día de la entrada en vigor de esta Ley. La cantidad inicial que resulte, a su vez, se actualizará trimestralmente, conforme al índice nacional de precios al consumidor. Estos porcentajes incluyen gastos específicos de administración del seguro de salud.

*Anticipar riesgos de salud y mejorar servicios.* La ley busca anticipar los riesgos a la salud del derechohabiente; crear esquemas de corresponsabilidad y retroalimentación entre médicos y derechohabientes, con el fin de lograr mayores niveles de bienestar, a fin de abatir el desperdicio, alentar y premiar la productividad; operar sistemas equitativos de asignación de recursos suficientes; orientar los servicios en función de la demanda real de los pacientes y, en general, lograr en el corto plazo la adopción de un esquema de rendición de cuentas que permita al trabajador al servicio del Estado contar con mejores y más eficientes servicios.

*Vivienda.* Los recursos del fondo de la vivienda son de los trabajadores al servicio del Estado y no deberán estar sujetos a restricciones relacionadas con el presupuesto federal. Con esto se dará autonomía al fondo para utilizar los recursos de los mismos trabajadores para otorgarles créditos de acuerdo con la disponibilidad de los mismos y no estar sujetos a restricciones presupuestales.

*Servicios sociales y culturales.* Con el nuevo sistema financiero y de reservas, la Ley busca la viabilidad financiera de las estancias de bienestar infantil así como de todos los otros servicios sociales y culturales.

#### IV. LAS INTERROGANTES DE LA NUEVA LEY DEL ISSSTE

Son múltiples las críticas que se han hecho a la nueva Ley del ISSSTE, particularmente en materia de solidaridad intergeneracional, de las orientaciones que pueda tomar el Pensionisste en materia de subrogación de servicios y, entre otros temas, el preservar discriminación y desigualdades entre trabajadores.

*De una solidaridad intergeneracional a cuentas individuales.* En materia de pensiones, se cambia el sistema basado en la solidaridad intergeneracional entre los asegurados, por cuentas individuales. Lo que, a decir de algunos, atenta contra uno de los principios rectores de la seguridad social: la solidaridad intergeneracional.

Aunque habría que señalar que a partir del momento en que el Estado garantiza una pensión mínima y colabora financieramente al fondo de pensiones se preserva el principio operativo de la seguridad social que habla de la responsabilidad del Estado (Convenio 102 de la OIT).

*Definiciones polémicas: sueldo base y sueldo tabulador regional.* Un artículo que seguramente va a ser objeto de mucha polémica es el número diez transitorio de la nueva ley, ya que en la fracción I se introduce la noción de “sueldo básico”, definido en el artículo 17 de la misma ley como “el sueldo del tabulador regional que para cada puesto se haya señalado”. Esta definición resulta confusa, ya que no existe una definición, a su vez, de lo que debe entenderse por “sueldo tabulador regional”, ni aparece una lista de “puestos” ni se encuentra “señalado” en alguna parte de la Ley en comento.

Sin duda, el artículo décimo transitorio y la definición de sueldo básico del artículo 17 podrían entrar en contradicción con la noción de sueldo básico del artículo 15 de la ley abrogada, que lo integra con el sueldo presupuestal, el sobresueldo y las compensaciones.

Si el sueldo tabulador regional que se determine resulta inferior al sueldo básico (sueldo presupuestal, el sobresueldo y las compensaciones) de la antigua ley, sin duda se estarían afectando derechos adquiridos.

*Viabilidad incierta de los fondos de pensión.* El modelo seguido por el ISSSTE se inspira del seguido en el seguro social, que a su vez ha sido tomado del modelo chileno. Al respecto, habría que señalar que los fondos de pensión aún no han demostrado su viabilidad financiera. Además de que para gozar de una pensión se requiere una vida activa permanente del trabajador, situación que muy pocos trabajadores logran conseguir hoy en día.

*Del Pensionisste a las Afores privadas.* Si Pensionisste, al igual que la Afore Siglo XXI del seguro social, no garantiza intereses altos ni comisiones más bajas, el trabajador tendrá derecho a cambiarse a una afore privada. Este tema no resulta necesariamente negativo, ya que Pensionisste estará obligado a competir en términos de calidad y eficiencia con las afores privadas, por lo que, para mantener a los trabajadores, necesariamente debe ser competitiva. De esta manera se busca evitar monopolios que, a largo plazo, como lo hemos visto en multitud de ocasiones, resultan ineficientes.

Llama la atención la posible temporalidad del Pensionisste, ya que además de que los trabajadores pueden cambiar a una afore privada, lo que no necesariamente es inadecuado si éste se maneja de manera ineficiente, no se estará buscando otra cosa que su desaparición.

*La subrogación de servicios.* La Ley estable, en relación con el seguro de salud, la posibilidad de subrogar servicios, situación que cuestiona el carácter público de los servicios de salud.

*Desigualdades y discriminaciones preservadas.* La Ley del ISSSTE garantiza una pensión mínima de dos salarios mínimos, hecho que resulta desigual y discriminatorio en relación con los trabajadores del sector privado, a quienes sólo se les garantiza un salario mínimo. Esta situación no se justifica y preserva las desigualdades entre los trabajadores, además de que se podría pensar que existen trabajadores de primera y de segunda clase.

*Montos insuficientes en materia de vivienda.* A pesar de que el número de créditos para vivienda otorgados por el ISSSTE se ha incrementado considerablemente, cierto es que el monto que otorga la Institución resulta sumamente inferior a las necesidades de los trabajadores, si se toma en cuenta el costo actual de una vivienda. Situación que los hace adquirir viviendas en centros urbanos muy alejados de su trabajo.

## V. ¿QUÉ ALTERNATIVAS PARA LA SEGURIDAD SOCIAL?

No se debe dejar de reconocer el interés de la nueva Ley del ISSSTE para abordar los grandes problemas de la seguridad social. No obstante, la Ley debió o debería de enmarcarse dentro de un modelo nacional de previsión social (1), manifestado en un sistema coherente de seguridad social (2) que garantice el derecho de toda persona, por el hecho de ser humano, a la seguridad social.

### 1. *Articular el modelo de previsión social*

Se propone que la medida inicial sea articular y diseñar un modelo de protección social, como existe en otros países, acorde a las condiciones de México y consolidarlo como una política de Estado más allá de movimientos o de inclinaciones coyunturales.

Al respecto, resulta fundamental definir con claridad los principios rectores, objetivos, metas principales y estrategias para el establecimiento y desarrollo del sistema de previsión social como parte de una política de Estado en materia de seguridad social.

### 2. *Creación de un sistema integral de previsión social*

Se hace necesario establecer una serie de metas mínimas en cada uno de los diferentes campos que comprende la previsión social: seguros sociales, vivienda, seguridad e higiene en el trabajo, protección del salario, promoción del empleo, capacitación y adiestramiento, acceso a la cultura, y atención especial para grupos vulnerables.<sup>10</sup> Particularmente en materia de seguridad social:

- 1) Seguros sociales. La crisis de las instituciones de seguridad social, particularmente en materia de pensiones, figura fundamental en materia de previsión social, hace necesario reformar el marco jurídico existente, ya sea modificando el diseño de las prestaciones o incrementando las aportaciones en algunos seguros.
- 2) Considerar la existencia de un sistema mixto que combine una base solidaria y un complemento de carácter individual.
- 3) Considerar de manera independiente tres grupos de derechohabientes: pensionados, activos y nuevas generaciones.
- 4) Meditar la posibilidad de crear un sistema nacional de pensiones que contemple la creación de un instituto nacional de pensiones para:
  - a) Garantizar al trabajador y/o a su familia una vida digna al final de su vida laboral, que sea viable financieramente.
  - b) Asociar, en la medida de lo posible, las aportaciones con las prestaciones que recibe.

---

<sup>10</sup> Cfr. López Guízar, Guillermo, *Los actores principales de la previsión social en México en los sectores público, privado y social*, documento de trabajo.

- c) Permitir trasladar —portabilidad de derechos— sus aportaciones entre las diferentes instituciones de seguridad social, que garantice no sólo un manejo transparente sino también un costo de administración rentable desde la perspectiva del trabajador. Urge revisar el costo del manejo de las cuentas individuales en las afores y en las siefores, así como asegurar los fondos para cumplir con las pensiones futuras.
  - d) Contemplar a todas las personas que realicen una actividad laboral y que no tiene acceso al sistema institucional de pensiones.
  - e) Buscar la equidad, evitando transferencia de recursos de los trabajadores que menos tienen a grupos de trabajadores relativamente favorecidos.
  - f) Que sea un modelo a seguir por las entidades federativas, entre otros fines sociales, sin desconocer que puede ser, desde un punto de vista estrictamente económico, un medio para fomentar el ahorro interno.
- 5) Protección a grupos vulnerables: la extensión del derecho social a los grupos vulnerables. La multidimensionalidad de la extrema pobreza y de la exclusión y el encadenamiento de las precariedades manifiestan la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos humanos. Es lamentable que los derechos económicos, sociales y culturales no sean todavía considerados como verdaderos derechos humanos, no obstante estar plasmados así en las grandes convenciones internacionales, muchas ratificadas por México. Es relevante que algunos tribunales internacionales, como la Corte Europea de Derechos del Hombre, haya señalado que no existe ninguna separación absoluta entre derechos civiles y políticos y los derechos sociales y económicos.<sup>11</sup>

Los derechos políticos y civiles son ciertamente necesarios para la reivindicación de los derechos económicos y sociales, pero estos últimos son medios indispensables sin los cuales no se pueden ejercer realmente las grandes libertades. ¿Cuál es la libertad de expresión de aquel que es visto como un débil o un inútil?, ¿qué significa la libertad de domicilio para aquel que no tiene una casa?<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Sudre, F., “Misère et Convention Européenne des droits de l’Homme”, *Revue Quatre Monde*, núm. 151, p. 19.

<sup>12</sup> *Cfr.* Verdier, Jean Michel, “Grande pauvreté, exclusion et droits fondamentaux: un autre regard enrichi par le croisement des savoirs”, p. 11.



- 6) Mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional. A pesar de la importancia de la mencionada Ley de Planeación, es un hecho que en materia de seguridad social no se ha favorecido la coordinación entre entidades públicas, principalmente por causas competenciales que imposibilitan una política homogénea. Situación que fomenta una visión aislada de las atribuciones que tienen las entidades públicas.
- 7) Creación de una contribución social generalizada. El financiamiento de la seguridad social mexicana, como ya quedó expuesto más arriba, se encuentra en una profunda crisis que pone en riesgo su viabilidad económica. Ante dicha situación, se hace necesario pensar en otro tipo de fuentes de financiamiento. En ese sentido, debería explorarse la posibilidad de introducción de una contribución destinada a asegurar el financiamiento de la seguridad social; camino que ha sido tomado por algunos países, como es el caso de Francia.<sup>13</sup>


Este tipo de contribuciones permite establecer un impuesto con fines específicos que permita, por un lado, respetar el actual financiamiento de la seguridad social mexicana, así como salir de la discusión sobre el incremento de los impuestos sobre el ingreso —como lo hacen Dinamarca, Holanda y Alemania, en donde la protección social es financiada exclusivamente por los impuestos— o de tasar todos los productos con el impuesto al valor agregado.

Sólo si se cuenta con una seguridad social articulada, que respete principios<sup>14</sup> y que cuente con una base sólida desde el punto de vista financiero, es

---

<sup>13</sup> En Francia, el régimen general de seguridad social se financia fundamentalmente mediante cotizaciones y aportaciones basadas sobre las remuneraciones. Las cotizaciones se calculan a partir de determinadas tasas establecidas a nivel nacional y están a cargo de los empresarios y de los trabajadores por cuenta ajena. El régimen se financia también mediante la vía de contribuciones específicamente destinadas, particularmente: la contribución social generalizada (CSG) y la contribución para el reembolso de la deuda social (CRDS). Se descuenta la CSG sobre los ingresos de actividad, ingresos en sustitución, rendimientos del patrimonio y productos financieros. Asimismo, desde 1996 se descuenta también sobre todo tipo de ingresos la CRDS. Las personas que tienen su domicilio fiscal en Francia y que están a cargo, por cualquier concepto, de un régimen obligatorio de seguro de enfermedad tienen la obligación de pagar sobre el rendimiento de sus actividades una tasa de 7,5% y la CRDS una tasa de 0,5%.

<sup>14</sup> La seguridad social parte de un principio rector: el derecho de toda persona a la seguridad social por el hecho de ser humano. Este principio es a su vez una garantía. Por una parte, constituye la garantía al acceso que debe tener todo ser humano a la seguridad y a los seguros sociales. Por otro lado, en tanto principio rector de la seguridad social, se apoya, a su vez, en

posible garantizar su viabilidad a largo plazo. Evidentemente, los principios de la seguridad social, para ser tales, deben tomar en cuenta el entorno económico, pero es inadecuado que el entorno económico condicione o determine a los principios de la seguridad social. 

---

cuatro principios funcionales u operativos que le dan contenido a ese derecho del ser humano: asistencia médica, ingreso social alternativo o sustituto, ingresos de base y de inserción, reinserción y valorización de los recursos humanos. Asimismo, el derecho a la seguridad social se apoya en cuatro principios generales que se encuentran al servicio de los anteriores: igualdad de tratamiento (entre nacionales y no nacionales, entre hombres y mujeres), solidaridad, afiliación obligatoria, responsabilidad del Estado y participación de los individuos. Véase Sánchez-Castañeda, Alfredo, *op. cit.*, nota 9.